

# “Conversione in legge del decreto-legge 3 ottobre 2025, n. 146, recante disposizioni urgenti in materia di ingresso regolare di lavoratori e cittadini stranieri, nonché di gestione del fenomeno migratorio”

(AC 2643)

**Memoria per la Commissione Affari Costituzionali, Camera dei Deputati**

**Roma, 15 ottobre 2025**



## 1. Premessa e missione dell'Osservatorio Proxima

L'**Osservatorio Proxima – per il futuro del lavoro e delle competenze** è una piattaforma di analisi, dialogo e proposta dedicata a leggere in profondità le trasformazioni del lavoro e della formazione in Italia ed Europa. Attraverso ricerche, report periodici e tavoli di confronto, Proxima analizza le dinamiche del mercato del lavoro, le evoluzioni tecnologiche e le politiche formative, con l'obiettivo di fornire strumenti di policy pragmatici, orientati alla competitività del sistema produttivo e alla tutela del capitale umano.

Tra le attività più recenti, l'Osservatorio ha pubblicato i rapporti annuali *"Formazione e Lavoro"* ed *"EdTech"*, che mettono in luce il crescente fabbisogno di manodopera qualificata e la correlata necessità di modelli di formazione e attrazione di talenti più moderni, efficienti e coordinati con le politiche industriali.

---

## 2. Una "politica industriale dell'immigrazione"

L'Italia ha oggi bisogno di una **politica industriale dell'immigrazione**, intesa non come gestione emergenziale dei "flussi", ma come **architettura stabile, selettiva e veloce di canali di ingresso per competenze e famiglie**. Una politica che riconosca l'immigrazione qualificata come infrastruttura produttiva: **un corridoio competitivo per le competenze**, programmato e tracciabile, non una risposta episodica a carenze di manodopera.

Il Paese sta sperimentando il massimo storico dell'occupazione, ma la **dinamica demografica** e la **struttura per età della forza lavoro** rendono insostenibile, nel medio periodo, l'attuale livello di partecipazione. Senza un innesto stabile di lavoratori qualificati, l'Italia rischia di **perdere ogni anno capacità produttiva e domanda interna** con l'uscita dal mercato delle coorti nate negli anni Sessanta – le più numerose e oggi ancora pienamente attive.

Secondo le elaborazioni **Unioncamere–Excelsior**, nei prossimi cinque anni il **fabbisogno complessivo di lavoratori sarà compreso tra 3,3 e 3,7 milioni**, tra espansione e sostituzione, con **difficoltà di reperimento che superano il 45–50%** nei profili tecnici, manifatturieri e dei servizi avanzati.

In questo quadro, **circa 650.000 dei profili richiesti saranno lavoratori immigrati**, soprattutto nei settori chiave della manifattura, dell'edilizia, della logistica, dell'assistenza e della ristorazione.

Parallelamente, la popolazione in età lavorativa (15–64 anni) è destinata a ridursi di oltre un quinto entro i prossimi venticinque anni, aggravando il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro.

Questo scenario non riguarda solo l'Italia.

A livello globale si parla ormai di **talent scarcity** – scarsità di talenti – che sta ridefinendo le strategie industriali di molti Paesi. Stati Uniti, Canada, Germania, Regno Unito e alcune economie del Golfo hanno avviato **piani strutturali per attrarre capitale umano qualificato**, integrando i canali migratori con le loro politiche industriali e dell'innovazione.

L'Italia, per restare competitiva, deve partecipare a questa competizione globale dotandosi di **strumenti certi, digitali e orientati alle competenze**.

---

## 3. Il quadro normativo e le opportunità dell'articolo 23 T.U.I.

In questo contesto si inserisce il **Decreto-Legge 146/2025**, che prosegue il percorso di razionalizzazione del sistema normativo avviato con i precedenti provvedimenti (DL 20/2023 e DL 145/2024).

L'obiettivo condivisibile è rendere più efficiente il sistema di gestione degli ingressi regolari e migliorare la funzionalità degli **Sportelli Unici per l'Immigrazione**, semplificando le interazioni tra imprese, lavoratori e amministrazione.



Tuttavia, l'attuale versione del decreto **non risponde ancora pienamente** alle esigenze espresse dal tessuto produttivo, soprattutto per quanto riguarda la gestione dei **lavoratori formati all'estero**.

L'articolo **3 della Legge 50/2023** (conversione del cosiddetto *Decreto Cutro*) ha già introdotto una riforma di grande rilievo:

l'articolo 23 del Testo Unico sull'Immigrazione consente infatti l'ingresso **fuori quota** per lavoratori che abbiano completato programmi di formazione civico-linguistica e professionale nei Paesi d'origine.

Si tratta di una leva normativa che può trasformarsi in una **pipeline qualificata e legale** di ingresso in Italia, collegando i fabbisogni occupazionali delle imprese con percorsi formativi controllati e certificati.

Negli ultimi due anni sono stati avviati diversi progetti di questo tipo, coinvolgendo alcune migliaia di candidati che arrivano con competenze verificate, conoscenza linguistica di base e familiarità con il contesto lavorativo italiano.

Tuttavia, **questo canale rimane poco utilizzato** a causa di procedure amministrative ancora troppo lente e incerte, che ne vanificano l'efficacia e scoraggiano gli investimenti delle imprese.

Le pratiche relative ai lavoratori formati all'estero, pur essendo fuori quota, continuano a seguire le stesse regole dell'articolo 22 T.U.I. previste per i flussi ordinari, con tempi lunghi e colli di bottiglia presso Sportelli Unici e Consolati.

---

## 4. Proposte dell'Osservatorio Proxima per il miglioramento del DL 146/2025

L'Osservatorio Proxima propone **interventi puntuali e a costo zero** per rendere pienamente operativo il canale dell'articolo 23 e trasformarlo in una componente strutturale della politica del lavoro italiana.

### **Proposta 1 – Semplificazione e accelerazione del nulla osta**

- Riduzione del termine massimo per il rilascio del nulla osta da 60 a **30 giorni** per i lavoratori formati nei Paesi d'origine.
- Decorso tale termine, **silenzio-assenso** e **trasmissione telematica automatica** alle rappresentanze diplomatiche, che provvedono al rilascio del visto entro i successivi 30 giorni.
- Esclusione di questi lavoratori dall'obbligo di confermare entro sette giorni l'interesse all'assunzione (art. 22, comma 5-quinquies, T.U.I.), per evitare duplicazioni prive di valore sostanziale.

### **Proposta 2 – Estensione del termine per la richiesta di visto**

- **Da 6 a 18 mesi** il periodo entro cui il lavoratore, dopo la conclusione del corso, può presentare la domanda di visto.  
Tale modifica allinea i tempi amministrativi ai cicli effettivi di selezione e assunzione delle imprese, evitando la decadenza dei percorsi formativi già completati.

### **Proposta 3 – Semplificazione dell'idoneità alloggiativa**

- Possibilità per i datori di lavoro di attestare l'idoneità dell'alloggio tramite **autocertificazione** (per alloggi privati) o **prenotazione tracciabile** presso strutture ricettive per un periodo minimo di due mesi dall'arrivo del lavoratore.  
In entrambi i casi restano fermi gli obblighi e le responsabilità del datore di lavoro e della struttura ospitante.



---

## 5. Benefici attesi e impatto economico-sociale

L'attuazione di queste misure consentirebbe di:

- **Garantire certezza dei tempi** e tracciabilità end-to-end delle procedure (30 + 30 giorni);
- **Premiare la qualità** dei percorsi formativi e delle imprese che investono in capitale umano;
- **Ridurre il rischio amministrativo** e le duplicazioni di controlli, mantenendo intatti i presidi di sicurezza e legalità;
- **Allineare l'Italia agli standard europei** nella gestione "skills-first" dei flussi migratori.

Si tratta di modifiche **a costo zero per la finanza pubblica**, attuabili con risorse e piattaforme già esistenti (in particolare il portale **ALI**, da rendere interoperabile con i sistemi dei Ministeri, delle Prefetture e dei Consolati).

---

## 6. Conclusioni

L'Italia si trova davanti a una scelta strategica: **governare la transizione demografica e produttiva** o subirla. Il DL 146/2025 rappresenta un passo nella giusta direzione, ma occorre fare un salto di qualità rendendo realmente competitivo e funzionante il canale di ingresso dei lavoratori formati all'estero previsto dall'articolo 23 T.U.I.

Le proposte dell'Osservatorio Proxima – **tempi certi, corsia preferenziale per i lavoratori formati, estensione della finestra per i visti, semplificazione dell'idoneità alloggiativa e digitalizzazione completa del processo** – sono pragmatiche, sostenibili e coerenti con gli obiettivi dichiarati del Governo: coniugare crescita economica, sicurezza e legalità.

**In ultima analisi, una politica industriale dell'immigrazione non è un favore a qualcuno: è una politica di competitività nazionale.**

Ogni lavoratore formato che entra regolarmente in Italia rappresenta una risorsa per la produttività, la coesione e la sostenibilità del nostro modello di sviluppo.



# Proposte emendative

## Proposta n. 1 – Semplificazione e accelerazione delle procedure di rilascio del nulla osta per lavoratori formati all'estero

L'articolo 22 del D.lgs. 286/1998 – modificato dal provvedimento in esame – disciplina le procedure relative al rilascio del nulla osta per l'ingresso di lavoratori stranieri già formati nei Paesi di origine.

La proposta in oggetto è volta a garantire maggiore efficienza, trasparenza e rapidità nelle **procedure di ingresso dei lavoratori stranieri formati nei Paesi di origine**, assicurando al contempo la tutela dei diritti dei lavoratori e la certezza dei termini procedurali per le imprese.

Infatti, le imprese incontrano difficoltà nell'assunzione di personale qualificato, soprattutto nei settori in cui le competenze richieste risultano scarsamente disponibili sul mercato interno. Le modifiche proposte consentirebbero, dunque, di agevolare l'ingresso in Italia di figure professionali con formazione certificata, favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro qualificato e rispondendo in modo più efficace alle esigenze del mercato del lavoro nazionale. Al tempo stesso, verrebbero mantenuti gli accertamenti e i controlli necessari a garantire la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché la sicurezza sul lavoro e la protezione del lavoratore.

Nel dettaglio, il comma 1, lettera a), **punto 1**, della proposta di seguito introduce alcune semplificazioni procedurali:

1. riduce a **trenta giorni** il termine massimo per il rilascio del nulla osta ai lavoratori stranieri già formati nei Paesi di origine;
2. decorso tale termine, prevede che il nulla osta si intende comunque **rilasciato** e, su richiesta del datore di lavoro, è trasmesso alle rappresentanze diplomatiche competenti.

Inoltre, al comma 1, lettera a) **punto 2** chiarisce che il comma 5-quinquies dell'articolo 22 – secondo cui il datore di lavoro è tenuto a confermare la richiesta di nulla osta al lavoro allo sportello unico per l'immigrazione entro sette giorni dalla comunicazione di avvenuta conclusione degli accertamenti di rito sulla domanda di visto di ingresso presentata dal lavoratore – **non si applica** ai lavoratori formati all'estero al fine di semplificare l'iter amministrativo, assicurando tempi e modalità coerenti con le specificità dei percorsi formativi all'estero.

Infine, il comma 1, lettera a) **punto 3** evita duplicazioni di controlli per lavoratori la cui formazione è già certificata ai sensi dell'articolo 23 del D.lgs. 286/1998 e **uniforma le procedure** di rilascio del citato nulla osta.

Si riporta, di seguito, la proposta emendativa:

### Art. 1

Al comma 1, la lettera a) è sostituita dalla seguente:

a) all'articolo 22:

1. **al comma 5:**

- i. le parole: «dalla presentazione della richiesta» sono sostituite dalle seguenti: «dalla data di imputazione della richiesta alle quote di ingresso di cui all'articolo 21, comma 1, primo periodo»;
- ii. è aggiunto, infine, il seguente periodo: «Il termine massimo di sessanta giorni di cui al primo periodo, è ridotto a trenta giorni per i lavoratori che hanno completato i percorsi di cui all'articolo 23 del presente provvedimento. Decorso tale termine, il nulla osta si intende rilasciato e, richiesta del datore di lavoro, è trasmesso telematicamente alle rappresentanze diplomatiche che provvedono al rilascio del visto entro i successivi trenta giorni.

2. **al comma 5-quinquies** è aggiunto, infine, il seguente periodo: «*Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano ai lavoratori che hanno completato i percorsi di cui all'articolo 23 del presente provvedimento*»;

3. **al comma 5.01** è aggiunto, infine, il seguente periodo: «*Le disposizioni di cui al presente comma si applicano ai lavoratori formati all'estero ai sensi dell'articolo 23 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*».



---

## Proposta n. 2 – Semplificazione delle procedure di attestazione dell'idoneità dell'alloggio per i lavoratori stranieri

La normativa vigente richiede ai datori di lavoro di attestare l'idoneità dell'alloggio per i lavoratori stranieri, al fine di garantire condizioni abitative adeguate e conformi agli standard di sicurezza e igiene. Tuttavia, tale obbligo comporta spesso verifiche complesse e oneri amministrativi sia per i datori di lavoro sia per le autorità competenti.

La proposta riportata di seguito consente ai datori di lavoro di attestare l'idoneità dell'alloggio o mediante **autocertificazione** (per gli alloggi privati) o presentando una **prenotazione** di almeno due mesi (per le strutture alberghiere o ricettive).

In tal modo, si riducono i tempi e gli oneri burocratici per i datori di lavoro, senza compromettere la sicurezza e l'idoneità degli alloggi destinati ai lavoratori. Al contempo, si garantisce maggiore flessibilità, permettendo l'utilizzo sia di alloggi privati sia di strutture ricettive, in modo da adattarsi alle diverse esigenze logistiche e territoriali.

Si riporta, di seguito, la proposta emendativa:

### Art. 2

Al comma 1, lettera a), è aggiunto, infine, il seguente periodo:

«**2-bis.3.** I datori di lavoro possono attestare l'idoneità dell'alloggio mediante autocertificazione relativa ad alloggi privati, ovvero mediante presentazione di una prenotazione presso struttura alberghiera o ricettiva, comunque denominata, per un periodo minimo di due mesi dall'arrivo in Italia. In tale ipotesi, la verifica dell'idoneità è effettuata sulla base dell'indicazione del nominativo della struttura ospitante, ferme restando le responsabilità della stessa in caso di mancata osservanza della normativa vigente».

---

## Proposta n. 3 – Estensione del termine per la richiesta di visto dei lavoratori formati nei Paesi di origine

L'articolo 23 del D.lgs. 286/1998 prevede specifici programmi di formazione e istruzione professionale nei Paesi di origine, finalizzati a favorire l'ingresso regolare di lavoratori stranieri in Italia.

La normativa vigente consente ai predetti lavoratori di fare richiesta di visto lavorativo entro sei mesi dalla fine del corso di formazione. Tale termine risulta, spesso, eccessivamente breve rispetto ai tempi necessari per l'attivazione dei canali di assunzione, la definizione dei fabbisogni occupazionali e l'espletamento delle procedure amministrative connesse.

Pertanto, si propone di **estendere il termine da sei a diciotto mesi**, per armonizzare i tempi e garantire una maggiore continuità tra il percorso formativo e l'inserimento lavorativo.

Si riporta, di seguito, la proposta emendativa:

### Art. 2

Al comma 1, dopo la lettera a) è inserita la seguente:

«a-bis) all'articolo 23, comma 2-bis) le parole "sei mesi" sono sostituite dalle seguenti "diciotto mesi"».

