

La trilateralità infranta: l'estromissione dei sindacati dal governo dell'immigrazione per lavoro*

The broken trilateralism: the exclusion of trade unions from the governance of labour migration

Andrea Sgroi

Dottorando di ricerca nell'Università di Palermo

SOMMARIO: 1. Sull'eterogeneità dell'approccio sindacale al fenomeno migratorio. – 2. Il coinvolgimento delle parti sociali nel modello di gestione delle migrazioni consegnato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro. – 3. Il ruolo delle parti sociali nella precedente disciplina italiana sull'ingresso e soggiorno per motivi di lavoro. – 4. Il depotenziamento del dialogo sociale tripartito e l'istituzionalizzazione della posizione delle associazioni datoriali e di altri operatori privati nei più recenti interventi normativi. – 5. Considerazioni conclusive.

Sinossi: Il presente contributo esamina il tema del coinvolgimento delle parti sociali nella gestione dell'immigrazione, con particolare riferimento alla disciplina dell'ingresso e soggiorno per motivi di lavoro. Mentre il posizionamento delle organizzazioni sindacali rispetto all'ingresso dei lavoratori migranti si è rivelato variabile nei diversi contesti, le associazioni datoriali si sono mostrate tendenzialmente favorevoli all'ingresso di manodopera proveniente da altri paesi, seppur con preferenze diverse a seconda dei modelli economici nazionali. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro ha promosso un modello partecipativo fondato sul

* Il presente contributo è riconducibile all'attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Palermo (CUP B53D23032690001), nell'ambito del progetto PRIN PNRR 2022 "YES-Youth Employment Strategy" (Principal Investigator Prof.ssa Carmela Garofalo, Codice: P2022H89ZS), finanziato dalla Missione 4 "Istruzione e Ricerca del PNRR (componente C2 – investimento 1.1, Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale – PRIN), a valere sui fondi europei del programma NextGeneration EU.

coinvolgimento delle parti sociali, sul presupposto che i soggetti collettivi possano dare un contributo inestimabile all'elaborazione, alla divulgazione e alla supervisione delle politiche migratorie. Il legislatore italiano ha inizialmente recepito tale modello, introducendo alcune forme di coinvolgimento bilaterale. Tuttavia, le recenti riforme hanno indebolito il dialogo sociale tripartito e istituzionalizzato il ruolo delle associazioni datoriali nei processi decisionali. Ne emerge un assetto in cui il sindacato risulta marginalizzato, privo di strumenti effettivi di controllo e tutela collettiva nella gestione dell'immigrazione per lavoro.

Abstract: This article analyses the involvement of social partners in the management of immigration, with a focus on the regulation of entry and residence for work purposes. While trade unions' positions on the entry of migrant workers have varied in different contexts, employers' associations have generally favoured the entry of labour from other countries, although their preferences have differed depending on national economic models. The International Labour Organisation has promoted a participatory model based on the involvement of social partners, assuming that trade unions and employer associations can contribute invaluable expertise to the development, dissemination, and supervision of migration policies. Initially, the Italian legislator adopted this model, introducing some forms of bilateral involvement. However, recent reforms have weakened tripartite social dialogue and formalised the role of employers' associations in decision-making processes. The result is a structure in which trade unions are marginalised and lack effective mechanisms for control and protection in the management of labour migration.

Parole chiave: Lavoratori stranieri – Sindacato – Datori di lavoro – Dialogo sociale

Keywords: Migrant workers – Trade union – Employers – Social dialogue

1. Sull'eterogeneità dell'approccio sindacale al fenomeno migratorio

Le posizioni assunte storicamente dalle organizzazioni sindacali, rispetto al fenomeno dell'immigrazione di lavoratori dall'estero, sono piuttosto eterogenee.

In alcuni contesti, i sindacati si sono opposti all'ingresso delle persone migranti o hanno rivendicato il diritto di veto sulle decisioni ad esso relative. In altre situazioni, le organizzazioni dei lavoratori si sono mostrate indifferenti al fenomeno oppure hanno cooperato alle procedure di reclutamento della manodopera proveniente da altri paesi. Similmente, riguardo all'atteggiamento delle organizzazioni nei confronti dei lavoratori migranti, una volta che questi sono entrati nel nuovo mercato del lavoro, le soluzioni adottate dai sindacati oscillano tra la scelta di escluderli dalle organizzazioni e quella di favorirne la sindacalizzazione e di includere le loro istanze nella propria piattaforma rivendicativa. Queste strategie hanno trovato nel tempo diverse giustificazioni di ordine pratico e teorico e sembrano dipendere sia dalla variabilità degli scenari migratori di riferimento, sia dalle caratteristiche del movimento operaio nei vari paesi¹.

¹ PERLMAN, *Ideologia e pratica dell'azione sindacale*, Arcadia Edizioni, ried., 1956, 437: l'a. descrive il modello di condotta tenuto da alcune componenti del movimento sindacale americano della prima metà del Novecento come apertamente razzista e anti-immigrazionista e ritiene che questo atteggiamento «non dovrebbe essere interpretato come un morbo esotico, bensì come una espressione, non troppo sorprendente, della coscienza della scarsità delle occasioni economiche,

Anche il dibattito in seno alle organizzazioni sindacali internazionali – nel corso della Guerra Fredda – documenta la presenza di vedute divergenti. Considerando la questione con uno sguardo d'insieme, si riteneva che la mobilità dalle aree con un relativo *surplus* demografico verso quelle industrialmente più sviluppate avrebbe consentito alle persone migranti di migliorare il proprio tenore di vita, contribuendo al contempo alla prosperità dei paesi di immigrazione e riducendo la pressione sul mercato del lavoro d'origine. Di contro, vi era la preoccupazione, in particolare tra i rappresentanti dei sindacati dei paesi destinatari di immigrazione, che le migrazioni causassero un eccesso di manodopera, da cui derivava la convinzione che l'ingresso di forza lavoro dall'estero dovesse essere pianificato e indirizzato².

In generale, si è osservato che il sindacato, «per la sua natura di soggetto radicato nella società e nel mondo del lavoro, assorbe parte di tutto ciò che si muove a livello di senso comune, introiettandone anche alcuni aspetti deteriori», tra i quali figura la percezione dell'immigrazione come minaccia³. Più che a ragioni recondite, però, le manifestazioni di diffidenza verso il fenomeno migratorio, da parte dei sindacati, sembrano ricollegarsi soprattutto al timore che l'afflusso di forza lavoro possa minare la capacità dei sindacati di arginare il *dumping* normativo e salariale; tant'è che la rivendicazione più comune, nei sistemi in cui i sindacati hanno storicamente assunto un atteggiamento propositivo verso l'immigrazione, è stata quella di far sì che le persone migranti e i lavoratori del luogo ricevessero la stessa retribuzione a parità di lavoro e le medesime condizioni di impiego⁴, per via legale o mediante l'estensione dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi⁵.

propria dei gruppi operai». Sul punto, WEBB, WEBB, *Industrial democracy*, London, 1902, 252: i coniugi Webb menzionano l'esclusione dei lavoratori stranieri tra le rivendicazioni che il sindacalismo inglese, a cavallo tra Otto e Novecento, ha presentato al Parlamento di quel paese. Si veda anche l'opera di CASTLES, KOSACK, *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, 1973, 128. Questi hanno definito «un dilemma» il dibattito interno ai sindacati dell'Europa occidentale del secondo Novecento sul tema delle migrazioni. Si temeva – da un lato – che un afflusso di nuovi lavoratori potesse comportare svantaggi per la forza lavoro locale, con la conseguenza che i sindacati avrebbero potuto sentirsi costretti a opporsi all'immigrazione. Di contro, si ravvisava una contraddizione tra l'esclusione dei lavoratori stranieri e la dottrina dell'internazionalismo, una forte tradizione nel movimento sindacale. Inoltre, laddove l'immigrazione era significativa, i sindacati ritenevano necessario accogliere i lavoratori stranieri, poiché escludere una parte consistente della classe lavoratrice avrebbe indebolito sicuramente l'azione operaia. PENNINX, ROOSBLAD, *Conclusions*, in ID. (a cura di), *Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960–1993: A Comparative Study of the Attitudes and Actions of Trade Unions in Seven West European Countries*, New York, 2000, 186 ss. Invece, sulla posizione assunta dai sindacati nell'odierno contesto europeo, MERINO, ROOSBLAD, PENNINX, *Comparing trade union attitudes and actions relating to immigration and migrant workers in 11 European countries*, in ID. (a cura di), *Trade Unions and Migrant Workers*, Ginevra, 2017, 354.

² SVANBERG, *International trade-unionism and migration: European integration and the post-war 'Free' movement of labour*, in *Labor History*, 2021, 5-6, 684.

³ DANESH, DI DONATO, KANE, *Le nuove sfide del sindacato plurietnico*, in GALOSSO (a cura di), *(Im)migrazione e sindacato. Nuove sfide, universalità dei diritti e libera circolazione*, Ediesse, 2017, 76.

⁴ CASTLES, KOSACK, op. cit.; PENNINX, ROOSBLAD, op. cit.

⁵ VISSER, *Extension policies compared: How the extension of collective agreements works in the Netherlands, Switzerland, Finland and Norway*, in HAYTER, VISSER (a cura di), *Collective Agreements: Extending Labour Protection*, Ginevra, 2018, spec. 39, 41, 43, 56.

Nello scenario attuale, comunque, la tendenza riscontrata nell'attività di monitoraggio della Confederazione Sindacale Internazionale vede i sindacati, sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione, intraprendere il dialogo sociale con i governi e i datori di lavoro per elaborare quadri di *governance* delle migrazioni basati sui diritti e favorire l'organizzazione dei lavoratori migranti, al fine di migliorare le loro condizioni di lavoro attraverso la contrattazione collettiva⁶.

Invece, si riscontra la tendenza delle associazioni datoriali nei 'paesi di immigrazione' a favorire l'afflusso di forza-lavoro dall'estero, a prescindere dalle circostanze politiche ed economiche. Nel caso delle organizzazioni datoriali, a variare è il tipo di immigrazione richiesto. La questione è stata messa in relazione con le diverse strategie produttive nazionali, identificate nella letteratura dell'economia politica comparata. Nelle 'economie di mercato coordinate' vi sarebbe una preferenza dei datori di lavoro per la migrazione di manodopera altamente qualificata, mentre in quelle 'liberali' i datori di lavoro sarebbero propensi a sostenere l'assunzione sia di manodopera altamente qualificata sia di forza lavoro per quei settori scarsamente retribuiti che registrano problemi di reclutamento e un elevato turnover del personale a causa dei bassi salari e delle condizioni di lavoro poco attraenti⁷.

2. Il coinvolgimento delle parti sociali nel modello di gestione delle migrazioni consegnato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro

Nonostante l'eterogeneità degli approcci dei soggetti collettivi al tema dell'immigrazione motivata da ragioni lavorative, il loro coinvolgimento costituisce un aspetto centrale del modello di gestione dei flussi migratori elaborato dall'OIL. Lo scopo e le forme di tale partecipazione sono stati definiti progressivamente, mediante la sovrapposizione di *standard* normativi e strumenti di *soft law*.

La Convenzione n. 97/1949, sull'immigrazione per motivi di lavoro, non contiene alcuna disposizione volta a definire il ruolo da assegnare ai sindacati e alle associazioni datoriali

⁶ ITUC, *Trade unions in action for the rights of migrant workers*, Bruxelles, 2023, 3.

⁷ OKÓLSKI, *American employers' interests and migrant labour in historical perspective*, CMR Working Papers, No. 131/189, Varsavia, 2023; MENZ, *European Employers and the Rediscovery of Labour Migrations*, in JURADO, BROCHMANN, *Europe's immigration challenge, Reconciling Work, Welfare, Mobility*, Londra, 2013, 105 ss.; ID., *Employer Preferences for Labour Migration: Exploring 'Varieties of Capitalism'-Based Contextual Conditionality in Germany and the United Kingdom*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 13(4), 534-550. La distinzione tra i due modelli di capitalismo, coniata da HALL e SOSKICE (*Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, 2001) sarebbe la seguente: nelle «economie di mercato liberali, le imprese coordinano le proprie attività sulla base di strutture gerarchiche tipiche di mercati competitivi e le relazioni di mercato sono ampiamente regolate da contratti formali e completi, che prevedano cioè per ogni possibile eventualità futura i diritti e gli obblighi delle parti, lasciando il meno possibile al "non scritto". Nelle economie di mercato coordinate, invece, le imprese tendono a gestire le loro relazioni sulla base di accordi incompleti e più largamente basati su comportamenti collaborativi che generano relazioni di lungo periodo e specificità degli scambi»; BELLOC, *Modelli di capitalismo e complementarità istituzionali*, in *eticaeconomia.it*, 1° novembre 2017.

in materia. Piuttosto, lo strumento individua alcune misure che gli Stati devono adottare nell'ambito della propria giurisdizione, a tutela del lavoratore migrante e della sua famiglia; alcune riguardano sia i paesi d'origine sia quelli di accoglienza dei lavoratori migranti, mentre altri obblighi riguardano esclusivamente la permanenza dei migranti nello Stato ospitante. L'unica norma suscettibile di incidere indirettamente sul tema sindacale, per le ragioni esposte in precedenza⁸, è l'art. 6, par. 1, che prescrive la parità di trattamento tra lavoratori 'autoctoni' e migranti in alcune materie. Tra queste, «l'adesione ai sindacati e il godimento dei benefici della contrattazione collettiva» sono garantiti in via paritaria «nella misura in cui tali questioni sono regolate da leggi o regolamenti, o sono soggette al controllo delle autorità amministrative» (lett. a). Invece, all'interno della Raccomandazione di accompagnamento (n. 86/1949) è auspicato che i governi consultino «le organizzazioni competenti dei datori di lavoro e dei lavoratori su tutte le questioni generali relative all'immigrazione per motivi di lavoro» (par. 2) e «per quanto riguarda le operazioni di reclutamento, introduzione e collocamento dei lavoratori migranti» (par. 19).

Al netto di tali aperture, questi strumenti sono caratterizzati da una concezione eminentemente statalista della gestione delle migrazioni dei lavoratori.

Una presa di posizione sulla necessità di un coinvolgimento più ampio dei soggetti collettivi nella *governance* delle migrazioni si è registrata all'esito della cinquantaseiesima sessione della Conferenza internazionale del lavoro (Cil), nel giugno 1971, nell'ambito di una più generale riflessione sulla necessità di rivedere e integrare gli strumenti normativi esistenti, in ragione della crescente rilevanza del fenomeno migratorio⁹. Emerse chiaramente nel dibattito che portò all'adozione della *Risoluzione relativa all'azione dell'OIL per promuovere la parità dei lavoratori migranti in tutte le questioni sociali e lavorative* l'idea che i lavoratori, i datori di lavoro e le loro organizzazioni potessero dare un contributo inestimabile all'elaborazione, alla divulgazione e alla supervisione delle politiche migratorie, specie di quelle volte ad assicurare la non discriminazione dei lavoratori di altri paesi. Tale convinzione diffusa trovò un riscontro operativo, all'interno della risoluzione, nell'enfasi posta sulla «necessità che le organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro siano associate all'attività di tutti gli organismi nazionali, regionali o internazionali che si occupano dei problemi dei lavoratori migranti»¹⁰.

L'indirizzo enunciato in questa risoluzione ha trovato una traduzione normativa nel giugno del 1975, all'interno della Convenzione n. 143 sui lavoratori migranti e nella coeva raccomandazione n. 151. Nella Convenzione n. 143 emerge, con maggiore chiarezza rispetto al precedente strumento n. 97/1949, un approccio *rights based* alla gestione delle migrazioni

⁸ V., *supra*, par. I.

⁹ ILO, *International Labour Conference, fifty-sixth session, record of proceedings*, Ginevra, 1971, 96.

¹⁰ *Ibidem*, 577-585.

dei lavoratori, espressamente enunciato all'art. 1, secondo cui: «*Each Member for which this Convention is in force undertakes to respect the basic human rights of all migrant workers*». L'articolato è suddiviso in due parti principali¹¹. La prima, rubricata «migrazioni in condizioni abusive», fissa alcuni obblighi di condotta in capo agli Stati parte, finalizzati alla tutela dei lavoratori stranieri e alla repressione di ogni forma di sfruttamento lavorativo. Invece, la seconda parte della Convenzione disciplina il principio di parità di trattamento dei lavoratori migranti «in materia di occupazione e di professione, di sicurezza sociale, di diritti sindacali e culturali, nonché di libertà individuali e collettive».

La Convenzione, specie alla luce della Raccomandazione di accompagnamento, designa forme plurime di coinvolgimento delle parti sociali, sia per quanto riguarda le politiche di contrasto allo sfruttamento lavorativo sia per l'implementazione del principio di parità di trattamento.

Così, l'art. 2, par. 2 prevede la piena consultazione e la condivisione di tutte le informazioni in possesso delle parti sociali in relazione ai lavoratori migranti occupati irregolarmente nel territorio, mentre l'articolo 4 declina la medesima prerogativa con riferimento al contatto e allo scambio di informazioni con altri Stati. L'articolo 7 della Convenzione prevede che le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori siano consultate in merito alle leggi, ai regolamenti e alle altre misure previste dalla stessa Convenzione e impone agli Stati di riconoscere alle parti sociali la possibilità di intraprendere iniziative per prevenire o eliminare gli abusi cui è sottoposta la forza lavoro migrante. L'art. 12, lett. e) della Convenzione, letta alla luce del par. 9 della Raccomandazione, estende l'obbligo di consultazione ai temi della formulazione e applicazione di una «politica sociale rispondente alle condizioni ed agli usi nazionali, affinché i lavoratori migranti ed i loro familiari possano essere in condizione di usufruire dei vantaggi concessi ai propri lavoratori nazionali, tenendo conto – fatto salvo il principio della parità di opportunità e di trattamento – delle esigenze particolari che essi possano avere fino al momento del loro adattamento alla società del paese di occupazione». L'art. 14, lett. b) prevede che la regolamentazione delle condizioni per il riconoscimento delle qualifiche professionali, ivi compresi i certificati e diplomi acquisiti all'estero, debba avvenire previa opportuna consultazione delle organizzazioni rappresentative di datori e lavoratori. Nel par. 14 della Raccomandazione si considera opportuna l'estensione dell'attività di consultazione alle questioni relative al ricongiungimento familiare.

Il *corpus* normativo in questione va oltre l'attribuzione di un ruolo consultivo alle organizzazioni. È infatti stabilito che gli Stati adottino misure specifiche per garantire la collaborazione delle parti sociali nell'attuazione della politica nazionale (art. 12, lett. a Convenzione) e che queste collaborino nella comprensione pubblica e applicazione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti e nell'esaminare e risolvere i reclami (Par. 4 Raccomandazione). La cooperazione dei soggetti collettivi è auspicata

¹¹ Per un approfondimento, SERVAIS, *International Labour Law, seventh ed.*, AH Alphen aan den Rijn, 2022, 240 ss.

per informare i lavoratori migranti dei loro diritti, promuovere la conoscenza delle lingue, promuovere l'adattamento (par. 7 Raccomandazione), nonché per l'erogazione di servizi sociali per i lavoratori migranti (par. 25, 2 e 29 Raccomandazione).

Stando all'attività di monitoraggio svolta dall'Organizzazione, sembra che l'istanza di un maggior coinvolgimento di sindacati e organizzazioni datoriali nella gestione delle migrazioni per lavoro abbia trovato accoglimento nel processo di trasposizione della Convenzione n. 143 in molti Stati membri¹².

Peraltro, va precisato che, sebbene l'attività di *standard setting* in materia sia ferma a cinquant'anni fa, l'Organizzazione ha ribadito, in alcuni atti più recenti, la necessità del coinvolgimento delle organizzazioni datoriali e dei sindacati in materia migratoria, attraverso il dialogo sociale tripartito. Tra questi figurano l'ILO *Multilateral Framework on Labour Migration*¹³, la Risoluzione relativa a un trattamento equo per i lavoratori migranti nell'economia globale¹⁴, la *Employment and Decent Work for Peace and Resilience Recommendation* (n. 205/2017).

3. Il ruolo delle parti sociali nella precedente disciplina italiana sull'ingresso e soggiorno per motivi di lavoro

Lo Stato italiano ha ratificato la Convenzione n. 143 con la l. n. 158/1981 e vi ha dato una prima attuazione con la l. n. 943/1986 (cd. Legge Foschi). La riforma prevedeva un articolato meccanismo di collocamento dei lavoratori stranieri provenienti dall'estero. In particolare, la legge Foschi assegnava ai datori di lavoro l'onere di richiedere liste non nominative di lavoratori stranieri, subordinando a quest'ultimo adempimento e ad un complicato *iter* amministrativo l'ottenimento dell'autorizzazione al lavoro¹⁵.

Le forme di coinvolgimento sindacale prefigurate da tale disegno normativo erano particolarmente blande; in primo luogo, la nomina di quattro rappresentanti dei sindacati confederali, tre delle organizzazioni datoriali e «sei rappresentanti dei lavoratori extracomunitari, designati dalle associazioni più rappresentative operanti in Italia» in seno alla «consulta

¹² ILO, *Promoting Fair Migration: General Survey Concerning the Migrant Workers Instruments*, Ginevra, 2016, 44-47: «Molti Stati membri hanno riconosciuto il valore del dialogo sociale e la maggior parte dei governi ha riferito di una qualche forma di coinvolgimento delle parti sociali nelle questioni sollevate dagli strumenti (...) Molti Stati membri hanno riferito che le parti sociali sono state consultate o coinvolte nella riforma legislativa e nello sviluppo delle politiche in materia di migrazione dei lavoratori (...) Alcuni Stati membri hanno indicato che le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori hanno un ruolo particolare nella promozione della parità di trattamento e di opportunità per i lavoratori migranti».

¹³ ILO, *ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding Principles and Guidelines for a Rights-based Approach to Labour Migration*, Ginevra, 2006, 13.

¹⁴ ILO, *Resolution concerning a fair deal for migrant workers in a global economy*, Ginevra, 2004, par. 10.

¹⁵ Per un'analisi complessiva dell'evoluzione della disciplina in materia di ingresso dei lavoratori stranieri, si consenta il rinvio a SGROI, *Ordinamento giuridico e ingresso dei lavoratori dei paesi terzi: considerazioni a margine del d.l. 10 marzo 2023 n. 20*, in *DML*, 2023, 2, 413-415.

per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie», presieduta dal Ministro del Lavoro. La riforma prevedeva altresì il coinvolgimento sindacale all'interno della commissione «incaricata di promuovere e controllare l'applicazione degli accordi bilaterali e multilaterali previsti dalla convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975 (...) stipulati per disciplinare i flussi migratori, la repressione delle intermediazioni illegali di manodopera, anche nei Paesi di provenienza, e la collaborazione reciproca al fine di tutelare i diritti civili, sociali, economici e culturali dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie» (art. 2). Infine, la l. n. 943 prevedeva che i datori di lavoro e le organizzazioni sindacali collaborassero con le commissioni regionali per l'impiego fornendo ad esse tutte le informazioni relative alle variazioni dell'offerta di lavoro (art. 5).

La l. n. 39/1990¹⁶, nell'elaborare il primo embrionale sistema di programmazione degli ingressi, ha incluso le «organizzazioni sindacali» tra i soggetti che il governo deve sentire per l'adozione dei decreti con cui «vengono definite entro il 30 ottobre di ogni anno la programmazione dei flussi di ingresso in Italia per ragioni di lavoro degli stranieri extracomunitari e del loro inserimento socio-culturale, nonché le sue modalità» e il «programma degli interventi sociali ed economici atti a favorire l'inserimento socio-culturale degli stranieri, il mantenimento dell'identità culturale ed il diritto allo studio e alla casa» (art. 2, comma 3). Gli interventi legislativi successivi, accomunati dall'obiettivo di creare un quadro normativo organico in materia di immigrazione, hanno condiviso con quelli appena richiamati la tendenza a confinare il dialogo sociale tripartito «nei processi di informazione e consultazione dei rappresentanti delle parti sociali e nella loro partecipazione in organismi che si occupano» di immigrazione e lavoro¹⁷.

La l. n. 40/1998, cd. Turco-Napolitano, immediatamente confluita nel d.lgs. n. 286/1998 (Testo Unico Immigrazione), ha confermato il coinvolgimento delle parti sociali maggiormente rappresentative sul piano nazionale nell'ambito della programmazione degli ingressi, declinandola nell'ambito della nuova distinzione tra documento programmatico triennale (art. 3, commi 1 a 3) e il cd. decreto flussi (comma 4)¹⁸. È stata inoltre prevista la partecipazione delle organizzazioni sindacali e datoriali, tramite rappresentanze, ai Consi-

¹⁶ Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, cd. Legge Martelli.

¹⁷ OIL, *Le relazioni industriali sulle migrazioni per lavoro. Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro*, Roma: Ufficio internazionale del lavoro, 2023, 3.

¹⁸ Precisamente, le parti sociali figurano tra i soggetti che devono essere sentiti per la predisposizione del «documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato». Questo indica «le azioni e gli interventi che lo Stato italiano, anche in cooperazione con gli altri Stati membri dell'Unione europea, con le organizzazioni internazionali, con le istituzioni comunitarie e con organizzazioni non governative, si propone di svolgere in materia di immigrazione, anche mediante la conclusione di accordi con i Paesi di origine» nonché «le misure di carattere economico e sociale nei confronti degli stranieri soggiornanti nel territorio dello Stato, nelle materie che non debbono essere disciplinate con legge». Invece, la consultazione delle parti sociali non è prevista nel procedimento per l'adozione del d.p.c.m. con cui sono definite annualmente, sulla base dei criteri e delle altre indicazioni del documento programmatico, le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato, per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale, e per lavoro autonomo.

gli Territoriali per l'Immigrazione, «con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale» (art. 3, comma 6).

Le forme di partecipazione dei soggetti collettivi appena descritte – unitamente al coinvolgimento degli enti territoriali – figuravano, nell'ambito del sistema ideato dalla “Legge Martelli” e rinnovato dalla “Legge Turco-Napolitano”, tra gli accorgimenti volti a stemperare la logica *top-down* che caratterizzava la pianificazione centralizzata dei flussi migratori¹⁹. Una forma di coinvolgimento di diversa natura, rispetto a quelle tipicamente ricondotte alla nozione di dialogo sociale, era prevista dalla disciplina del lavoro dei cittadini stranieri. La legge “Turco-Napolitano” prevedeva due distinti modi di accesso al territorio dello Stato per motivi di lavoro subordinato non stagionale: l'autorizzazione individuale al lavoro (art. 20, successivamente art. 22 t.u.i.) e la prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro (art. 21, successivamente art. 23 t.u.i.); ambedue le modalità erano consentite nei limiti delle quote previste dal ‘decreto flussi’. Il primo istituto ha subito modifiche rilevanti nel tempo, ma è rimasto il principale canale di accesso per i lavoratori, le cui caratteristiche essenziali saranno esaminate in seguito. La prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro, invece, è stata soppressa dall'art. 17 l. n. 189/2002, c.d. Bossi-Fini, nell'ambito di un complessivo irrigidimento della disciplina dell'immigrazione²⁰.

L'art. 21, nella versione introdotta dalla Legge “Turco-Napolitano”, prevedeva la possibilità che un cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante si facesse garante dell'ingresso in territorio italiano di un cittadino di un paese terzo, per consentirgli l'inserimento nel mercato del lavoro. A tal fine, il c.d. *sponsor* doveva presentare un'apposita richiesta nominativa all'autorità di pubblica sicurezza, la cui autorizzazione all'ingresso avrebbe costituito titolo per il rilascio del visto di ingresso. Il richiedente avrebbe dovuto dimostrare di poter effettivamente assicurare al lavoratore migrante «alloggio, copertura dei costi per il sostentamento e assistenza sanitaria per la durata del permesso di soggiorno». L'autorizzazione all'ingresso, così concessa, avrebbe consentito «di ottenere, previa iscrizione alle liste di collocamento, un permesso di soggiorno per un anno a fini di inserimento nel mercato del lavoro». Tra i soggetti ammessi a prestare le garanzie figuravano, al comma secondo, le associazioni professionali e sindacali in possesso dei requisiti patrimoniali e organizzativi individuati con regolamento²¹.

Dunque, il legislatore abilitava i sindacati a farsi promotori della concreta attuazione di tale misura politica attiva del lavoro.

In luogo di tale istituto, l'art. 19 della Legge “Bossi-Fini” ha introdotto la possibilità di svolgere attività di istruzione e di formazione professionale nei Paesi di origine, nell'ambito di programmi realizzati anche in collaborazione con «le organizzazioni nazionali degli

¹⁹ Su quest'ultimo aspetto M.G. GAROFALO, McBRITTON, *Immigrazione e lavoro, note al T.U. 25 luglio 1998, n. 286, RGL, 1, 2000, 490.*

²⁰ RECCHIA, *L'accesso al lavoro dei migranti economici*, in AA.VV. (a cura di), *Migranti e lavoro*, il Mulino, 2020, 93 ss.

²¹ Art. 34 d.p.r. n. 394/1999.

imprenditori e datori di lavoro e dei lavoratori», per favorire l’inserimento lavorativo mirato «nei settori produttivi italiani che operano all’interno dello Stato» e «nei settori produttivi italiani che operano all’interno dei Paesi di origine» e «allo sviluppo delle attività produttive o imprenditoriali autonome nei Paesi di origine».

Sempre nell’ambito della l. n. 40/1998, si prevedeva che le Commissioni regionali per l’impiego²² potessero stipulare con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello regionale dei lavoratori e dei datori di lavoro, oltre che con le regioni e con gli enti locali, «apposite convenzioni dirette a favorire l’accesso dei lavoratori stranieri ai posti di lavoro stagionali individuati», volte a disciplinare «il trattamento economico e normativo, comunque non inferiore a quello previsto per i lavoratori italiani, e le misure per assicurare idonee condizioni di lavoro della manodopera, nonché eventuali incentivi diretti o indiretti per favorire l’attivazione dei flussi e dei deflussi e le misure complementari relative all’accoglienza» (art. 22). Anche questa misura, che ambiva a una sorta di concertazione sul trattamento dei lavoratori stranieri, è stata rimossa in sede di riscrittura della disposizione²³.

Infine, l’art. 42 t.u.i. ha preservato la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, di cui alla legge Foschi, e ha attribuito al Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (CNEL) «compiti di studio e di promozione di attività volte a favorire la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica e la circolazione delle informazioni sull’applicazione del presente testo unico».

Vale la pena di rimarcare la tendenza degli interventi normativi, adottati in quella fase del processo di riforma della disciplina relativa all’ingresso dei lavoratori stranieri, a configurare gli istituti partecipativi in materia di immigrazione sulla base del coinvolgimento di entrambi i soggetti collettivi.

Tra le forme di partecipazione ‘sopravvissute’, quelle stabili e non eventuali, ossia la consultazione in sede di scrittura del documento programmatico triennale e la partecipazione alla Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, hanno avuto scarso rilievo applicativo²⁴. L’ultimo decreto costitutivo della Consulta, che ad oggi non risulta in funzione, è un d.p.c.m. del 9 novembre 2007²⁵. Allo stesso anno risale l’ultimo documento programmatico triennale²⁶.

²² Poi sostituite dalle Commissioni regionali tripartite, di cui all’art. 4, comma 1, d.lgs. n. 469/1997.

²³ Confluita nell’art. 24 t.u.i., la disposizione è stata sostituita dalla l. n. 189/2002 e modificata dall’art. 17, comma 2, lett. a) e b), d.l. n. 5/2012, conv. mod. in l. n. 35/2012, e dall’art. 1, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 109/2012. Successivamente, il presente articolo è stato sostituito dall’art. 1, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 203/2016.

²⁴ Anche l’abrogazione dello “sponsor” è stata motivata dalla scarsa attuazione che esso avrebbe avuto durante la sua vigenza, CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, Giappichelli, 2013, 169.

²⁵ OIL, *Le relazioni industriali sulle migrazioni per lavoro. Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro*, cit.

²⁶ *Predisposizione del “decreto-flussi” in attuazione del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*, in <https://www.governo.it/it/dipartimenti/dica-att-decretoflussi/9206>, consultato il 24 gennaio 2025.

4. Il depotenziamento del dialogo sociale tripartito e l'istituzionalizzazione della posizione delle associazioni datoriali e di altri operatori privati nei più recenti interventi normativi

A partire dal 2023, nell'ambito di un'opera di riforma più ampia del sistema dell'immigrazione e dell'asilo, il Governo ha varato una serie di interventi legislativi volti a un cambiamento strutturale della programmazione dei flussi e a modificare alcuni aspetti del procedimento di autorizzazione individuale al lavoro²⁷.

Quanto al primo aspetto, il legislatore ha 'accantonato' la distinzione tra il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato (art. 3, commi 1 a 3 t.u.i.) e il decreto annuale di programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello Stato (il c.d. 'decreto flussi', comma 4), ambedue di competenza dell'esecutivo. In deroga alla disciplina del Testo Unico, l'art. 1, comma 1, d.l. n. 20/2023 stabilisce che la definizione delle 'quote' massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, in tutto il periodo sopra considerato, avvenga con d.p.c.m. triennale. Ulteriori decreti flussi possono essere emanati nel corso del triennio attraverso la medesima procedura. Inoltre, le istanze eccedenti i limiti del d.p.c.m. 'triennale' possono essere esaminate nell'ambito delle 'quote' che si rendono disponibili successivamente con gli ulteriori decreti (art. 1, comma 4).

Il processo di riforma ha apportato anche alcune modifiche significative alla disciplina del procedimento di autorizzazione individuale al lavoro. Tuttavia, gli interventi normativi in commento non hanno alterato i tratti essenziali della disciplina di cui agli artt. 21 ss. t.u.i., che rimangono i seguenti: il nulla osta all'ingresso e al lavoro è conferito nei limiti delle quote determinate dal decreto flussi, fatta eccezione per le fattispecie di cui agli artt. 27 ss., i cd. ingressi 'fuori quota'; il procedimento per il rilascio del nulla osta, che è incardinato presso lo Sportello Unico dell'Immigrazione, è avviato su istanza del datore di lavoro; il lavoratore straniero non partecipa al procedimento autorizzatorio; infine, il 'meccanismo' si basa sempre sul presupposto, abbondantemente smentito dalla prassi, che il lavoratore si trovi al di fuori del territorio dello Stato italiano e che vi faccia ingresso soltanto al mo-

²⁷ Si fa riferimento al d.l. n. 20/2023, conv. mod. in l. n. 50/2023, al d.l. n. 145/2024, conv. mod. in l. n. 187/2024 e al d.l. n. 146/2025, conv. mod. in l. n. 179/2025. L'esame degli interventi normativi in commento non può essere affrontato in maniera sistematica. Per un inquadramento generale, si consenta il rinvio a COSTA, SGROI, *Regolazione dei flussi e misure di tutela per le vittime di sfruttamento nel d.l. 145/2024*, I *working papers* di Fa.Ri n. 5/2024. Si veda anche DE MARTINO, D'ONGHIA, *L'ennesimo Decreto-Legge sugli ingressi per lavoro: deboli segnali di un cambio di marcia ma ancora lontani da una riforma inclusiva*, in *DIC*, 2025, 1, 1-26; COSTA, *Ancora una riforma sui flussi di ingresso. Prime note sul d. l. 3 ottobre 2025, n. 146*, in *ADIM BLOG*, ottobre 2025; GUARISO, *D.lgs. 20/2023 e d.lgs. 152/2023: Una nuova fase degli ingressi per lavoro?*, in *DIC*, 2024, 1, 16 ss.; CHIAROMONTE, *Una lettura giuslavoristica del d.l. 20/2023: le inadeguate politiche migratorie del Governo Meloni*, in *GDRI*, 2023, 3, 431-461.

mento del rilascio del visto, con l'obbligo di stipulare il contratto di lavoro e di soggiorno entro il termine di otto giorni, ottenendo così il titolo per soggiornare in Italia²⁸.

Piuttosto, il legislatore è intervenuto su alcuni aspetti specifici del procedimento, operando scelte nette rispetto agli obiettivi da perseguire, come l'accelerazione e la digitalizzazione delle procedure di rilascio del nulla osta e del visto di ingresso, anche a discapito della posizione del lavoratore migrante come persona portatrice di diritti²⁹.

La riscrittura della disciplina sulla programmazione dei flussi ha comportato la rielaborazione di una delle forme di dialogo sociale tripartito precedentemente prescritte dal testo unico, che, da diretto, è divenuto indiretto e limitato. L'*iter* previsto ai fini della predisposizione dello schema del nuovo decreto flussi triennale non contempla, a differenza di quanto previsto sin dalla legge Martelli, che siano sentite le parti sociali. Continua, invece, a essere previsto il coinvolgimento del CNEL (art. 1, comma 2). Inoltre, la nuova normativa prevede che il confronto con le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale avvenga esclusivamente ai fini dell'elaborazione dell'analisi del fabbisogno del mercato del lavoro, effettuata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di cui occorre tenere conto ai fini dell'individuazione dei criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso indicati dal decreto flussi (art. 1, comma 3).

Un ulteriore e ben più rilevante elemento di novità, rispetto al ruolo delle parti sociali, consiste nell'istituzionalizzazione della posizione delle associazioni datoriali, sia nell'ambito della distribuzione delle quote d'ingresso sia nel procedimento di autorizzazione individuale al lavoro³⁰.

Il primo segnale di questa nuova tendenza è costituito dall'art. 2, comma 1, lett. c), d.l. n. 20/2023, che ha introdotto nel corpo del Testo Unico l'art. 24-*bis*. La disposizione ha soppiantato il controllo pubblico preventivo sulla congruità della proposta contrattuale fatta al lavoratore straniero, nonché sulla sua corrispondenza alle disposizioni della contrattazione collettiva, con un'asseverazione proveniente dalle sole rappresentanze degli imprenditori o da operatori economici privati.

Spetta infatti ai «professionisti di cui all'articolo 1 della l. n. 12/1979, e alle organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero alle strutture territoriali ad esse annesse, ai quali il datore di lavoro aderisce o conferisce mandato» verificare, in relazione all'ingresso dei lavoratori stranieri mediante la procedura

²⁸ RICCOBONO, *Immigrazione e lavoro al tempo della crisi. Aspetti problematici e prospettive di riforma del quadro normativo*, in *NA*, 2013, 4, 401 ss.; CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri: il governo delle migrazioni*, Torino, 2013, 141 ss.; LAFRATTA, *Il decreto flussi tra vecchie ombre e nuove esigenze*, in *Labor*, 2022, 4, 451 ss.; BOLOGNA, *Lavoro e sicurezza sociale dei migranti economici: l'eguaglianza imperfetta*, in DE MARZO, PARISI (a cura di), *Diritto e immigrazione. Un quadro aggiornato delle questioni più attuali e rilevanti*, in *Foro it. Gli speciali*, 2021, 3, 283 ss.

²⁹ COSTA, SGROI, *Regolazione dei flussi e misure di tutela per le vittime di sfruttamento nel d.l. 145/2024*, cit., 6.

³⁰ L'argomento, che qui è affrontato isolatamente e tenendo conto delle ultime novità, introdotte dal d.l. n. 146/2025, è invece "messo a sistema" con gli altri aspetti del processo di riforma in COSTA, SGROI, *Regolazione dei flussi e misure di tutela per le vittime di sfruttamento nel d.l. 145/2024*, cit., 6, 10 ss. e SGROI, *Ordinamento giuridico e ingresso dei lavoratori dei paesi terzi: considerazioni a margine del d.l. 10 marzo 2023 n. 20*, cit., 419 ss.

dei flussi, «l'osservanza delle prescrizioni del contratto collettivo di lavoro e la congruità del numero delle richieste presentate» di cui all'art. 30 *bis*, comma 8, d.p.r. n. 394/1999. Quest'ultima disposizione definisce la verifica di congruità con riferimento alla «capacità economica e alle esigenze dell'impresa, anche in relazione agli impegni retributivi ed assicurativi previsti dalla normativa vigente e dai contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria applicabili». L'art. 24 *bis*, comma 2, precisa che tale controllo deve tenere conto anche «della capacità patrimoniale, dell'equilibrio economico-finanziario, del fatturato, del numero dei dipendenti (...) e del tipo di attività svolta dall'impresa».

L'art. 1, comma 1, lett. *b-ter*), d.l. n. 146/2025 ha attribuito ai medesimi soggetti la facoltà di confermare, per conto del singolo datore di lavoro rappresentato, la volontà di assumere il lavoratore³¹ e di trasmettere il contratto di lavoro e soggiorno, una volta firmato, allo Sportello unico immigrazione (art. 24, comma 2-*bis* t.u.i.).

Il controllo sulla congruità della proposta contrattuale e sulla sua corrispondenza alle norme del contratto collettivo è addirittura abolito nel caso in cui l'istanza per ottenere la quota provenga dalle organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle strutture territoriali ad esse annesse, che hanno sottoscritto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un apposito protocollo di intesa con il quale si impegnano a garantire il rispetto, da parte dei propri associati, dei requisiti previsti dall'art. 24, comma 1³².

Il protocollo d'intesa del 1° ottobre 2024, la cui stipulazione consente alle organizzazioni firmatarie l'accesso ai benefici appena descritti per una durata di quattro anni (art. 2), contiene esclusivamente due disposizioni relative agli obblighi di condotta incombenti sull'Amministrazione e sulle associazioni datoriali. L'art. 1 stabilisce che le parti si impegnano a collaborare alla semplificazione delle procedure d'ingresso, ai fini dell'attuazione dell'art. 24-*bis* t.u.i. mentre le sole organizzazioni datoriali firmatarie si impegnano a garantire il rispetto, da parte dei propri associati, dei requisiti di cui al comma 1 dell'art. 24 *bis* t.u.i. relativamente alla presentazione delle domande di nulla osta al lavoro subordinato e ad acquisire un'attestazione ad esso relativa. Le organizzazioni datoriali sono inoltre tenute a conservare, per un periodo non inferiore a cinque anni, la documentazione prodotta dal datore di lavoro, sotto la propria responsabilità, e utilizzata ai fini delle verifiche in questione³³. L'art. 5 dello strumento, invece, disciplina le incombenze relative al tratta-

³¹ L'art. 22, comma 5 *quinquies* t.u.i. stabilisce che «il datore di lavoro è tenuto a confermare la richiesta di nulla osta al lavoro allo sportello unico per l'immigrazione entro quindici giorni dalla comunicazione di avvenuta conclusione degli accertamenti di rito sulla domanda di visto di ingresso presentata dal lavoratore. In assenza di conferma entro il suddetto termine, la richiesta si intende rifiutata e il nulla osta, ove già rilasciato, è revocato».

³² Resta ferma la possibilità, ai sensi dell'art. 24, comma 4 *bis* t.u.i., che l'Ispettorato nazionale del lavoro, in collaborazione con l'Agenzia delle Entrate, effettui controlli a campione sul rispetto dei requisiti e delle procedure previsti dai commi 1-3.

³³ La clausola, infine, ribadisce quanto stabilito dal dettato normativo, ossia che l'adesione dell'organizzazione datoriale al Protocollo esonera il datore di lavoro dalla presentazione dell'asseverazione di cui al comma 2 dell'art. 24-*bis* del Testo Unico ai fini dell'inoltro delle istanze di rilascio del nulla osta al lavoro subordinato per cittadini non comunitari ai sensi degli artt. 22 e 24 t.u.i. e della comunicazione della proposta di contratto di soggiorno per lavoro subordinato.

mento dei dati personali. Al di là dell'obbligo di conservazione dei documenti, funzionale all'eventuale svolgimento di controlli a campione da parte dell'amministrazione, non è presente alcun accorgimento idoneo ad assicurare il corretto svolgimento delle funzioni pubblicistiche che le riforme hanno assegnato a tali soggetti.

Invece, l'art. 2, comma 2, d.l. n. 145/2024 ha introdotto un canale di ingresso sperimentale per l'anno 2025 per l'assistenza familiare o sociosanitaria di anziani o persone con disabilità, fino a un massimo di diecimila unità, di cui non si tiene conto ai fini del computo delle quote stabilite dal decreto flussi. La particolarità di questa nuova procedura consiste nel fatto che la presentazione delle istanze è, in tal caso, consentita per il solo tramite delle associazioni datoriali firmatarie del Ccnl di settore e delle Agenzie per il lavoro. Queste istanze non sono soggette al meccanismo del silenzio assenso previsto dall'art. 22, comma 5.01 Testo Unico e sono sottoposte, a differenza di quelle ordinarie, al controllo preventivo dell'Ispettorato nazionale del lavoro, con riguardo al rispetto dei requisiti previsti dall'art. 24-*bis* cit.

L'art. 5 d.l. n. 146/2025 ha esteso tale disciplina derogatoria, dal punto di vista temporale, a «ciascuno degli anni dal 2026 al 2028» e, dal punto di vista oggettivo, alla stipulazione di contratti di lavoro per assistenza «a favore di bambini dalla nascita fino a sei anni di età».

L'art. 2, comma 4, d.l. 145/2024 ha introdotto un'ulteriore norma di favore per le domande presentate tramite le associazioni datoriali di categoria comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Infatti, mentre i singoli datori di lavoro, «come utenti privati», possono presentare, per l'anno 2025, un massimo di tre richieste di nulla osta per l'ingresso di lavoratori subordinati, anche eventualmente comprensive delle richieste per stagionali, il numero di richieste presentabili per il tramite delle organizzazioni dei datori, delle agenzie di somministrazione e dei consulenti del lavoro è invece illimitato³⁴. Laddove il datore opti per la 'mediazione' dell'associazione di categoria (e assimilati), la novella assegna a questi la funzione di garantire «un numero di richieste di nulla osta al lavoro proporzionale al volume d'affari o ai ricavi o compensi dichiarati ai fini dell'imposta sul reddito, ponderato in funzione del numero di dipendenti e del settore di attività dell'impresa». È poi demandata a una circolare interministeriale la definizione delle condizioni e modalità di accreditamento³⁵.

A fronte di questo enorme rafforzamento della posizione delle associazioni datoriali nel procedimento, il Governo ha di fatto precluso ai patronati sindacali la facoltà di inoltrare le domande di nulla osta al lavoro per conto dei singoli datori di lavoro, come previsto da un Protocollo d'intesa del 2007³⁶.

³⁴ Peraltro, la sottoscrizione del Protocollo di Intesa, di cui si è detto sopra, consente altresì – analogamente a quanto previsto per le ipotesi richiamate all'art. 27, comma 1-*ter* e secondo i termini e le modalità di cui all'art. 22, commi 5.01 e 6 *bis* t.u.i. – l'applicazione di una procedura semplificata, che sostituisce la richiesta di nulla osta al lavoro con la comunicazione da parte del datore di lavoro allo Sportello Unico per l'Immigrazione della proposta di contratto di soggiorno per lavoro subordinato.

³⁵ Circolare interministeriale n. 9032 del 24 ottobre 2024, in *lavoro.gov.it*.

³⁶ *Decreto flussi 2025: Cgil e Inca, patronati esclusi dall'inoltro delle domande*, in *Cgil.it*, 7 novembre 2024.

5. Considerazioni conclusive

Il coinvolgimento dei datori di lavoro nel procedimento relativo all'ingresso di lavoratori provenienti da paesi terzi non costituisce un elemento di peculiarità dell'ordinamento italiano. L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico ha recentemente messo in evidenza che un tratto piuttosto comune dei sistemi di regolazione degli ingressi dei lavoratori stranieri nei paesi dell'Ue «è che i cittadini di paesi terzi possono venire dall'estero per lavorare solo se hanno un'offerta di lavoro valida» e che «il datore di lavoro che fa questa offerta è quindi il primo attore nel processo di migrazione di manodopera, e lo Stato è solo un guardiano dei flussi che sono guidati dalla domanda dei datori di lavoro»³⁷. Nondimeno, in virtù dei recenti interventi legislativi, lo Stato italiano ha abdicato a questo ruolo di vigilanza sulla congruità dell'offerta di lavoro e di soggiorno, in favore delle organizzazioni datoriali e di alcune categorie di agenti economici, riservandosi esclusivamente il vaglio in merito ai motivi di ordine pubblico ostativi all'ingresso.

A questa soluzione non ha fatto da contrappeso l'attribuzione alle organizzazioni sindacali di un ruolo di controllo, necessario ad assicurare la regolarità della proposta di lavoro e la corretta amministrazione del contratto collettivo. Rispetto alle scelte poste in essere dalla parte datoriale in ordine alle modalità di *recruitment* dei lavoratori extra-Ue, il sindacato è sguarnito di strumenti alternativi a quelli che possa eventualmente elaborare sul piano dell'ordinamento intersindacale.

Tale assetto, che si pone in plateale contraddizione col modello di *governance* dei flussi elaborato dall'Organizzazione internazionale del lavoro, cui l'Italia è vincolata dalla ratifica della Convenzione OIL n. 143, è suscettibile di avere conseguenze negative sia per i lavoratori stranieri che per quelli italiani. Eliminato il controllo pubblico preventivo sulla congruità della proposta contrattuale e sul rispetto del contratto collettivo, i primi risultano sguarniti di tutele. Quella giudiziaria, postuma, è condizionata dalla precarietà della condizione giuridica in cui versa il lavoratore straniero sul territorio dello Stato. I secondi subiscono, di riflesso, le conseguenze dell'allontanamento dei lavoratori stranieri dai sindacati.

³⁷ RAMASAMY, *The Role of Employers and Employer Engagement in Labour Migration from Third Countries to the EU*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 178, Parigi, 2016, 5.

