



Presidenza del Consiglio dei ministri

CONFERENZA UNIFICATA

Parere, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 maggio 2023, n. 50, sul decreto del Presidente del Consiglio dei ministri relativo alla programmazione dei flussi d'ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2023-2025.

Rep. atti n. 84/CU del 12 luglio 2023.

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nell'odierna seduta del 12 luglio 2023:

VISTO il decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 maggio 2023, n. 50, recante "Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare";

VISTO, in particolare, l'articolo 1 del citato decreto-legge n. 20 del 2023, ai sensi del quale, per il triennio 2023-2025, le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale, e per lavoro autonomo, sono definite, in deroga alle disposizioni dell'articolo 3 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

CONSIDERATO che nel corso dell'odierna seduta di questa Conferenza:

- le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno espresso parere favorevole, con alcune raccomandazioni riportate nel documento che, allegato al presente atto, ne costituisce parte integrante (Allegato 1), evidenziando, altresì, l'opportunità, ai fini della determinazione delle quote di ingresso di lavoratori stranieri, di tenere conto delle professionalità di cui necessitano i singoli territori e che la Provincia autonoma di Trento ha formulato alcune osservazioni e proposte emendative ugualmente riportate nel citato documento allegato;
- l'ANCI ha espresso parere favorevole;
- l'UPI ha espresso parere favorevole;

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

nei termini di cui in premessa, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 maggio 2023, n. 50, sul decreto del Presidente del Consiglio dei ministri relativo alla programmazione dei flussi d'ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2023-2025.

Il Segretario
Cons. Paola D'Avena



Firmato digitalmente da
D'AVENA PAOLA
C=IT
O= PRESIDENZA CONSIGLIO DEI
MINISTRI

Il Presidente
Ministro Roberto Calderoli



Firmato digitalmente da
CALDEROLI ROBERTO
C=IT
O= PRESIDENZA CONSIGLIO DEI
MINISTRI





CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

23/105/CU04/C15

**POSIZIONE SULLO SCHEMA DI DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO
DEI MINISTRI RELATIVO ALLA PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI D'INGRESSO
LEGALE IN ITALIA DEI LAVORATORI STRANIERI PER IL TRIENNIO 2023-2025**

*Parere, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, convertito,
con modificazioni, dalla legge 5 maggio 2023, n. 50,*

Punto 4) o.d.g. Conferenza Unificata

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome esprime parere favorevole con le seguenti raccomandazioni:

- di prevedere un incremento delle quote complessive di lavoratori stranieri di cui all'art. 5;
- che vi sia una preventiva condivisione dell'annunciata bozza di circolare attuativa di cui all'art. 9;

La Conferenza evidenzia, altresì, che sarebbe opportuno, ai fini della determinazione delle quote di ingresso di lavoratori stranieri, tenere conto delle professionalità di cui necessitano i singoli territori.

Infine, si riportano in allegato le osservazioni e le proposte emendative della Provincia autonoma di Trento.

Roma, 12 luglio 2023

12/7/2023

**CONSIDERAZIONI E PROPOSTE EMENDATIVE DELLA
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO**

Condividendo l'impianto complessivo del decreto e apprezzando la programmazione triennale ai fini di una certezza circa i settori coinvolti e le tempistiche di apertura della presentazione delle domande, si ritiene rilevante rappresentare alcune considerazioni da tradurre in emendamenti, da specificare nella circolare o da considerare in future programmazioni o in modifiche della programmazione in oggetto:

- Art. 2 comma 1 lettera a): comprendendo l'urgenza del presente provvedimento, profuturo è necessario che, nella definizione delle esigenze di lavoratori stranieri che siano effettivamente coerenti con le capacità di accoglienza ed inserimento nelle comunità locali nonché di assorbimento del tessuto sociale e produttivo, oltre che le parti sociali e le associazioni datoriali di categoria, vengano adeguatamente e preventivamente coinvolte le Regioni e le Province autonome in coerenza con l'art. 21 comma 4 ter del testo unico;
- in quest'ottica è anche importante che le singole realtà territoriali possano eventualmente escludere alcuni settori individuati dalla programmazione dei flussi di ingresso (già a partire da questo decreto) per i quali non hanno individuato esigenze da soddisfarsi tramite l'ingresso di lavoratori stranieri (per l'andamento del mercato locale, la presenza di lavoratori locali professionalmente preparati o per valutazioni di tipo economico-sociale) sempre in analogia con quanto previsto dal predetto art. 21 comma 4 ter;
- Art. 6: al fine di garantire omogeneità di trattamento su tutto il territorio nazionale e chiarezza nelle aspettative dei datori di lavoro e di evitare dubbi interpretativi si propone che nella circolare di cui all'art. 9 comma 3 siano specificati i codici ateco relativi ai settori interessati dalla programmazione (es. specificare se si tratta del settore industria meccanica e alimentare oppure se si intende anche "riparazioni di autoveicoli" e, rispettivamente, "commercio ingrosso o dettaglio alimentare" – escludendo invece altri settori commerciali; elettricisti ed idraulici rientrerebbero nei codici ateco del settore edile);
- Sempre per evitare dubbi interpretativi, nella circolare è necessario ribadire che il possesso della Cqc europea sia requisito di ammissibilità della istanza;
- art. 6 comma 4: valutare la possibilità di estendere l'ingresso anche a lavoratori stagionali e, relativamente alla lettera a), di non limitare l'ingresso ai discendenti di cittadini italiani residenti in Venezuela (per includere gli altri Paesi di forte emigrazione italiana);
- art. 6 comma 4: il richiamo ai settori del comma 1, non previsto finora nei decreti flussi annuali, sembra particolarmente limitante per l'ingresso di discendenti di emigrati italiani anche in considerazione del numero limitato di quote stabilite (100 all'anno);
- art 6 comma 4 lettera c) si rappresenta la delicatezza di estendere la possibilità di ingresso non solo a lavoratori addetti all'assistenza di persone affette da patologie o handicap che ne limitano l'autosufficienza – art 30 bis regolamento - cd badanti (il cui fabbisogno può essere "certificato" da uno stato di parziale/totale non autosufficienza) ma in generale ai collaboratori domestici; è in ogni caso necessario chiarire in circolare che anche per tali lavoratori deve essere effettuata la preventiva verifica di disponibilità presso i centri per l'impiego e acquisita l'asseverazione dei professionisti incaricati



anche con riferimento all'effettivo fabbisogno del datore di lavoro; è inoltre importante la fissazione di una soglia di reddito adeguata (evitando la possibilità di raggiungere tale reddito anche con contributi da parte di altri familiari o con fonti di reddito non da lavoro quali sostegni di contrasto alla povertà, ammortizzatori sociali quali cassa integrazione, Naspi, ecc) e auspicabilmente un limite massimo di domande di ingresso di stranieri come colf per datore di lavoro;

- art. 7 comma 4: anche in relazione alla durata pluriennale del decreto, si suggerisce di valutare una formula aperta per la riserva di quote a organizzazioni che dovessero sottoscrivere in futuro apposito protocollo di impegno a sovrintendere alla conclusione del procedimento di assunzione;
- art. 9 è opportuno che, almeno in circolare, sia chiarito che la documentazione per la verifica presso i centri per l'impiego (quando necessaria) e l'asseverazione/attestazione delle organizzazioni datoriali firmatarie dei protocolli appositi siano preventive alla domanda e che la loro assenza o redazione in data successiva alla domanda stessa costituiscano motivi di inammissibilità della domanda (in relazione alla istruttoria in stesso ordine cronologico delle istanze e della loro concorrenza rispetto al totale delle quote disponibili che non consentono con certezza l'accoglimento le richieste).

Proposte emendative:

- art. 4 comma 1 lettera c) periodo da "e conseguente ... tali attività" sembra riferirsi a casistica diversa da quella indicata nel resto della lettera e non conseguenza della fattispecie di cui all'art. 23 del testo unico; si suggerisce di enucleare separatamente il criterio relativo a apolidi, rifugiati ecc.;
- art. 6 dopo il comma 1 è inserito un nuovo comma "*Le singole Regioni e Province autonome possono comunicare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e per conoscenza ai Ministeri di cui all'art. 9 comma 3, ai fini di cui all'art. 21 comma 4 ter del Testo Unico, settori di cui al comma 1 per i quali non rilevano fabbisogni sul proprio territorio che possono essere soddisfatti adeguatamente con le modalità del presente decreto e ne danno adeguata pubblicità sul proprio sito istituzionale*";
- art. 6 comma 4 togliere le parole "non stagionale" (al fine di estendere la possibilità di ingresso anche a lavoratori stagionali);
- art. 6 comma 4 lettera a):
 - o ipotesi a) togliere le parole "in Venezuela" (consentendo l'ingresso di lavoratori di origine italiana residenti in qualsiasi paese straniero);
 - o ipotesi b) sostituire le parole "in Venezuela" con le parole "in Paesi del Sud America" (per includere altri Paesi di forte emigrazione italiana nella medesima area geografica del Venezuela);
 - o ipotesi c) sostituire le parole "in Venezuela" con le parole "in Venezuela e Argentina" (per includere almeno un altro Paesi di forte emigrazione italiana nella medesima area geografica del Venezuela);
- art. 8 comma 2 le parole "delle quote decorrono" sono sostituite dalle parole "delle quote di cui al comma precedente, decorrono rispettivamente, "

Roma, 12 luglio 2023





Parere reso dal CNEL sul DPCM per la programmazione dei flussi di ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri nel triennio 2023-2025, previsto dall'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, recante *Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare*, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 maggio 2023, n. 50.

Sommario

1. Premessa
2. Sintesi del decreto-legge n. 20, convertito, con modificazioni dalla legge n. 50/2023
3. Analisi comparata e considerazioni sulle politiche degli ingressi di lavoratori migranti in Italia e in altri Paesi europei
4. Osservazioni del CNEL
5. Proposte per un nuovo ruolo del CNEL

1. Premessa

Il decreto-legge n. 20/2023, convertito nella legge n. 50/2023, contiene previsioni normative dirette a regolare i flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri, in base all'effettivo fabbisogno del mercato del lavoro, e contestualmente previsioni di contrasto all'immigrazione clandestina.

Al fine di esprimere il richiesto parere alla Presidenza del Consiglio dei ministri, il CNEL ha svolto un'istruttoria incentrata sui più autorevoli rapporti in materia, con particolare riferimento alle migrazioni economiche, nonché sulla comparazione delle politiche di ingresso dei lavoratori migranti in altri paesi europei.

Nella Assemblea del 18 maggio e nella riunione delle Commissioni congiunte del 24 maggio 2023 sono stati poi discussi gli aspetti principali del decreto-legge e del DPCM da adottarsi per la programmazione dei flussi di ingresso legale, avvalendosi del contributo dell'O.N.C. - Organismo Nazionale di Coordinamento delle politiche di integrazione degli stranieri del CNEL.

2. Sintesi del decreto-legge n. 20, convertito, con modificazioni dalla legge n. 50/2023

Il decreto-legge contiene norme volte a regolare i flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri, in base all'effettivo fabbisogno del mercato del lavoro italiano, e contestualmente norme di contrasto all'immigrazione clandestina.

Di seguito una sintesi per articoli.

L'articolo 1, per il triennio 2023- 2025, demanda ad un DPCM – da adottarsi, sentito, tra gli altri, il CNEL – l'indicazione dei criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso, che devono tenere conto dell'analisi del fabbisogno del mercato del lavoro effettuata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché le quote massime di ingresso di lavoratori stranieri da ammettere per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale e per lavoro autonomo, per ciascuno degli anni del triennio di riferimento, per le causali stabilite dal decreto legislativo n. 286/1998¹.

Qualora se ne ravvisi l'opportunità, ulteriori decreti possono essere adottati durante il triennio.

Al fine di prevenire l'immigrazione irregolare, con i decreti in questione sono assegnate, in via preferenziale, quote riservate ai lavoratori di Stati che, anche in collaborazione con lo Stato italiano, promuovono per i propri cittadini campagne mediatiche aventi ad oggetto i rischi per l'incolumità personale derivanti dall'inserimento in traffici migratori irregolari.

¹ Il decreto legislativo n. 286/1998, recante il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, consentiva l'ingresso nel territorio dello Stato italiano per motivi di lavoro subordinato (anche stagionale) e di lavoro autonomo esclusivamente nell'ambito delle quote massime annualmente stabilite dagli appositi decreti di programmazione dei flussi di ingresso per motivi di lavoro, salvo per alcuni profili professionali, per i quali l'ingresso era consentito al di fuori delle menzionate quote.

Nei DPCM possono essere assegnate quote dedicate ad apolidi e a rifugiati debitamente riconosciuti.

Al di fuori delle quote annuali, può essere autorizzato l'ingresso e il soggiorno per lavoro subordinato, anche a carattere stagionale, di stranieri cittadini di paesi con i quali l'Italia ha sottoscritto intese o accordi in materia di rimpatrio.

L'articolo 2 interviene sul citato decreto legislativo n. 286/1998, in particolare:

- modifica l'articolo 22, prevedendo che, in mancanza di elementi ostativi da parte della questura competente e in presenza degli altri presupposti stabiliti dalla normativa, lo sportello unico per l'immigrazione debba rilasciare entro 60 giorni il nulla osta al lavoro richiesto da un datore di lavoro per l'assunzione (a tempo determinato o indeterminato e anche per il lavoro stagionale) di un soggetto residente all'estero e cittadino di uno Stato non appartenente. Nel caso in cui siano successivamente accertati elementi ostativi, è prevista la revoca del permesso di soggiorno, nonché del suddetto nulla osta e del visto di ingresso e la risoluzione di diritto del contratto di soggiorno per lavoro subordinato;

- disciplina le verifiche dei requisiti concernenti l'osservanza delle prescrizioni del contratto collettivo di lavoro e la congruità del numero delle richieste presentate, demandando tale verifica ai professionisti di cui all'articolo 1 della L. 12/1979 (consulenti del lavoro e altri professionisti abilitati a curare gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale dei lavoratori dipendenti), e alle organizzazioni dei datori di lavoro. In caso di esito positivo delle verifiche è rilasciata apposita asseverazione che il datore di lavoro produce unitamente alla richiesta di assunzione del lavoratore straniero. L'asseverazione non è comunque richiesta con riferimento alle istanze presentate dalle organizzazioni dei datori di lavoro che hanno sottoscritto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un apposito protocollo di intesa. Resta ferma la possibilità, da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro, in collaborazione con l'Agenzia delle entrate, di effettuare controlli a campione sul rispetto dei requisiti e delle procedure.

Anche l'articolo 3, relativo al riconoscimento di permessi di soggiorno per motivi di lavoro al di fuori delle quote, in relazione a precedenti attività di studio o di formazione, modifica il decreto legislativo n. 286/1998. Rispetto alla normativa vigente si segnalano le principali novità:

- i lavoratori stranieri residenti all'estero, compresi 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, dopo la completa partecipazione ai programmi di formazione professionale e civico-linguistica organizzati dalle associazioni di categoria del settore produttivo interessato sulla base dei fabbisogni indicati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, possono rientrare nell'applicazione delle procedure di ingresso e soggiorno (per lo svolgimento di lavoro subordinato) senza tener conto dei limiti numerici, quantitativi e qualitativi previsti dalla disciplina vigente in materia di flussi di ingresso di lavoratori stranieri. Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali è demandata l'adozione di linee guida che definiscano le modalità di predisposizione dei programmi di formazione professionale e civico-linguistica ed i criteri per la valutazione degli stessi. Il medesimo Ministero comunica, entro sette giorni dall'inizio dei corsi, al Ministero dell'interno e al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale le generalità dei partecipanti ai fini dell'espletamento dei controlli.

- Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche con il concorso di proprie agenzie strumentali e società *in house*, può promuovere la stipula di accordi di collaborazione e intese tecniche con organizzazioni internazionali o con soggetti pubblici e privati operanti nel campo della formazione e dei servizi per il lavoro nei paesi di origine.

- Per gli anni 2023 e 2024, è prevista la possibilità di applicazione di specifiche modalità e termini per il rilascio delle autorizzazioni al lavoro, dei visti di ingresso e dei permessi di soggiorno per lavoro subordinato per gli stranieri che abbiano svolto un corso di formazione professionale e civico linguistica nei paesi di origine, concordato dalle organizzazioni nazionali dei datori di lavoro presenti al CNEL o da articolazioni territoriali o di categoria delle stesse organizzazioni, con determinati soggetti. Questi ultimi possono essere costituiti da organismi formativi, da operatori dei servizi per il lavoro, accreditati a livello nazionale o regionale, o da enti e associazioni operanti nel settore dell'immigrazione, iscritti nel "Registro delle associazioni, degli enti e degli altri organismi privati che svolgono le attività a favore degli stranieri immigrati". L'ingresso in Italia deve in ogni caso aver luogo entro tre mesi dalla conclusione del corso.

- Si sopprime la condizione secondo cui la possibilità di conversione del permesso di soggiorno per motivi di studio e formazione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro è subordinata al rispetto delle quote relative ai flussi di ingresso di lavoratori stranieri (cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea o apolidi).

L'articolo 4 eleva da 2 a 3 anni la durata massima di ciascun rinnovo dei permessi di soggiorno relativi a:

- contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato;
- lavoro autonomo certificato dalla competente rappresentanza diplomatica o consolare;
- ricongiungimento familiare.

L'articolo 4-bis contiene norme per i minori e introduce le seguenti novità:

- il permesso di soggiorno ottenibile dal minore non accompagnato - al compimento della maggiore età - può essere rilasciato per il periodo massimo di un anno. Pertanto, si differenzia la durata dei permessi di soggiorno per i minori non accompagnati rispetto ai minori conviventi con genitori stranieri ovvero affidati a genitori stranieri, per i quali la durata del permesso di soggiorno è quella prevista in via generale dalle disposizioni vigenti per ciascuna tipologia di permesso.

- Si introduce un inciso volto a specificare che la conversione del permesso di soggiorno per minore età in altro permesso di soggiorno è possibile previo accertamento dell'effettiva sussistenza dei presupposti e requisiti previsti dalla normativa vigente.

- Si dispone l'abrogazione della previsione normativa in base alla quale il mancato rilascio del parere da parte del Ministero del lavoro non può legittimare il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno, nonché della previsione che consente l'applicazione dell'istituto del silenzio assenso al procedimento di conversione del permesso di soggiorno.

L'articolo 5 dispone che i datori di lavoro che hanno presentato regolare domanda per l'assegnazione di lavoratori agricoli e che non sono risultati assegnatari di tutta o di parte della manodopera oggetto della domanda possono ottenere, sulla base di quanto previsto

dai successivi decreti sui flussi emanati nel corso del triennio 2023-2025, l'assegnazione dei lavoratori richiesti con priorità rispetto ai nuovi richiedenti, nei limiti della quota assegnata al settore agricolo.

L'articolo 5-*bis* prevede misure per il potenziamento tecnico e logistico del sistema di prima accoglienza e dei controlli di frontiera. In particolare:

- per la realizzazione dei punti di crisi e delle strutture di prima accoglienza si applicano, fino al 31 dicembre 2025, le facoltà di deroga di cui all'articolo 10 del decreto-legge, al fine di ampliare la rete dei centri di permanenza per i rimpatri, di assicurare l'efficace esecuzione dei decreti di espulsione dello straniero;

- fino al 31 dicembre 2025 il Ministero dell'Interno può avvalersi, per la gestione del punto di crisi di Lampedusa, della Croce Rossa Italiana, con le facoltà di deroga di cui all'articolo 10 del decreto-legge;

- per lo svolgimento degli adempimenti relativi all'identificazione, gli stranieri ospitati presso i punti di crisi possono essere trasferiti in strutture analoghe sul territorio nazionale. L'individuazione delle strutture destinate alle procedure di frontiera è effettuata d'intesa con il Ministero della giustizia;

- nelle more dell'individuazione di disponibilità di posti nei centri governativi o nelle strutture temporanee, l'accoglienza può essere disposta dal prefetto, per il tempo strettamente necessario, in strutture di accoglienza provvisoria. In tali strutture sono assicurate le prestazioni concernenti il vitto, l'alloggio, il vestiario, l'assistenza sanitaria e la mediazione linguistico-culturale;

- per assicurare adeguati livelli di accoglienza nei punti di crisi, il Ministero dell'interno è autorizzato a stipulare uno o più contratti per l'affidamento del servizio di trasporto marittimo dei migranti presenti negli hotspot, nel limite massimo complessivo di euro 8.820.000 per l'anno 2023. Per le attività istruttorie di natura tecnico-amministrativa e per le procedure di affidamento del suddetto servizio il Ministero dell'interno può provvedere per il tramite dei competenti uffici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L'articolo 5-*ter* introduce talune modifiche al sistema di accoglienza che intervengono principalmente sulla platea dei beneficiari dei servizi di accoglienza per i migranti, prestati dagli enti locali nell'ambito del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI).

Le misure di accoglienza dei richiedenti asilo si articolano in diverse fasi. Una primissima fase consiste nel soccorso e prima assistenza, nonché nelle operazioni di identificazione dei migranti, soprattutto nei luoghi di sbarco. L'accoglienza vera e propria si articola a sua volta in due fasi: a) la fase di prima accoglienza per il completamento delle operazioni di identificazione del richiedente e per la presentazione della domanda di asilo, all'interno dei c.d. centri governativi di prima accoglienza ordinari e straordinari; b) una fase di seconda accoglienza e di integrazione, assicurata, a livello territoriale, dai progetti degli enti locali (SAI).

Rispetto alla normativa vigente si segnalano le principali novità:

- esclusione dei richiedenti la protezione internazionale dall'accesso ai servizi del SAI, ad eccezione di alcune categorie di richiedenti che si trovano in particolari condizioni;

- decadenza dalla misura di accoglienza per i titolari di protezione internazionale e per i titolari degli altri permessi di soggiorno speciali qualora non si presentino presso la struttura di destinazione entro sette giorni dalla comunicazione che viene loro trasmessa dal Servizio centrale (la normativa vigente non prevede un termine temporale). La decadenza non opera per alcuni casi di forza maggiore indicati dalla norma.

Le norme escludono dall'applicazione delle nuove disposizioni le seguenti categorie di richiedenti:

- i richiedenti protezione internazionale che alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame, siano presenti nel Sistema di accoglienza e integrazione. Per effetto di tale disposizione, di carattere transitorio, tali richiedenti potranno continuare ad usufruire dei servizi integrati nell'ambito dei progetti in cui sono stati inseriti fino alla definizione della relativa domanda di protezione internazionale;

- i cittadini afghani richiedenti protezione internazionale che fanno ingresso in Italia in attuazione delle operazioni di evacuazione effettuate dalle autorità italiane;

- i profughi dall'Ucraina, per i quali è prevista l'accoglienza nell'ambito della rete SAI, che continuerà ad essere disciplinata sulla base delle disposizioni speciali (decreto-legge n. 16/2023) che la regolano.

L'articolo 5-*quater* modifica il D. Lgs. n. 142/2015, in materia di revoca delle condizioni di accoglienza. In particolare, le novelle, anziché disporre la revoca delle condizioni di accoglienza in caso di violazione grave o ripetuta, da parte del richiedente protezione internazionale, delle regole delle strutture in cui è accolto, prevedono l'adozione di misure temporanee, applicate secondo il principio di proporzionalità e tenuto conto della situazione del richiedente.

L'articolo 6 prevede che, qualora vengano riscontrati "gravi inadempimenti" in merito all'esecuzione di contratti di fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri di accoglienza e permanenza per migranti indicati dalla disposizione, e l'immediata cessazione dei relativi effetti possa determinare una compromissione della continuità dei servizi o dei livelli occupazionali, il prefetto competente nomina uno o più commissari - scelti tra funzionari della prefettura o di altre amministrazioni pubbliche - per la gestione temporanea dell'impresa limitatamente all'esecuzione del contratto di appalto. Il comma 1 rinvia all'applicazione, in quanto compatibili, dei commi 3 e 4 dell'art. 32 del DL n. 90/2014 che disciplina misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni mafiose. Pertanto, in virtù di tale rinvio sono attribuiti ai commissari (per la durata della straordinaria e temporanea gestione) tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione dell'impresa ed è sospeso l'esercizio dei poteri di disposizione e gestione dei titolari dell'impresa. L'attività di temporanea e straordinaria gestione è considerata di pubblica utilità ad ogni effetto, e gli amministratori rispondono delle eventuali diseconomie dei risultati solo nei casi di dolo o colpa grave. La disposizione, inoltre, prevede che i pagamenti dovuti all'impresa commissariata siano versati al netto del compenso da corrispondere ai commissari, quantificato secondo parametri da definire con decreto interministeriale. A tal fine, l'utile d'impresa derivante dalla conclusione del contratto, determinato anche in via presuntiva dai commissari, è accantonato in apposito fondo e non può essere distribuito, né essere soggetto a pignoramento, a garanzia del

risarcimento del danno per inadempimento. Il Prefetto, contestualmente alla nomina dei commissari, avvia le procedure per l'affidamento diretto di un nuovo appalto per la fornitura di beni e servizi. All'atto del subentro del nuovo aggiudicatario, il prefetto dichiara la risoluzione per inadempimento del contratto, che opera di diritto, e i commissari nominati cessano dalle proprie funzioni.

L'articolo 6-bis prevede che, nell'ambito del sistema di soccorso della Regione siciliana, sia attivata, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, una postazione medicalizzata del 118 presso l'isola di Lampedusa. Si dispone, inoltre, che entro lo stesso termine, l'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti ed il contrasto delle malattie della povertà (INMP), sentito il Ministero della salute, stipula un protocollo d'intesa con il Ministero dell'interno, la Regione siciliana, il comune di Lampedusa e la Capitaneria di porto-Guardia costiera, finalizzato a garantire alla postazione medicalizzata l'apporto di adeguate professionalità, la strumentazione tecnica necessaria nonché i protocolli di presa in carico e assistenza della popolazione migrante.

L'articolo 6-ter modifica la disciplina sulle modalità di accoglienza ed espunge l'assistenza psicologica, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio, dalle prestazioni che devono essere assicurate nelle strutture di prima accoglienza².

L'articolo 7 apporta specifiche modifiche all'art. 19, comma 1, del D.lgs. n 286/1998 (Testo unico immigrazione) al fine di sopprimere talune previsioni recate dalla medesima disposizione, le quali prevedevano il divieto di respingimento ed espulsione di una persona nel caso vi sia fondato motivo di ritenere che il suo allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare. I permessi di soggiorno già rilasciati ai sensi delle sopresse previsioni sono rinnovati per una sola volta e con durata annuale, a decorrere dalla data di scadenza. Resta ferma la facoltà di conversione del titolo di soggiorno in permesso di soggiorno per motivi di lavoro se ne ricorrono i requisiti di legge³.

² La norma sulla quale si interviene (art. 10, comma 1, d. lgs. n. 142/2015) era stata adottata in attuazione di direttive dell'Unione europea, n. 32 e n. 33 del 2013, sia l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale sia le procedure relative al riconoscimento di essa). Il successivo decreto-legge n. 130/2020 aveva integrato l'articolo 10 del d. lgs. n. 142/2015 con la previsione dei servizi ora soppressi. Infatti, oltre a stabilire con fonte primaria le categorie di servizi garantiti dai centri governativi di prima accoglienza (e nelle strutture temporanee da adibire a centro nell'ipotesi dell'esaurimento dei posti dei predetti centri), il decreto-legge n. 130/2020 aveva previsto alcuni servizi aggiuntivi rispetto a quelli stabiliti nel capitolato in vigore e, segnatamente: la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio, nonché l'assistenza psicologica che si aggiunge a quella sociale; si tratta dei servizi la cui erogazione viene soppressa dalla norma ora in esame.

³ Il primo e secondo periodo della citata disposizione sulla quale si interviene (art. 19, comma 1, del D.lgs. n 286/1998), tuttora vigenti, prevedono che: "Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, nello Stato di provenienza, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani". Il terzo e quarto periodo, soppressi dalla disposizione in esame, prevedevano quanto segue: "Non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, a meno che esso sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, resa esecutiva dalla legge 24 luglio 1954, n. 722, e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo paese d'origine".

Sono state disposte, altresì, specifiche modifiche al Testo unico immigrazione, al fine di:

- sopprimere la possibilità di convertire in permesso di soggiorno per motivi di lavoro i permessi di soggiorno per protezione speciale, per calamità e per cure mediche;

- consentire il rilascio del permesso di soggiorno per violenza domestica anche in presenza di situazioni di violenza o abuso afferenti il delitto di costrizione o induzione al matrimonio (art. 558-*bis* c.p.);

- ridefinire le condizioni ostative dell'espulsione dello straniero che si trovi in uno specifico stato di salute. In particolare, l'accertamento - da parte di una struttura sanitaria pubblica o di un medico convenzionato con il SSN - di "gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie" prevista a legislazione vigente viene sostituita dal riscontro, da parte delle medesime strutture o medici, di "condizioni di salute derivanti da patologie di particolare gravità, non adeguatamente curabili nel paese di origine";

- modificare la disciplina del permesso di soggiorno per calamità prevedendo che questo venga concesso allo straniero quando la calamità in cui versa il paese d'origine risulti "contingente ed eccezionale", e che il medesimo permesso possa essere rinnovato per un periodo di 6 mesi.

L'articolo 7-*bis* reca specifiche modifiche al d.lgs. n. 25/2008, prevedendo che, nell'ipotesi di domanda di protezione internazionale presentata direttamente alla frontiera o zona di transito da uno straniero proveniente da paese di origine sicuro oppure fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli, la procedura accelerata di esame della domanda possa essere svolta direttamente alla frontiera o nelle zone di transito.

Lo stesso articolo 7-*bis* apporta ulteriori modifiche al decreto legislativo n. 142/2015, che a sua volta dà attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

In particolare, si stabilisce che il trattenimento, che già oggi è disposto presso il centro di permanenza per i rimpatri (CPR), può essere previsto solo nel limite dei posti disponibili. Si stabilisce, altresì, che il trattenimento deve essere disposto quando sia necessario determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero essere acquisiti senza il trattenimento e sussiste il rischio di fuga. La legislazione previgente prevedeva che dovesse essere verificata solo la seconda delle due condizioni appena descritte. Si dispone, poi, l'introduzione dell'articolo 6-*bis* nel decreto legislativo n. 142/2015, che interviene sulla disciplina del trattenimento dello straniero durante lo svolgimento della procedura di frontiera finalizzata al riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. Le norme introdotte stabiliscono che il richiedente può essere trattenuto durante lo svolgimento della procedura in frontiera al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato. Il trattenimento può essere disposto qualora il richiedente non abbia consegnato il passaporto o altro documento in corso di validità, ovvero non presenti idonea garanzia finanziaria. Il trattenimento non può protrarsi oltre il tempo strettamente necessario per lo svolgimento della procedura in frontiera e la convalida del

trattenimento comporta un periodo massimo di permanenza non prorogabile di quattro settimane.

L'articolo 7-ter apporta una serie di modifiche al decreto legislativo n. 25/2008, di attuazione della direttiva 2005/85/CE, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. Tali modifiche intervengono sulla procedura di esame della domanda di protezione internazionale svolto dalle commissioni territoriali per il diritto di asilo. Esse dispongono, fra l'altro, che la commissione, nel caso in cui ritenga che non sussistano i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale e non ricorrano neanche le condizioni per la trasmissione degli atti al questore ai fini del rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale o per cure mediche, acquisisce dal questore elementi informativi circa la non sussistenza di una delle cause che impediscono il respingimento alla frontiera e l'espulsione.

L'articolo 7-quater apporta modifiche al decreto legislativo n. 286/1998 che reca il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. Le modifiche riguardano l'articolo 13 (espulsione amministrativa) e 14 (esecuzione dell'espulsione) e stabiliscono che la partecipazione del destinatario del provvedimento all'udienza per la convalida avviene, ove possibile, a distanza mediante collegamento audiovisivo tra l'aula di udienza ed il luogo dove lo straniero è trattenuto.

L'articolo 7-quinquies reca una procedura decisoria semplificata dei ricorsi depositati entro il 31 dicembre 2021.

L'articolo 8 modifica i commi 1 e 3 dell'art. 12 del D.lgs. n. 286/1998 (Testo unico immigrazione) innalzando di un anno i limiti minimi e massimi di pena detentiva ivi previsti per i delitti concernenti l'immigrazione clandestina. Viene, altresì, introdotto il nuovo art. 12-bis nel TU, che contempla la nuova fattispecie di reato di morte e lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina (comma 1, lett. b). Vengono, inoltre, adottate specifiche disposizioni al fine di coordinare le suddette misure con la legge n. 354/1975 (Ordinamento penitenziario) e con il codice di procedura penale, con particolare riguardo ai regimi di trattamento detentivo restrittivo (comma 2), alla competenza degli uffici del pubblico ministero (comma 3) e alla durata delle indagini preliminari (comma 4).

L'articolo 9 modifica il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, con particolare riferimento alle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale. Le modifiche riguardano il comma 2 che, nel testo previgente, fra l'altro, stabiliva che il ricorso avverso la decisione sulla revoca o sulla cessazione dello status di rifugiato è proposto entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero. Le modifiche sostituiscono le parole "risiede all'estero" con "si trovi in un paese terzo al momento della proposizione del ricorso". Inoltre, si stabilisce che la convalida del giudice di pace non sia più necessaria per l'esecuzione, con accompagnamento alla frontiera, del decreto di espulsione disposta da un'altra autorità giudiziaria.

L'articolo 10 prevede la facoltà di derogare, fino al 31 dicembre 2025, alle disposizioni di legge ad eccezione di quelle penali, antimafia e dell'Unione europea, per la realizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri (CPR). Si dispone, inoltre, che per le procedure

relative all'ampliamento della rete nazionale dei CPR l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) assicuri, qualora richiesto, l'attività di vigilanza collaborativa, che ha lo scopo di supportare le stazioni appaltanti nella predisposizione degli atti e nell'attività di gestione dell'intera procedura di gara.

L'articolo 10-*bis* prolunga il periodo durante il quale lo straniero può essere trattenuto presso il centro di permanenza per i rimpatri nell'ambito di una procedura di espulsione qualora l'accertamento dell'identità e della nazionalità ovvero l'acquisizione di documenti per il viaggio presenti gravi difficoltà. Rimane però inalterato il periodo massimo di trattenimento dello straniero all'interno del centro di permanenza per i rimpatri che non può essere superiore a novanta giorni ed è prorogabile per altri trenta giorni qualora lo straniero sia cittadino di un paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri.

3. Analisi comparata e considerazioni sulle politiche degli ingressi di lavoratori migranti in Italia e in altri Paesi europei

3.1 Il caso italiano

A partire dalla legge-quadro del 1998, i cosiddetti decreti flussi, emanati in linea di massima ogni anno, rappresentano il principale canale d'ingresso regolare di lavoratori provenienti da Paesi terzi. Escludendo i lavoratori stagionali (circa 800 mila, dal 1998 al 2021, in larga parte le stesse persone che hanno reiterato l'ingresso di anno in anno), in circa vent'anni sono stati ammessi, almeno in linea teorica, circa 1,2 milioni di lavoratori stranieri. Nei fatti, la complessità delle procedure, la lunghezza dei tempi e la definizione delle categorie autorizzate hanno fatto sì che gli ingressi effettivi non abbiano sempre raggiunto le quote previste, sebbene negli ultimi anni le domande presentate per l'ingresso di lavoratori stranieri abbiano superato notevolmente le quote fissate annualmente dai DPCM. Sul punto, si consideri che solo in data 27 marzo 2023, nel c.d. "click day", sono state trasmesse da parte dei datori di lavoro oltre 252.000 istanze rispetto alle 82.705 quote previste dal Decreto Flussi 2023, DPCM 29 dicembre 2022⁴.

La stessa circostanza che per sei anni le quote siano rimaste invariate, in un lasso temporale che ha conosciuto almeno due rilevanti situazioni di emergenza (pandemia e guerra), fa ritenere che la quantificazione dei flussi d'ingresso autorizzati dipenda poco dai fabbisogni espressi dal mercato del lavoro e dalla economia. La procedura non è del resto agganciata a studi previsionali come per esempio il rapporto Excelsior; valutazioni approfondite circa la segmentazione del mercato del lavoro, per territori, occupazioni, composizione tanto della domanda quanto dell'offerta di lavoro, non paiono tenute in considerazione.

Oltre alla definizione delle quote, un altro problema riguarda le relative procedure. Le domande devono essere presentate on line ogni anno a partire da una data precisa, il cosiddetto click day e vengono valutate in base al momento della presentazione. Elementi accidentali, come la qualità della connessione, prevalgono sui requisiti professionali e sull'effettiva esigenza di inserimento del lavoratore in un determinato contesto settoriale e/o aziendale.

⁴ Fonte: Sito Ufficiale del Governo, interno.gov.it, "Click day" per il decreto flussi 2022: oltre 252.000 le istanze dei datori di lavoro, 109.000 dalla Campania, aggiornamento 13 aprile 2023

Seguono le verifiche da parte delle autorità (questura, prefettura, ispettorato del lavoro) su datori di lavoro e candidati all'ingresso: la procedura risulta complessivamente farraginosa e comporta spesso disallineamenti rispetto ai tempi, solitamente serrati, con cui i datori di lavoro si confrontano nell'ottica della produzione di beni e servizi.

Tra il 2021 e il 2022, in relazione alla ripresa post-pandemica, sono intervenute delle novità sia sul numero di ammissioni che sulle procedure per l'ingresso. Con il DPCM del 21 dicembre 2021 le quote sono state infatti alzate a 69.700 unità, di cui 42.000 per lavoro stagionale, rispondendo almeno in parte alle richieste dei datori di lavoro. Quanto alle procedure, il decreto-legge n. 73/2022, significativamente intitolato "Misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali e di rilascio del nulla osta al lavoro" ha stabilito una nuova regolamentazione per l'ingresso di lavoratori stranieri.

Nell'agosto 2022 la Camera dei Deputati ha poi approvato in via definitiva la legge di delegazione europea 2021, riguardante il recepimento di alcune direttive dell'UE, tra cui la nuova Direttiva 2021/1883 che modica le regole sulla Blue card (direttiva 2009/50/EC), destinata ai lavoratori altamente qualificati. Anche questo provvedimento è volto a semplificare e accelerare le procedure.

Lo scarso utilizzo di questo strumento appare collegato alle caratteristiche e ai fabbisogni del mercato del lavoro italiano: l'Italia esporta ogni anno migliaia di lavoratori altamente qualificati, mentre esprime in larga prevalenza fabbisogni di lavoro manuale, a qualificazione bassa o medio-bassa.

Il decreto-flussi 2023 (DPCM 29 dicembre 2022) ha recepito almeno in parte le istanze per l'aumento delle quote di lavoratori autorizzati all'ingresso, portando il numero complessivo a 82.705 unità. Prevalgono ancora gli ingressi per lavoro stagionale, ma 38.705 autorizzazioni sono riferite al lavoro subordinato non stagionale e autonomo.

Alla luce della debolezza delle politiche di gestione degli ingressi ex ante, il principale strumento utilizzato dalle politiche migratorie italiane per disciplinare l'incontro tra immigrati e domanda di lavoro interna è consistito nei programmi di regolarizzazione, più comunemente noti come sanatorie.

Secondo i dati comunicati dal Ministero dell'Interno, alla data del 15 agosto 2020 (data ultima di presentazione delle domande) su un totale di 207.542 domande inviate, circa l'85% (176.848 istanze) del totale delle stesse era riferita al settore domestico-assistenziale, mentre solo il 15% (30.694 istanze) riguardava il settore agricolo⁷. Con tali programmi di regolarizzazione è quindi sostanzialmente risultato capovolto il rapporto tra politica dell'immigrazione e mercato del lavoro: non è la politica che sulla base di un'attenta, strutturata e costante analisi delle esigenze del sistema economico e produttivo definisce regole, numeri, priorità per il reclutamento di lavoratori stranieri, ma è il mercato ad autoregolarsi, assorbendo coloro che sono ritenuti necessari dopo che sono entrati con titoli legali diversi dal permesso di lavoro, o senza alcun titolo legale.

Tra i problemi lasciati aperti dai programmi di regolarizzazione basati sull'iniziativa dei datori di lavoro spicca la potenziale divaricazione tra rapporti di lavoro effettivi e rapporti emersi.

Anzitutto, le norme richiedono un contratto di lavoro continuativo, almeno a tempo parziale, mentre nell'economia sommersa i rapporti di lavoro sono per definizione ancora più instabili e discontinui che nell'economia ufficiale; in secondo luogo, la volontà di regolarizzare si è dimostrata ampia, e tale da revocare l'idea che i datori di lavoro prediligano l'immigrazione irregolare per poter disporre di manodopera altamente flessibile e a basso costo.

I programmi di regolarizzazione italiani finora attuati appaiono dunque meritevoli di una revisione, in direzione di meccanismi e procedure più efficaci ed effettivamente in linea con le esigenze del sistema produttivo, valutando anche l'eventuale congruenza e praticabilità di buone prassi adottate in altri paesi dell'Unione europea.

3.2 Il caso britannico

Fino al 2021 nel Regno Unito, come negli altri paesi dell'UE, vigevano due regimi degli ingressi: uno per i migranti dell'UE, dello Spazio Economico Europeo (EEA) e della Svizzera, per i quali non era necessario alcun permesso, e uno per tutti gli altri, perlopiù selezionati in base al possesso di determinate competenze professionali. Di conseguenza, i lavoratori provenienti dall'UE hanno avuto maggiori probabilità di svolgere lavori a basso salario e minori probabilità di svolgere lavori altamente qualificati rispetto ai lavoratori non UE.

Dal 1° gennaio 2021, con l'uscita del Regno Unito dall'UE, la situazione è cambiata, e anche i lavoratori dell'UE devono ottenere un permesso. È stato quindi introdotto un nuovo sistema di ammissione, il "sistema di immigrazione a punti" (*Points-Based Immigration System*), che nella sostanza applica il precedente *Points-Based System* anche ai cittadini dell'UE, trattati ora allo stesso modo dei cittadini del resto del mondo. Al momento, per lavorare nel Regno Unito sono disponibili 33 tipi di visti diversi che possono essere classificati in tre grandi categorie: a) visto per lavoro a lungo termine, sponsorizzato da un datore di lavoro; b) visto per lavoro a lungo termine non sponsorizzato; c) visto per lavoro a breve termine.

Nel 2022 sono stati previsti 40.000 posti, in crescita rispetto ai 30.000 del 2021, ai 10.000 del 2020 e ai 2.500 del 2019. Un altro visto temporaneo riguarda i lavoratori domestici in ambito familiare, che consente di portare con sé nel Regno Unito addetti alle pulizie, autisti, cuochi o assistenti familiari per soggiorni temporanei fino a sei mesi. Questi visti sono di norma strettamente temporanei e i lavoratori devono lasciare il paese alla scadenza, a meno che non riescano a passare a un'altra categoria. Ad eccezione dei lavoratori stagionali e degli addetti all'assistenza, non esistono visti sponsorizzati dal datore di lavoro per i lavoratori che svolgono lavori a basso salario o poco qualificati. Ciò significa che, a meno che il lavoratore non si qualifichi per uno dei 33 tipi di visti previsti dal sistema a punti, come lo *Youth Mobility Scheme*, non è possibile per i datori di lavoro sponsorizzare i lavoratori per autorizzarli a entrare nel Regno Unito in lavori che non soddisfano le soglie di competenza e di salario per i visti di lavoro qualificati.

Il nuovo sistema approvato in seguito alla Brexit ha diminuito i flussi dall'UE ma ha aumentato quelli dai paesi terzi. Complessivamente i lavoratori immigrati nel Regno Unito erano 5,5 milioni nel terzo trimestre del 2016 (17,4 per cento) e sono diventati 5,9 milioni (18,1 per cento) nel 2021. I lavoratori non appartenenti all'UE sono passati da 3,2 milioni (10 per cento) a 3,6 milioni (11,2 per cento), i lavoratori provenienti dall'UE sono leggermente calati, passando da 2,4 milioni (7,2 per cento) a 2,3 milioni (6,9 per cento)⁸. Questo nuovo sistema, ostacolando la libera circolazione dei

lavoratori UE, ha causato una insufficienza di manodopera non qualificata in alcuni settori chiave, come l'industria agroalimentare, la sanità, i trasporti, la ristorazione, con le proteste da parte delle associazioni imprenditoriali.

3.3 Il caso francese

Nel sistema francese le autorizzazioni all'ingresso per lavoro sono concesse con difficoltà. Gli ingressi per lavoro sono da molti anni sistematicamente inferiori agli ingressi per ricongiungimenti familiari, per studio o per asilo: nel 2021 hanno rappresentato il 13,3% del totale.

Chi vuole entrare in Francia per lunghi periodi, o per motivi di lavoro, deve presentare domanda per un visto di lunga durata presso l'ambasciata francese del paese di origine e aspettare di ricevere l'autorizzazione a viaggiare in Francia. I cittadini OCSE e USA non hanno bisogno di un visto per una permanenza massima di 90 giorni. I cittadini di paesi terzi, per soggiornare in Francia per più di tre mesi, hanno bisogno o di un permesso di soggiorno temporaneo, o di una carta di soggiorno per "competenze e talenti", o di una carta di residenza, o di un permesso di soggiorno per pensionati.

Il caso francese risente di una persistente chiusura alla nuova immigrazione per lavoro, in atto ormai da decenni; si avverte ora però una carenza di manodopera anche per occupazioni poco qualificate, che ha innescato la proposta di una manovra di regolarizzazione (su base individuale) esplicitamente finalizzata a colmare i fabbisogni scoperti.

3.4 Il caso olandese

Nei Paesi Bassi l'accesso di lavoratori con cittadinanza di paesi terzi è subordinato alla concessione di un visto per motivi di lavoro (TWA), richiesto dal datore di lavoro prima del loro arrivo. L'Agenzia di Assicurazione del Lavoro (UWV) rilascia il permesso sulla base del rispetto di alcune condizioni: soprattutto, il datore di lavoro deve dimostrare di non aver trovato lavoratori adatti all'interno dell'UE, salvo categorie specifiche di lavoratori per i quali sono previsti requisiti meno stringenti. Normalmente, la posizione deve essere rimasta aperta da almeno cinque settimane, o da almeno tre mesi per occupazioni particolarmente difficili da reperire. È l'UWV a stabilire quali siano queste occupazioni e se il datore di lavoro ha fatto ogni sforzo per assumere prima un lavoratore nazionale o europeo. Se un cittadino straniero è assunto tramite una società o un'agenzia di lavoro interinale, è questa a dover richiedere il permesso di lavoro. Alcuni cittadini extra-UE non hanno bisogno di permesso di lavoro. Tuttavia, questi dipendenti devono avere un permesso di soggiorno o un visto se intendono soggiornare nei Paesi Bassi per meno di tre mesi.

Un altro di permesso è il GVVA (permesso di soggiorno e lavoro), che può essere richiesto dal diretto interessato, senza passare quindi attraverso il datore di lavoro, per chi pianifica un soggiorno di durata superiore ai tre mesi. È richiesto invece solo il TWA ai dipendenti che vengono a lavorare nei Paesi Bassi per meno di tre mesi, agli studenti che hanno un permesso di soggiorno per motivi di studio, ai richiedenti asilo in attesa di giudizio finale sulla loro richiesta. Il TWA è valido per un anno e può essere rinnovato.

Anche nei Paesi Bassi sono previste apposite regole per i lavoratori altamente qualificati, che devono raggiungere un certo livello di reddito, diverso a seconda delle posizioni occupazionali. Requisiti specifici sono previsti per ricercatori, medici specializzandi, dipendenti di aziende internazionali trasferiti nei Paesi Bassi.

3.5 Il caso tedesco

Il governo tedesco è in Europa quello che ha più esplicitamente imboccato, sia pure con prudenza, la strada di una nuova fase di autorizzazioni all'ingresso per lavoro. Nel 2018 erano entrati in Germania circa 61.000 lavoratori provenienti da paesi terzi, rafforzando una crescita in atto da tempo. Nel 2013 erano meno di 34.000, nel 2016 51.000. La componente definita "qualificata", ossia in possesso di una certificazione professionale, intermedia tra le alte qualifiche e i lavoratori a bassa qualificazione, ristagnava: 24.000 nel 2018, come nel 2016.

La nuova legge ha inteso promuovere specialmente l'ingresso di questa componente dell'offerta del lavoro. La svolta è tanto più significativa in quanto la letteratura sul tema aveva posto l'accento, fino al recente passato, su una difficoltà politica della Germania a consentire l'ingresso di lavoratori immigrati, dopo l'esperienza dei lavoratori-ospiti degli anni '50-70. Una accoglienza piuttosto generosa dei rifugiati era giudicata anche come una politica implicita di approvvigionamento di manodopera: una sorta di equivalente funzionale delle misure di regolarizzazione dell'Europa meridionale a favore dei lavoratori non autorizzati al soggiorno, a cui invece la Germania è sempre stata contraria.

La nuova legge per i lavoratori immigrati qualificati del 1° marzo 2020 ha compiuto un importante passo avanti, in quanto non ammette soltanto una forza lavoro altamente qualificata, quindi sostanzialmente in possesso di una laurea universitaria, ma pure chi, anche senza laurea, dispone di specifiche competenze ritenute utili per il mercato del lavoro tedesco. L'innovazione è giustificata da uno studio del Bundestag che ha stimato un fabbisogno di circa 1,2 milioni di lavoratori.

La nuova legge ha inoltre semplificato le procedure legali d'ingresso, rilanciando ed estendendo il ruolo dell'Ufficio federale per gli immigrati e i rifugiati. Questo organismo fornisce consigli e supporto ai candidati all'ingresso e ai datori di lavoro prima della partenza.

Programmi specifici come quello denominato "Integrazione mediante la costruzione di competenze" consigliano, guidano e se necessario riqualificano i lavoratori in possesso di qualifiche professionali acquisite all'estero. Il Servizio di consulenza per gli immigrati adulti ha invece la responsabilità di promuovere corsi di lingua tedesca a livello locale. È stato infine introdotto un visto speciale di durata compresa tra i sei e i nove mesi per giovani stranieri con età inferiore ai 25 anni, autorizzati all'ingresso in Germania per svolgere un percorso formativo *ad hoc*.

Tra i problemi, resta critica la questione del riconoscimento dei titoli conseguiti all'estero, che avviene secondo una procedura complessa e costosa.

Per l'autorizzazione all'ingresso si applicano ulteriori requisiti quali la conoscenza del tedesco, almeno di livello B1; la dimostrazione di potersi mantenere durante la ricerca di occupazione; la disponibilità di un alloggio in Germania; la registrazione presso la cassa mutua tedesca; la prova di potersi mantenere interamente tramite il lavoro ottenuto; la durata settimanale del lavoro, che deve essere almeno di 35 ore.

Le norme tedesche, come quelle di altri Stati, distinguono tre gruppi di paesi: 1) EU/EEA/Svizzera, che godono del diritto di libera circolazione; 2) USA, Canada, Australia, Nuova Zelanda, Israele, Giappone, Corea del Sud: ai cittadini di questi Stati non viene richiesto il visto dell'ambasciata tedesca nel paese di origine e possono presentare direttamente una domanda presso *Ausländerbehörde*, Ufficio immigrazione); 3) tutti gli altri paesi terzi, a cui viene richiesto il visto per

motivi di lavoro presso l'ambasciata tedesca nel paese di origine. La Germania prevede inoltre un visto per ricerca di lavoro, che ha una durata di sei mesi. Una volta trovato lavoro si può fare domanda per il permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

3.6 Il caso spagnolo

Il caso spagnolo, come quello tedesco, riveste un particolare interesse per la riforma legislativa varata nell'agosto 2022, proprio a partire dalla necessità di rinnovare le norme in materia di ingresso per motivi di lavoro¹⁰. Anche in questo paese la riforma ha perseguito l'obiettivo di facilitare l'ingresso di lavoratori stranieri necessari all'economia nazionale. Vediamo però anzitutto l'architettura della regolazione dei permessi di lavoro in Spagna. Nel paese iberico sono previste quattro modalità per ottenere un visto per motivi di lavoro. Per le prime due, ovvero il visto per imprenditori e il visto per lavoratori altamente qualificati, il candidato può presentare domanda solo una volta arrivato in Spagna, insieme al visto normale di lavoro, accessibile tanto a lavoratori dipendenti quanto a lavoratori autonomi, la cui domanda va iniziata nel paese di origine. Si può ottenere il permesso di soggiorno e il visto di lavoro anche sulla base di una parentela con cittadini UE.

Il sistema precedente rendeva molto difficile l'ottenimento di un visto per motivi di lavoro, essendo basato su una lista di poche occupazioni per cui era difficile trovare manodopera locale. La riforma ha esteso i settori strategici per cui è prevista l'assunzione di lavoratori stranieri su base geografica (per regione), e la lista verrà ora aggiornata ogni tre mesi. Inoltre, se le aziende dichiarano la necessità di assumere personale per occupazioni che non sono inserite nella lista, il processo viene agevolato riducendo il tempo necessario per ottenere i certificati richiesti, e rendendo così più veloce l'intera procedura. Se a otto giorni dalla pubblicazione dell'offerta di lavoro non vengono trovati lavoratori in loco, allora entro tre giorni viene emesso un certificato di carenza e si possono assumere lavoratori stranieri. Il settore edile è stato recentemente esentato da questa procedura: gli imprenditori non devono più passare attraverso la ricerca di lavoratori in loco. Anche la procedura di visto per lavoratori autonomi è stata semplificata, riconoscendo altresì l'importanza dei modelli di business digitale: i requisiti in termini di competenze ed esperienza restano invariati, ma vengono estesi i casi compatibili col visto per lavoratori autonomi. Anche chi è entrato in Spagna con un visto per motivi di studio viene favorito nel trovare lavoro.

Le norme spagnole agevolano inoltre il rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro anche a chi si trova in condizione di disoccupazione: se ha versato contributi alla sicurezza sociale nei sei mesi precedenti la domanda di rinnovo, se il richiedente è attivo nella ricerca del lavoro da almeno tre mesi, se è stato occupato regolarmente per almeno nove dei dodici mesi precedenti, se può dimostrare un sufficiente livello d'integrazione sociale, se ha legami familiari. Inoltre, il rinnovo vale ora per quattro anni e non più per due.

Il caso spagnolo presenta anche un dispositivo permanente di regolarizzazione dei lavoratori a domanda individuale (*arraigo*). La recente riforma ha anzitutto agevolato l'*arraigo laboral*, modificandone i requisiti: vengono ancora richiesti due anni di permanenza in Spagna, ma basta dimostrare di aver lavorato almeno 15 ore a settimana in un anno, o 30 ore a settimana in un periodo di sei mesi. Solo i lavoratori attualmente irregolari, ma che hanno già lavorato regolarmente in Spagna possono fare domanda per questo permesso, e anche i lavoratori autonomi.

¹⁰ Immigration lawyers Spain, *Approval of the new reform of the law on foreigners in Spain*, 2022

Anche i requisiti dell'*arraigo social* sono stati semplificati: vale qualunque offerta di lavoro, non importa la durata (non occorre che il lavoro duri almeno un anno, come era previsto in precedenza); il salario offerto deve essere almeno uguale al salario minimo; si può fare domanda anche avendo diversi lavori part-time, a condizione che la somma sia di almeno 30 ore lavorate; si può fare domanda anche con contratti da 20 ore settimanali se si ha un figlio minore in Spagna. Viene poi introdotto un *arraigo para la formación*: un anno di permesso per circostanze straordinarie, pensato per stranieri irregolari che non possono frequentare corsi di formazione ufficiali, in modo da consentire loro di terminare gli studi od ottenere una qualifica professionale. Se si prosegue il percorso di formazione, il permesso può essere rinnovato di dodici mesi. La misura è rivolta a stranieri che vengono formati per occupazioni che non vengono svolte dalla manodopera locale.

Fino ad ora chi aveva un permesso come lavoratore dipendente non poteva lavorare come autonomo, ma la riforma ha modificato questo aspetto: una volta rinnovato il permesso per lavoro dipendente o lavoro autonomo, è possibile ora svolgere tanto un lavoro dipendente quanto un lavoro autonomo, senza dover dimostrare alcuna compatibilità e senza altre procedure legali, come invece era previsto in precedenza.

3.7 Considerazioni sul quadro normativo europeo

Le politiche degli ingressi nei paesi europei qui considerati hanno alcuni aspetti in comune. Anzitutto, una lunga stagione di restrizione e accentuata selettività nell'ammissione di nuovi lavoratori da paesi extra-UE, in parte correlato anche alla disponibilità di ampi bacini di manodopera proveniente dai nuovi paesi comunitari.

Esistono comunque nei diversi paesi liste delle occupazioni e dei settori con maggiori fabbisogni scoperti, mentre in alcuni casi si profila una maggiore flessibilità nei confronti del lavoro degli studenti e degli ex-studenti e verso ingressi per attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo. In Germania questa formula consente di configurare un percorso di regolarizzazione per i richiedenti asilo diniegati.

Un secondo elemento trasversale concerne la diffusa critica verso la complessità delle procedure autorizzative vigenti e il tentativo di riformarle. La regolazione dei nuovi ingressi richiede la definizione di un laborioso equilibrio tra fabbisogni di forza lavoro, che richiedono tra l'altro tempi serrati di risposta, salvaguardia dei diritti dei lavoratori nazionali, che comporta verifiche della disponibilità dei cercatori di lavoro locali a coprire i posti vacanti, capacità di accoglienza dei territori ed efficacia sinergica del sistema dei servizi sociali.

Per un lungo periodo questo equilibrio si è attestato su posizioni prudenziali, e quindi assai selettive nei confronti dei nuovi ingressi, con l'eccezione dei lavoratori altamente qualificati e degli operatori sanitari. Ora il pendolo pare spostarsi, sia pure cautamente, verso un assetto maggiormente corrispondente alle esigenze dei rispettivi sistemi produttivi nazionali.

Un terzo aspetto rilevabile, anche se non ovunque e con accentuazioni diverse, riguarda le regolarizzazioni di lavoratori sprovvisti di documenti idonei. I partner europei, e segnatamente Francia e Spagna (la Germania con maggiori vincoli e con un focus sui richiedenti asilo diniegati) si sono orientati verso forme discrezionali di regolarizzazione individuale. Un altro ambito di regolazione riguarda la prevenzione della caduta nell'irregolarità a seguito della perdita del lavoro, su cui ha operato ad esempio il legislatore spagnolo. I cicli alterni di espansione e recessione che hanno spesso caratterizzato il sistema produttivo e l'economia nel suo complesso possono infatti

comportare flessibilità nell'inserimento occupazionale, dal quale può derivare a sua volta alternativamente un aumento della popolazione in condizioni di deprivazione o un carico aggiuntivo per i sistemi di welfare.

4. Osservazioni del CNEL

In tutto il mondo occidentale le migrazioni economiche costituiscono una necessità alla luce dell'andamento demografico e delle proiezioni sul futuro.

Da queste ultime emerge anche la necessità di attrarre figure professionali qualificate e non solo "manovalanza" da destinare a determinati settori produttivi e lavorativi ad alta intensità di manodopera. Negli ultimi anni sono emerse carenze significative di personale in settori cruciali, come quello sanitario, quello della cura e dell'assistenza delle persone anziane e/o con *deficit* motori e/o cognitivi. Un altro aspetto da considerare riguarda la diffusione del lavoro sommerso. Secondo quanto riportato nel Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso per il triennio 2023-2025, adottato dal MLPS il 19 dicembre 2022, oltre un quarto dei lavoratori in nero si concentra nel lavoro domestico anche per l'intuitiva difficoltà di verifica, per cui è necessario agire preventivamente nella fase di instaurazione del rapporto di lavoro. Un altro settore che necessita di un controllo maggiore di tutta la filiera di reclutamento è rappresentato dal comparto agroalimentare, nel quale, specie in alcune regioni del Paese, sono stati rilevati fenomeni di sfruttamento del lavoro.

Tutto quanto sopra premesso, il CNEL osserva quanto segue.

(1) Una programmazione triennale dei flussi va valutata in maniera positiva in quanto rende più organica e strutturale la messa a punto di un regime di complementarità tra i fabbisogni di manodopera e interesse di cittadini di Paesi terzi a entrare in Italia in modo regolare.

(2) Pare altresì positivo il rafforzamento di un canale d'ingresso regolare per lavoratori provenienti da Paesi terzi, con l'ampliamento delle quote d'ingresso la semplificazione delle relative procedure. Per favorire ulteriormente il processo di semplificazione in atto, si propone di valutare la possibilità di rivedere in modo strutturale il termine di rilascio del nulla osta (da 60 a 30 giorni dal ricevimento della richiesta) recuperando la specifica modifica introdotta dal D.L. n. 73/2022 in via transitoria.

(3) Da valutare positivamente è anche il coinvolgimento delle parti sociali - in sede CNEL - nel processo di semplificazione delle attuali procedure di verifica dei requisiti riguardanti l'osservanza delle prescrizioni del contratto collettivo di lavoro e la congruità del numero delle richieste presentate. Impegno del CNEL è quello di monitorare, in dialogo con le parti coinvolte, gli sviluppi delle "misure di semplificazione e accelerazione delle procedure di rilascio del nulla osta al lavoro", previste con l'art. 2 del Decreto. Allo stesso tempo, sarà monitorato lo sviluppo operativo degli appositi protocolli che le organizzazioni dei datori di lavoro possono stipulare con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, la cui sottoscrizione esclude la presentazione della asseverazione da parte del datore di lavoro al momento della sottoscrizione del contratto di soggiorno presso lo Sportello Unico per l'Immigrazione.

(4) Da valutare positivamente è poi la semplificazione delle procedure per gli adempimenti dei datori di lavoro, così da rispondere in tempi rapidi alle esigenze dei settori produttivi interessati. Si

raccomanda, tuttavia, una verifica dell'effettivo conseguimento dell'obiettivo di rendere più tempestiva la risposta alle istanze lavorative.

(5) Apprezzabile è l'apertura di un canale preferenziale per i lavoratori che abbiano frequentato, con esito positivo, percorsi di formazione nei Paesi di origine finanziati dallo Stato italiano. È la formazione (non solo professionale, ma anche linguistica e culturale) lo snodo cruciale in grado di avvicinare domanda e offerta di competenze e professionalità. Per la formazione da erogare in Italia, vanno guardati con favore gli esempi forniti dal sistema della bilateralità che, come nel settore dell'edilizia, si occupa della formazione e della certificazione delle competenze e dalla rete di strutture territoriali già esistenti per la formazione continua degli adulti. Da questo punto di vista l'individuazione del CNEL quale sede istituzionale di confronto tra i principali soggetti coinvolti nel campo della formazione aiuterebbe a mettere a sistema le buone pratiche già esistenti e ad affrontare in maniera condivisa eventuali criticità anche nell'ambito dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua.

(6) Un particolare apprezzamento merita la concessione del permesso di soggiorno per un anno ai minori stranieri non accompagnati che raggiungono la maggiore età, con l'auspicio che possa consentire un agevole accesso a un prolungamento del soggiorno legale o a un permesso di soggiorno di lunga durata.

(7) Con espresso riferimento all'entità delle quote d'ingresso per il 2023, previste nel DPCM del 29 dicembre 2022 (82.705 unità), si osserva che esse restano tuttora prevalentemente finalizzate a soddisfare esigenze di lavoro stagionale (44.000 unità). I fabbisogni dei settori produttivi interessati hanno però spesso un carattere permanente, anche in relazione agli investimenti necessari per la formazione e l'inserimento dei lavoratori provenienti da Paesi terzi. Risulta quindi auspicabile, come peraltro richiesto da tutte le parti sociali, un aumento delle autorizzazioni per lavoro subordinato non stagionale. Resta escluso in modo particolare il settore domestico-assistenziale, che esprime i maggiori fabbisogni di lavoratrici/ lavoratori provenienti dall'estero (circa il 70% degli iscritti all'INPS nel settore, la quota di gran lunga più alta tra tutti i settori economici) in cui l'esteso ricorso a soluzioni irregolari ha reso già in passato necessarie periodiche manovre di emersione. Si raccomanda quindi di valutare l'inserimento di una quota dedicata di autorizzazioni all'ingresso anche per questo settore, rispondendo così alle specifiche esigenze delle famiglie italiane. Per quanto concerne i permessi di soggiorno di studenti e tirocinanti che completano percorsi formativi in Italia si raccomanda una semplificazione delle condizioni per la conversione.

(8) Da parte di alcune rappresentanze in seno al CNEL viene poi osservato che nella sezione del decreto relativa alle politiche dell'asilo, la restrizione dell'accesso alla protezione speciale, che in precedenza serviva a regolarizzare persone che avevano intrapreso un percorso di integrazione positivo in Italia, sottraendole all'emarginazione, comporterebbe la conseguenza di privare i datori di lavoro di una fonte di manodopera. In tal senso sarebbe auspicabile una maggiore comunicazione tra il canale dell'asilo e quello dell'immigrazione per motivi di lavoro. Viene osservato infine che permane la questione dell'eventuale istituzione di canali di regolarizzazione permanente per gli immigrati che si trovano già sul territorio italiano e per i quali un datore di lavoro dichiara di voler procedere all'assunzione. In tal senso – come evidenziato da alcuni studi e precedenti decreti flussi sono stati largamente utilizzati per regolarizzare lavoratori già presenti e inseriti nelle aziende.

5. PROPOSTE PER UN NUOVO RUOLO DEL CNEL

La principale criticità che emerge nella gestione dei flussi migratori resta quella di una eccessiva distanza che ancora separa gli interventi pubblici dalle effettive esigenze di volta in volta espresse dal mercato del lavoro nelle sue variegate articolazioni settoriali, locali e professionali.

Da questo punto di vista il CNEL si candida come sede naturale per contribuire a superare questa criticità. E si propone di farlo nella sua veste di organo dotato di rilevanza costituzionale e partecipato dalle parti sociali che sono poi gli attori economici e sociali che governano le complesse dinamiche della domanda e della offerta di lavoro disponendo altresì di capillari osservatori e organismi bilaterali radicati nei settori produttivi e nei territori.

Per un verso il CNEL potrebbe farsi carico, nell'ambito del proprio rapporto annuale sul mercato del lavoro, di uno studio organico e sistematico di quanto in materia viene segnalato dai principali studi e rapporti istituzionali (dati Excelsior, comunicazioni obbligatorie MLPS, Istat indagine forze lavoro, ecc.) e di quanto emerge dagli osservatori bilaterali di settore e di territorio gestiti direttamente dalle parti sociali. Per l'altro verso il CNEL potrebbe rappresentare la sede istituzionale ideale per una attività di sintesi, di natura tecnica e istruttoria, tra le istanze e le esperienze dei vari soggetti interessati dal fenomeno migratorio (Ministero del lavoro, Ispettorato del lavoro, INAPP, ANPAL, ambasciate, patronati, organizzazioni datoriali e sindacali, terzo settore, prefetture, enti locali, ecc.) nella prospettiva di istituzionalizzare su base continuativa e strutturare le occasioni di dialogo e di sviluppare una gestione maggiormente condivisa di tali processi.

All'esito di questa attività istruttoria e consultiva di tutti i soggetti interessati, il CNEL potrebbe offrire all'esecutivo tutte le informazioni necessarie e attendibili per le relative decisioni politiche che verrebbero così sviluppate alla luce di un puntuale monitoraggio del fabbisogno effettivo - a livello microeconomico - delle imprese relativo alla forza lavoro richiesta nei diversi contesti aziendali, settoriali e territoriali. Si tratta di una variabile fondamentale per la regolazione dei flussi, che, tuttavia, allo stato attuale risulta poco sviluppata nel nostro Paese. A differenza di quanto avviene in altri contesti nazionali, non esiste, infatti, un obbligo per imprese e famiglie di esprimere le posizioni vacanti. Di conseguenza i dati di fabbisogno sono frutto di una generica valutazione macroeconomica, basata su dati come la crescita del PIL, eventualmente stimato per settore di produzione/attività.

Con il contributo del CNEL si potrà dunque procedere alla mappatura, valutazione e validazione dei dati raccolti dettagliati per tipologia di attività, ambiti territoriali, qualifiche e formazione professionale richieste, configurando un modello condiviso ed omogeneo in grado di rappresentare in maniera compiuta ed efficace ai reali fabbisogni occupazionali da trasmettere all'esecutivo per consentire interventi mirati e contestuali aderenti alle effettive esigenze evidenziate dalle parti sociali in materia di flussi.

Allo stesso modo la sede istituzionale del CNEL potrebbe contribuire a superare l'insufficiente raccordo a livello di politiche pubbliche tra percorsi formativi e politiche di inserimento lavorativo degli stranieri, rispetto al quale pure esistono già buone prassi relative ad alcuni settori ma non adeguatamente valorizzate e messe a sistema.

Sempre in ragione della sua struttura partecipata da tutte le parti sociali più rappresentative e quale sede istituzionale il CNEL potrebbe favorire il dialogo, oggi estremamente lacunoso e intermittente, tra i variegati soggetti che operano nel campo della formazione, con lo specifico

obiettivo di coinvolgere e consentire un confronto più fluido e tempestivo tra istituzioni, enti pubblici, paritetici e i privati (es. Ministero per gli affari esteri, centri per l'impiego, fondi interprofessionali per la formazione continua, enti bilaterali, parti sociali, patronati, agenzie per il lavoro) che sia funzionale alla qualità e alla efficacia dei percorsi formativi non solo nei Paesi esteri coinvolti, ma anche in Italia. Le ambasciate e i consolati italiani (complessivamente oltre 200 strutture), nei Paesi in cui sono presenti, in collaborazione con i patronati, possono svolgere una funzione di prima comunicazione e formazione dei lavoratori, sulla base anche delle loro esigenze. A supporto di tale processo, i fondi interprofessionali per la formazione continua potranno destinare parte delle risorse per finanziare i percorsi formativi nei Paesi di provenienza, in una fase precedente all'ingresso dei lavoratori in Italia, sia nel territorio italiano. In collaborazione con le Ambasciate dei Paesi esteri, potrebbe essere altresì monitorato il ricongiungimento familiare con la previsione di corsi di formazione, anche professionali, per i familiari in età di lavoro.

In tale prospettiva è intenzione del CNEL, anche nell'ottica dell'imminente avvio della XI Consiliatura, definire, sperimentare e modellizzare una strategia sistemica e condivisa con tutte le parti sociali di supporto e affiancamento delle autorità competenti nelle successive fasi attuative del provvedimento, rilanciando e ribadendo così il ruolo di impulso, collegamento e supervisione che la normativa vigente già attribuisce al CNEL in tale materia.

In questo senso si rende oltremodo opportuno valorizzare in maniera compiuta le funzioni già attribuite al CNEL dall'art. 42 del T.U. sull'Immigrazione attraverso l'istituzione nel suo seno dell'Organismo Nazionale di Coordinamento, cui compete, in un dialogo proficuo e strutturato con Regioni ed Enti locali, *"individuare le iniziative idonee alla rimozione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio dei diritti e dei doveri dello straniero"* e svolgere *"compiti di studio e promozione di attività volte a favore la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica e la circolazione delle informazioni" sull'applicazione del T.U. sull'Immigrazione".*

Tramite l'Organismo Nazionale di Coordinamento il CNEL potrà in effetti dare vita non solo alle attività di confronto e dialogo sociale, ma altresì agli adempimenti di natura tecnica per una definizione condivisa, puntuale e dinamica dei reali fabbisogni occupazionali e professionali così come prefigurata nel presente parere.

Sul piano operativo, l'Organismo Nazionale di Coordinamento si occuperà infatti di raccogliere, sintetizzare e comunicare, con cadenza trimestrale, le informazioni emerse dai rapporti e dal confronto con le Parti, in merito alle esigenze di manodopera dei diversi settori. Allo stesso tempo, l'Organismo avvierà un confronto costante con le amministrazioni locali, sia con riferimento alle funzioni in materia di formazione professionale ed impiego attribuite ai diversi attori - Regioni, Città Metropolitane e Province, Comuni - che rispetto alle politiche di integrazione locale di loro competenza previste dall'art. 42 del T.U. sull'immigrazione.

Appare infatti cruciale potenziare le occasioni di dialogo e confronto con le amministrazioni locali e il terzo settore, al fine di evitare una gestione unilaterale e centralizzata dei flussi migratori, che non tenga conto delle esigenze legate ai singoli contesti territoriali e del fondamentale apporto delle comunità locali e di tutti gli stakeholder di riferimento.

Cogliere la valenza strategica, istituzionale e partecipata, del CNEL potrà così consentire di pervenire non solo a osservazioni e pareri che, oggi, per forza di cose restano parziali e discontinui, ma realizzare in un processo continuo, aperto e inclusivo, un elevato valore aggiunto in termini di espressione e consolidamento della fiducia necessaria al confronto fattivo tra domanda e offerta di

lavoro sul versante della forza lavoro straniera, che non può essere lasciato esclusivamente al mercato, vista la regolamentazione stringente dei flussi e che ciò nondimeno può svilupparsi solo facendo leva sull' "alimentazione" di un rapporto di fiducia tra imprese, famiglie e Stato.