



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

Problematiche endoprocedimentali relative alla genesi del rapporto di lavoro dello straniero

di Antonio Ambrosino

ABSTRACT

Legislative Decree n. 268/1998 provides a tortuous procedure for the foreign workers entrance in our country. It deals in defining the incoming flows for work reasons through a strict numerical presetting. Moreover it analytically regulates the contents of the residence contract-labor contract, that is decisive for the granting of residence permit. The formal and basic features concerning the residence contract (the commitment by the employer to provide accommodation to the foreign worker and to refund the cost of his return to the country of origin), as well as the typicality of the public interests involved, gives the nature of the specialty to the working relationship of non-European immigrants. The specialty character remains even after the employment relationship and in the process of seeking for a new job. The latter is the subject of recent changes to the law n. 92/2012, which would seem to promote the staying of foreign workers in the Italian labor market and his relative social inclusion.

SOMMARIO: 1. La predeterminazione numerica degli ingressi per motivi di lavoro – 2. La costituzione del contratto di lavoro subordinato dello straniero: il preliminare rilascio del nulla osta al lavoro – 3. *Segue:* il contenuto sostanziale ed elementi essenziali del contratto di soggiorno – 4. Risoluzione del rapporto e ricerca di una nuova occupazione: le innovazioni introdotte dalla legge 28 giugno 2012, n. 92.

1. La predeterminazione numerica degli ingressi per motivi di lavoro

La costituzione del rapporto di lavoro con dei soggetti estranei all'ordinamento italiano è una questione che assume profili di specialità, se non di criticità, con riferimento ai prestatori extracomunitari, poiché per i soggetti appartenenti all'Unione europea vige il noto principio della libera circolazione all'interno ed attraverso i Paesi comunitari. Tale libertà di circolazione investe fondamentalmente tutti i soggetti economici: i lavoratori subordinati godono della libertà di accesso a posizioni lavorative, mentre i lavoratori autonomi e le persone giuridiche risultano titolari delle libertà di stabilimento ovvero di prestazione di servizi¹. In riferimento ai lavoratori subordinati, la libertà di circolazione si sostanzia nella garanzia di parità di trattamento in materia di accesso ai posti di lavoro disponibili in ciascun Paese membro fra lavoratori nazionali ed altri lavoratori comunitari e, in particolare, essa è saldamente connessa al divieto di discriminazione in relazione all'accesso all'impiego,

¹ Si veda M. ROCCELLA e T. TREU, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, 5° ediz., Padova, 2009, 82; dove per ogni singolo soggetto economico viene individuata la rispettiva fonte comunitaria legittimante la libertà di circolazione.

prodomo, a sua volta, del divieto di discriminazione con riguardo alle condizioni di lavoro. La parificazione assoluta in fase di accesso comporta, inoltre, per i cittadini comunitari il godimento sul territorio di un altro Stato membro dello stesso diritto di precedenza, riservato ai cittadini dello Stato di destinazione, per l'accesso agli impieghi disponibili².

Arzigolato e difficoltoso è invece l'accesso a posizioni lavorative da parte degli immigrati extracomunitari, per i quali esiste una fitta ed analitica regolamentazione contenuta nel decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (noto come Testo Unico sull'immigrazione).

La distinzione tra cittadini comunitari ed extra U.E. è compiuta - come è ovvio che fosse, recependo la disciplina comunitaria - dallo stesso legislatore all'art. 1 del predetto provvedimento legislativo in cui definisce l'ambito di applicazione del T.U., escludendo dallo stesso i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, salvo l'applicabilità a questi ultimi di norme più favorevoli.

I principi ispiratori della politica migratoria italiana emergono nitidamente dalla regolamentazione dell'accesso al lavoro che rappresenta l'*ubi consistam* di ogni azione programmatica in tema di immigrazione.

Già nel 1998 il legislatore prevedeva - in un'ottica di contingentamento degli ingressi - che ogni anno il Presidente del Consiglio dei Ministri dovesse indicare le quote di ingresso per lavoro subordinato, lavoro stagionale e lavoro autonomo³. In tale periodo storico, però, l'ingresso dell'extracomunitario era ammesso non solo a seguito della chiamata da parte del datore disponibile all'assunzione, ma anche per la ricerca autonoma e diretta del posto di lavoro in Italia.

Con la legge 30 luglio 2002, n. 189, avente il dichiarato obiettivo di prevenire e reprimere il fenomeno dell'immigrazione degli extracomunitari in genere e non solo di quelli in condizioni di irregolarità, si rende ancora più difficoltoso l'accesso, eliminando l'ingresso finalizzato all'inserimento su iniziativa personale del lavoratore ed ammettendo solo quello per lavoro subordinato, condizionandolo però alla stipula del contratto di soggiorno e agli obblighi ulteriori - *rectius* ultronei - in esso contenuto⁴.

La previsione di una quota numerica annuale per l'ingresso degli stranieri nel territorio italiano ha destato, sin dall'introduzione del d.lgs. n. 286/1998, dei dubbi di costituzionalità in ordine alla parità di trattamento e di opportunità tra lavoratori extracomunitari di diversa nazionalità. I dubbi succitati sono stati sciolti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 454 del 1998, che ha riconosciuto la legittimità del meccanismo di limitazione numerica in quanto atterrebbe ad un piano esclusivamente quantitativo,

² Ancora M. ROCCELLA e T. TREU, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, cit., 98.

³ In caso di ritardo di tale previsione, bisognava riferirsi alle quote indicate l'anno precedente.

⁴ Vedi V. BARBIERI, *Immigrazione e lavoro*, in E. BASSOLI (a cura di), *Manuale pratico dell'immigrazione*, 2°ediz., Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 2012, 232 ss.

poiché la parità di trattamento non sarebbe intaccata per i lavoratori stranieri legittimamente presenti sul territorio italiano⁵.

L'attuale fonte del meccanismo di definizione preventiva della quota d'ingresso per motivi di lavoro, l'art. 3 del d.lgs. n. 286/1998, prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, emesso previo parere delle Commissioni parlamentari, della Conferenza Stato-Regioni e Stato-Città, vengano individuate entro il 30 novembre di ogni anno le quote massime di stranieri da ammettere sul territorio nell'anno successivo per motivi di lavoro subordinato, stagionale e autonomo, tenuto conto dei ricongiungimenti familiari e delle misure di protezione temporanea correlate ad esigenze umanitarie⁶.

Il decreto annuale sui flussi di ingresso è emanato sulla base dei criteri generali definiti dal più ampio documento programmatico, che indica, inoltre, le azioni e gli interventi che lo Stato italiano, anche in cooperazione con gli Stati membri dell'Unione europea e le organizzazioni internazionali governative e non, si propone di svolgere in materia di immigrazione; tali iniziative, inoltre, saranno condizionate ed influenzate da eventuali accordi con i Paesi di origine degli immigrati⁷.

Sono previste delle quote di riserva per i lavoratori stranieri di origine italiana fino al terzo grado di ascendenza in linea retta; questi ultimi possono beneficiare di un apposito elenco presso le rappresentanze consolari e diplomatiche in cui specificare la propria qualifica professionale. La previsione di un canale preferenziale per gli immigrati di origine italiana stride con la c.d. apertura della nostra società al multiculturalismo; la ragione che ha ispirato il legislatore nella predisposizione di tale meccanismo è quella di normalizzare agli occhi dell'opinione pubblica il fenomeno migratorio⁸.

Come si è detto, il documento programmatico non individua solo i criteri a cui l'esecutivo deve attenersi per la determinazione della quota (andamento dell'occupazione, numero di cittadini extracomunitari iscritti nelle liste di collocamento, variazione del tasso di disoccupazione, ecc.), ma è possibile inoltre che, tra gli interventi programmatici, vi siano azioni pubbliche aventi lo scopo di

⁵ Tra i principi giuridici massimizzati della sentenza che confermano il rispetto della parità di trattamento tra lavoratori autoctoni ed extracomunitari regolarmente soggiornati è opportuno citare il seguente: «in presenza delle garanzie legislative di parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti per i lavoratori extracomunitari rispetto ai lavoratori italiani di cui alla l. 30 dicembre 1986 n. 943 in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati (art. 1), garanzie ora ribadite e precisate nel testo unico sulla disciplina dell'immigrazione e sulla condizione dello straniero, approvato con d.lg. 25 luglio 1998 n. 286 (art. 2 commi 2 e 3), una volta che i lavoratori extracomunitari siano autorizzati al lavoro subordinato stabile in Italia, fruendo di idoneo permesso di soggiorno, essi godono di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani, né perdono tali diritti per il fatto di rimanere disoccupati; tra tali diritti non può non riconoscersi, pur in assenza di espressa disposizione di legge, quello di iscriversi, avendone i requisiti, negli elenchi per il collocamento obbligatorio degli invalidi di cui alla l. 2 aprile 1968 n. 482. Non è fondata la q.l.c. degli art. 1 e 5 l. 20 dicembre 1986 n. 943, ora sostituiti dagli art. 2, 3 commi 4 e 21 d.lg. 25 luglio 1998 n. 286, in riferimento agli art. 10, commi 1 e 2 cost. (in relazione alla convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, che prevede parità di opportunità e di trattamento per i lavoratori migranti) nonché agli art. 2 e 3 cost., in quanto la lacuna normativa denunciata non sussiste»; massima della Corte Cost. 30 dicembre 1998, n. 454, in *Riv. dir. internaz. priv. e proc.*, 1999, 55.

⁶ L'art. 20 del T.U. sull'immigrazione specifica che tali esigenze possano realizzarsi in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione europea.

⁷ I primi documenti programmatici avevano privilegiato l'ingresso di cittadini stranieri provenienti dall'Europa orientale, dal Nord Africa e dall'Africa subsahariana e dei cittadini appartenenti ai Paesi sottoscrittori di accordi bilaterali con l'Italia per la regolazione dei flussi migratori: Albania, Tunisia, Marocco, Nigeria, Egitto, Moldavia. Per un'analisi delle quote di ingresso, si veda V. BARBIERI, *Immigrazione e lavoro*, cit., 234.

⁸ Si veda a tal proposito S. NAPPI, *Il lavoro degli extracomunitari*, Napoli, 2005, 221.

favorire l'inserimento sociale e l'integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia, contemperando l'identità culturale delle persone con i dettami dell'ordinamento giuridico italiano.

Si rileva, sul punto, che gli ipotetici slanci verso un'integrazione sociale dei lavoratori stranieri vengono poi smentiti ovvero frenati dallo stesso legislatore, il quale, all'art. 3 del T.U., prevede - immediatamente dopo le azioni volte all'inserimento dell'immigrato ed a una distanza testuale quasi imbarazzante - che il documento individui gli strumenti per un positivo reinserimento nei Paesi di origine (*sic*).

2. La costituzione del contratto di lavoro subordinato dello straniero: il preliminare rilascio del nulla osta al lavoro

La determinazione numerica degli ingressi è solo il primo atto del tortuoso procedimento che consente l'ingresso del lavoratore immigrato e la costituzione del relativo rapporto contrattuale.

In un'ottica di semplificazione, il legislatore del 1998 ha concentrato in un unico organismo amministrativo, lo "Sportello Unico per l'immigrazione", tutte le responsabilità e la sovrintendenza dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro straniero. Tale organismo, istituito dall'art. 30 del d.P.R. n. 394 del 1999⁹, è collocato logisticamente in ogni provincia presso la Prefettura - Ufficio territoriale del Governo¹⁰. Assistiamo così, per espressa scelta legislativa, ad uno spostamento della competenza nella gestione del fenomeno dal Ministero del lavoro al quello dell'Interno, sebbene presso lo sportello vi siano membri della Direzione provinciale del lavoro; da tale opzione, si desume la particolare attenzione del legislatore verso gli aspetti attinenti all'ordine pubblico rispetto a quelli di regolazione del mercato del lavoro.

È dunque lo sportello ad essere destinatario delle richieste del datore di lavoro interessato ad assumere con contratto a termine ovvero a tempo indeterminato un lavoratore straniero. La richiesta del datore di nulla osta al lavoro può essere nominativa ovvero numerica. Per quanto concerne la prima, appare poco credibile che il datore indirizzi in completa autonomia una offerta di assunzione ad un prestatore all'estero, ma è presumibile che la stessa sia posta in essere per rettificare dei rapporti di fatto svolti in situazioni di irregolarità. La seconda - forse più "genuina" a parere dello scrivente, ma remota in quanto è poco probabile che un datore proceda all'assunzione di persona di cui non ha diretta conoscenza - avviene utilizzando un apposito elenco predisposto a seguito di intese o accordi bilaterali conclusi con i Paesi di origine¹¹.

⁹ Regolamento attuativo del Testo Unico sull'immigrazione.

¹⁰ La direzione dello stesso è affidata ad un dirigente della carriera prefettizia, in genere un vice prefetto aggiunto, ovvero da un dirigente della Direzione provinciale del lavoro. Presso lo sportello collaborano rappresentanti della Prefettura, della Direzione provinciale del lavoro e della Polizia di Stato. Le attività definite di *front office* saranno assolte dallo sportello in qualità di referente istituzionale e decisionale, mentre le attività di *back office*, e cioè le attività istruttorie, verranno condotte dagli uffici della Direzione provinciale del lavoro. Va precisato, infine, che è competente territorialmente per il rilascio del nulla osta al lavoro lo sportello provinciale in cui l'attività lavorativa sarà svolta ovvero, in via alternativa, lo sportello unico della provincia in cui il datore di lavoro risiede o in cui ha sede legale l'impresa.

¹¹ Dello stesso avviso è A. MONTANARI, *Stranieri extracomunitari e lavoro*, Milano, 2010, 123.

La domanda di assunzione del lavoratore deve essere corredata, a pena di inammissibilità, dalla seguente documentazione: i dati anagrafici ed identificati del datore e del lavoratore (se nominativa); la proposta di contratto di soggiorno con il relativo trattamento retributivo ed assicurativo previsto per il lavoratore e l'impegno del datore di lavoro di provvedere all'alloggio del lavoratore ed alle spese di viaggio per il rientro in patria; l'impegno, infine, del datore di comunicare immediatamente allo sportello e ai competenti organi ogni variazione concernente il rapporto di lavoro¹².

A questo punto, il Centro per l'impiego, su istanza dello sportello unico, verifica, quale condizione per il rilascio del nulla osta, l'indisponibilità di lavoratori italiani, comunitari o extracomunitari regolarmente soggiornanti a svolgere le prestazioni lavorative richieste al lavoratore straniero attraverso la domanda datoriale oggetto di esame. Tale controllo risulta essere un ulteriore appesantimento della complessa procedura di ingresso giacché tale meccanismo di filtro è stato già compiuto attraverso l'attività generale di programmazione dei flussi di ingresso in cui vengono analizzati e considerati i dati di occupazione e disoccupazione del mercato del lavoro interno¹³. Autorevole dottrina, sul punto, ritiene che tale condizione restringa seriamente il diritto al lavoro costituzionalmente garantito, rappresentando un'indebita restrizione della libertà negoziale del datore¹⁴.

I controlli preliminari continuano poi, a seguito della prescritta certificazione negativa del Centro per l'impiego¹⁵, in capo agli uffici della Direzione provinciale del lavoro, in funzione di *back office* dello stesso sportello unico, i quali devono verificare la corrispondenza tra la capacità economica del datore di lavoro e la sua richiesta di assunzione. Controllo quest'ultimo non banale, poiché la capacità organizzativa del datore si riflette sulle condizioni di accoglienza degli immigrati, cercando così di prevenire abusi nei loro confronti.

Lo sportello unico, inoltre, richiede alla Direzione provinciale del lavoro di verificare, sulla base del contratto di soggiorno allegato alla domanda, che la regolamentazione del rapporto di lavoro, individualmente predisposta dal datore, sia conforme alle disposizioni collettive applicabile al caso di specie.

È doveroso segnalare che una tale prescrizione pone dei seri dubbi di legittimità costituzionale, realizzando un'estensione *erga omnes* delle disposizioni collettive in netto contrasto con il dettato costituzionale dell'art. 39 Cost. e, quindi, con i tentativi della dottrina e della giurisprudenza di trovare

¹² La trasgressione di tale ultima prescrizione comporta una sanzione amministrativa da 500 a 2.500,00 euro. Anche se si ritiene che tale sanzione venga irrogata solo in ipotesi di mutamenti sostanziali e profondi del rapporto e non anche per lievi e temporanee modificazioni. Le circolari del Ministero dell'Interno n. 3 del 30 maggio 2005 e n. 2768/2 del 25 ottobre 2005 hanno, infatti, precisato che tra le comunicazioni obbligatorie rientrano la data di inizio e di cessazione del rapporto di lavoro, nonché eventuali mutamenti geografici della sede lavorativa.

¹³ Vedi A. MONTANARI, *Stranieri extracomunitari e lavoro*, cit., 124, dove l'autrice rimarca che tale appesantimento procedurale comporta un inevitabile slittamento temporale del rilascio del nulla osta.

¹⁴ Cfr. B. VENEZIANI, *Il "popolo" degli immigrati e il diritto al lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2007, III, 527 ss., in cui l'autore analizza la legittimità della condizione di indisponibilità nostrana comparandola con i meccanismi occupazionali degli stranieri in altri Paesi europei.

¹⁵ La risposta del Centro per l'impiego deve essere trasmessa allo sportello unico entro venti giorni dalla richiesta.

un meccanismo di estensione dell'efficacia dei contratti collettivi ai non iscritti ossequioso del precetto costituzionale¹⁶. Invece, con tale procedura, sebbene giustificata da esigenze di tutele dei lavoratori stranieri ed ispirandosi al principio di parità di trattamento nel rapporto di lavoro con gli italiani, si spazza in un solo colpo tali problematiche¹⁷.

Ultimati i c.d. controlli preliminari ed avuti gli stessi esito positivo, la procedura non è ancora esaurita in quanto il questore competente dovrà accertare l'assenza di motivi ostativi sia a carico del lavoratore che del datore. In particolare, basta anche una sentenza di condanna non definitiva per reati in materia di immigrazione per ottenere parere contrario e vincolante al rilascio del nulla osta¹⁸.

Ottenuto anche il parere positivo del questore, lo sportello unico convoca il datore, rilascia il nulla osta, valevole sei mesi, e in genere trasmette la documentazione, il codice fiscale attribuito al lavoratore e il nulla osta agli uffici consolari italiani competenti nel paese estero di origine del lavoratore affinché predispongano il rilascio del (l'agognato) visto di ingresso¹⁹.

La procedura appena descritta subisce notevoli deroghe in caso di lavoro stagionale e nelle ipotesi di ingresso di personale specializzato ed altamente qualificato. Il ricorso al lavoro stagionale gode, infatti, di tempi più rapidi per l'ingresso e non è necessaria la preventiva verifica dell'indisponibilità da parte di lavoratori comunitari a ricoprire il posto offerto in caso di chiamata nominativa (il controllo permane invece nel caso di chiamata numerica).

Il nulla osta al lavoro rilasciato dallo sportello ha una validità tra i venti giorni ed i nove mesi in funzione del contratto di lavoro stagionale. Gli stranieri che sono già stati impiegati in attività di lavoro stagionale possono fruire di un permesso di soggiorno pluriennale, superando così il limite temporale massimo di nove mesi previsto per i "novizi"²⁰. Il permesso, avente natura eminentemente premiale, potrà essere revocato in caso di violazione da parte del lavoratore delle disposizioni previste dal Testo Unico. Per il lavoratore stagionale che al termine dei permessi temporanei fa rientro nel suo Paese di

¹⁶ Sulle annose problematiche legate alla mancata applicazione dell'art. 39 Cost. ed alla relativa difficoltà di applicazione *erga omnes* dei contratti collettivi, si vedano G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, 2010, 129 ss.; F. CORSO, *Il diritto sindacale*, Torino, 2011, 156 ss.

¹⁷ In tal senso, L. D'ASCIA, *Diritto degli stranieri e immigrazione: percorsi giurisprudenziali*, Milano, 2009, 84 ss.

¹⁸ Si veda il comma 5 *bis* all'art. 22 del T.U., introdotto dal d.lgs. 16 luglio 2012, n. 109, in cui sono elencati i reati per i quali sarà rifiutato il nulla osta al lavoro. Vi è anche chi sostiene, sulla base dell'art. 31 del d.P.R. n. 394/1999, che la sola notizia di reato sia sufficiente a rigettare la domanda di assunzione; tale circostanza costituisce una palese violazione del principio di non colpevolezza *ex art. 27 Cost.*; cfr. V. BARBIERI, *Immigrazione e lavoro*, cit., 237.

¹⁹ Il visto di ingresso è rilasciato entro trenta giorni dalla richiesta del lavoratore presso la rappresentanza diplomatica o consolare.

²⁰ Il nulla osta al lavoro pluriennale (valido per un periodo massimo di 3 anni) non esonera il lavoratore dal richiedere annualmente il visto di ingresso ed il permesso di soggiorno per lavoro stagionale pluriennale (rilasciato ogni anno, fino a tre annualità), ma gli offre il vantaggio, dopo il primo anno, di ottenere il visto con una semplice conferma di assunzione da parte del datore di lavoro. L'articolo 17 della legge 4 aprile 2012, n. 35 "Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo" ha previsto che la richiesta di assunzione, per le annualità successive alla prima, può essere effettuata da un datore di lavoro anche diverso da quello che ha ottenuto la prima autorizzazione, nonché l'introduzione di un meccanismo di silenzio-assenso in base al quale, nel caso in cui il datore di lavoro sia lo stesso dell'anno precedente, qualora lo sportello unico per l'immigrazione, decorsi i venti giorni previsti dalla legge, non comunichi al datore di lavoro il proprio diniego, la richiesta di nulla osta al lavoro si intende accolta. Per maggiori approfondimenti sul meccanismo, si veda di nuovo il *Secondo Rapporto annuale sul mercato del lavoro degli immigrati - 2012*, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, 2012, 33.

origine è prevista la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per lavoro subordinato nei limiti della programmazione numerica.

La particolare disciplina di *favor* prevista per i lavoratori stranieri impiegati in attività stagionale suscita alcuni dubbi di legittimità in quanto discriminatoria sia per gli aspiranti lavoratori stranieri soggetti alla condizioni di indisponibilità della manodopera comunitaria sia per gli aspiranti lavoratori stagionali mai entrati nel nostro Paese, la cui possibilità di permanenza è limitata a nove mesi; dubbi che solo parzialmente trovano un'adeguata risposta nell'esigenze di celerità e flessibilità che connotano il lavoro stagionale²¹.

Per quanto concerne, infine, l'ingresso di lavoratori detentori di particolari competenze e professionalità²², va segnalato che la procedura per il rilascio del nulla osta al lavoro non subisce vistose deroghe o eccezioni rispetto a quella ordinaria per gli immigrati con minore professionalità, ma l'unica differenza attiene al numero di stranieri ammessi nel mercato del lavoro, non essendoci per tali categorie un numero prestabilito e ammettendosi così ingressi extrasoglia.

Trattandosi di ingressi c.d. anomali, gli stessi sono tuttavia soggetti ad una serie di vincoli e limitazioni rispetto all'ordinaria procedura prevista per l'assunzione di lavoratori extracomunitari in Italia nell'ambito del decreto flussi.

Una prima limitazione riguarda la durata di tali soggiorni, i quali non possono superare, comprese le eventuali proroghe o rinnovi, il periodo complessivo di quattro anni (cinque anni nel caso di dirigenti o personale altamente specializzato in distacco). Le uniche eccezioni a tale regola sono previste in caso di assunzione di *lecture* e professori universitari, ricercatori ed infermieri, i quali possono essere assunti anche a tempo indeterminato.

Una seconda limitazione che incontrano i lavoratori che fanno ingresso in Italia ai sensi dell'art. 27 T.U. riguarda lo stretto vincolo genetico e funzionale previsto dal legislatore tra il permesso di soggiorno ed il rapporto di lavoro per il quale viene rilasciato il nulla osta all'ingresso. In estrema sintesi, salvo alcune eccezioni, in caso di cessazione del rapporto di lavoro, il permesso di soggiorno rilasciato al di fuori delle quote non può essere utilizzato per svolgere una diversa attività lavorativa: per continuare a soggiornare regolarmente in Italia ed ottenere, qualora possibile, il rinnovo del permesso di soggiorno, il lavoratore deve quindi continuare a svolgere lo stesso lavoro per il quale è stato originariamente assunto.

3. Segue: *il contenuto sostanziale ed elementi essenziali del contratto di soggiorno*

²¹ Sui dubbi di legittimità circa le deroghe previste per l'accesso ad attività di lavoro stagionale da parte degli immigrati extracomunitari, si veda ancora A. MONTANARI, *Stranieri extracomunitari e lavoro*, cit., 127.

²² Dirigenti, personale altamente specializzato, *lecturer* di madre lingua, professori universitari, traduttori, interpreti, collaboratori domestici al seguito di cittadini italiani o comunitari che si trasferiscono in Italia, lavoratori marittimi, artisti, e lavoratori occupati nel mondo dello spettacolo, sportivi professionisti, giornalisti, infermieri.

Gli adempimenti preliminari all'assunzione non si esauriscono con il rilascio del nulla osta al lavoro, ma essi proseguono anche dopo l'ingresso del lavoratore straniero sul territorio italiano. Ed invero, il lavoratore disponeva del termine di otto giorni per recarsi presso lo sportello unico dell'immigrazione e sottoscrivere il contratto di soggiorno, la cui copia era già stata allegata alla domanda di assunzione dal parte del datore di lavoro. Oltre alla sottoscrizione, ritirava il codice fiscale precedentemente attribuitogli unitamente al nulla osta²³. Da novembre 2011, a seguito di una circolare ministeriale, tale adempimento viene sostituito dalla comunicazione telematica "Unilav", che il datore di lavoro invierà non allo sportello, ma al Centro per l'impiego ed all'Inps al fine di comprovare la stipula del contratto di soggiorno²⁴.

Tale istituto contrattuale è stato introdotto interamente dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, la quale ha disciplinato sia la sua portata applicativa sotto il profilo soggettivo, nonché il suo contenuto oggettivo, conferendo a tale tipologia contrattuale una sicura specificità, se non anche specialità, rispetto allo schema contrattuale classico utilizzato per la costituzione del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

I destinatari di tale contratto possono essere solo gli stranieri così come individuati dal Testo Unico, ossia gli immigrati extracomunitari e gli apolidi, mentre la controparte datoriale deve essere una persona fisica o giuridica già legittimata a soggiornare o operare sul territorio italiano. Il contenuto del contratto, come già accennato, viene definito dallo stesso legislatore, il quale prevede che, tra le obbligazioni contrattuali, figurino l'impegno da parte del datore di garantire al lavoratore un alloggio idoneo e disponibile e di sostenere le spese di viaggio per un eventuale rientro in patria.

Per quanto concerne l'alloggio, esso deve rispettare i parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica²⁵.

²³ Il contratto di soggiorno è disciplinato dall'art. 5 *bis* del d.lgs. n. 286/1998. Tale istituto è stato interamente introdotto dall'art. 6, comma 1, dalla legge 30 luglio 2002, n. 189. In tale articolo è anche individuata la sede territoriale competente per l'istruzione della procedura di ingresso del lavoratore immigrato, ossia «presso lo sportello unico per l'immigrazione della provincia nella quale risiede o ha sede legale il datore di lavoro o dove avrà luogo la prestazione lavorativa secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione».

²⁴ In virtù della circolare del Ministero del lavoro del 28 novembre 2011, confermata poi dal d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 (c.d. decreto semplificazione), non è più prevista la sottoscrizione del modello "Q", salvo che per *colf* e *badanti*, presso lo sportello unico competente territorialmente, ma il nuovo modulo in vigore è l'"Unificato Lav", il quale conterrà tutti gli elementi previsti dal contratto di soggiorno e sarà sufficiente per assolvere l'obbligo di comunicazione, in capo al datore di lavoro, anche nei confronti della prefettura.

I datori di lavoro che vorranno iniziare, prorogare, trasformare o cessare un rapporto di lavoro (non domestico) con un cittadino extracomunitario, non dovranno più inviare il contratto di soggiorno allo sportello unico tramite raccomandata, ma adempieranno i loro obblighi inviando il modello Unificato Lav all'Inps. La sostituzione del modello "Q" ha snellito notevolmente la procedura per il rilascio del permesso di soggiorno, evitando rallentamenti dovuti a comunicazione interne tra i diversi uffici.

²⁵ È ragionevole ritenere che i requisiti richiesti per l'ingresso e la costituzione del rapporto di lavoro coincidano con quelli di cui all'art. 29 del T.U., così come modificato dall'art. 1, comma 19, della Legge n. 94/2009, in materia di ricongiungimento familiare. Esso prescrive che lo straniero per ottenere il ricongiungimento deve dimostrare la disponibilità di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché al parametro di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali. Viene meno, dunque, il precedente richiamo alla normativa regionale, ma per non ravvisare discriminazioni a seconda del comune di residenza, si ritiene ancora che l'alloggio debba comunque rispettare l'unico parametro di idoneità abitativa che vige su tutto il territorio nazionale e che non fa discriminazioni tra italiani e stranieri. In altre parole dovrebbe essere ritenuto

I requisiti contenutistici anzidetti esulano dal sinallagma contrattuale esistente tra prestazione lavorativa e retribuzione - caratterizzante il rapporto di lavoro subordinato corrispondente allo schema normativo dell'art. 2094 c.c. - per indirizzarsi nei confronti dello Stato, soggetto estraneo formalmente al contratto, ma beneficiario indiretto delle obbligazioni in esso assunte²⁶.

Tale circostanza trova un'espressa conferma a proposito dell'impegno di pagamento delle spese per il rientro del lavoratore, che l'art. 8 *bis* del regolamento attuativo del Testo Unico prevede essere assunto nei confronti dello Stato, realizzando attraverso l'adempimento di un obbligo contrattuale privato un interesse pubblico, costituito dalla garanzia alla ripetizione delle spese profuse per il rimpatrio forzato dello straniero soggiornate in condizioni di irregolarità. Anche se l'attuale programma comunitario con il quale è stato istituito il Fondo europeo per i rimpatri sembra smentire l'assunto interpretativo succitato, in quanto tale Fondo solleverebbe non solo lo Stato ma anche il datore da tale pagamento²⁷.

Passando ad una analisi delle peculiari obbligazioni del contratto di soggiorno, va rilevato che la prima, concernente l'alloggio, si ritiene correttamente adempiuta non solo con la mera indicazione, prima nella bozza di contratto allegata alla domanda di assunzione e poi nel contratto di soggiorno definitivo, di una struttura potenzialmente destinata all'accoglienza dello straniero al suo ingresso, ma documentando l'effettiva disponibilità dell'immobile, da parte del datore, attraverso un certificato di proprietà dello stesso ovvero attraverso la preventiva stipulazione di un contratto di locazione, che, nel caso di specie, è a favore di terzi.

Per evitare che un tale obbligo concepito in funzione di tutela dello straniero diventi uno strumento di discriminazione, rendendo estremamente gravoso per il datore l'assunzione di lavoratori immigrati e, di converso, l'accesso al lavoro da parte di questi, si è ragionevolmente previsto che il concreto pagamento delle spese abitative gravi solo in prima istanza in capo al datore, che ha la possibilità di poter recuperare dallo stesso lavoratore quanto corrisposto per la sua sistemazione logistica.

Tale recupero avviene, secondo quanto previsto dall'art. 30 *bis*, comma 4, del regolamento attuativo²⁸, attraverso la trattenuta di una quota sulla retribuzione spettante allo straniero, che non può eccedere la misura di un terzo della stessa. Tale trattenuta non è ammessa quando la contrattazione

applicabile il decreto ministeriale 5 luglio del 1975 del Ministero della Sanità che stabilisce i requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione e che precisa anche i requisiti minimi di superficie degli alloggi in relazione al numero previsto degli occupanti. Questo decreto prevede dei parametri di altezza minima di 2,70 m dei locali di abitazione, che può essere derogata a 2,55 m nei Comuni montani sopra i 1000 m. La stessa norma prevede poi che per ogni abitante debba essere assicurata una superficie abitabile non inferiore a 14 m² per i primi quattro abitanti e 10 m² per ciascuno dei successivi. Prevede poi che le stanze da letto debbano avere una superficie minima di 9 m² per una sola persona e di 14 m² per due persone e che ogni alloggio debba essere dotato di una stanza di soggiorno di 14 m². Altra prescrizione di carattere generale è quella per cui le stanze da letto, soggiorno e cucina debbano essere provviste di finestra apribile.

²⁶ L'impegno assunto dal datore nel contratto di soggiorno può essere qualificato, sul piano civilistico, come un obbligo fideiussorio. Circa l'istituto della fideiussione si veda F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2011, 1263 ss.

²⁷ Tale interpretazione è fornita da A. MONTANARI, *Stranieri extracomunitari e lavoro*, cit., 133.

²⁸ Norma regolamentare frutto del recepimento dell'art. 2, comma 9, del d.l. 9 settembre 2002, n. 195, convertito in legge 9 ottobre 2002, n. 222.

collettiva prevede delle retribuzioni in cui è incluso, tra i c.d. *fringe benefits*, la fruizione di un alloggio. Al termine del rapporto di lavoro, qualora residuassero dei crediti da parte del datore per la sistemazione del lavoratore immigrato, non integralmente soddisfatto dalle trattenute periodiche, sembrerebbero ammissibili altre forme di recupero alternative a quella individuata dalla fonte regolamentare²⁹.

Va rilevato, poi, che la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro con un altro datore necessita della stipula di un nuovo contratto di soggiorno, di conseguenza, l'obbligo di farsi carico delle spese dell'alloggio dello straniero si trasferirà in capo al nuovo datore di lavoro³⁰.

Se l'obbligo "allocativo" del lavoratore straniero ha dei contenuti precisi che consentono una verifica della sua applicazione, non può sostenersi lo stesso per l'impegno di farsi carico delle spese per il rimpatrio; infatti, la norma non specifica né le modalità né la qualità del trasporto e, inoltre, il primo obbligo assume concretezza operativa poiché richiede una disponibilità materiale di un immobile, pena il mancato ingresso dello straniero, mentre quello attinente alle spese di rimpatrio è solo potenziale, in quanto rileva solo in un momento successivo all'ingresso del lavoratore e, soprattutto, non è supportato da alcuna sanzione o effetto negativo per il datore in caso di inadempimento. Per tali deficienze sanzionatorie l'art. 5 *bis*, disciplinante il contratto di soggiorno, è sicuramente qualificabile come una norma imperfetta.

In ogni caso, seppure non è individuabile una sanzione in caso di trasgressione, anche tale obbligo - come per l'alloggio - si ritiene trasmissibile al nuovo datore di lavoro, rimanendo l'ex datore responsabile solidale, unitamente alle eventuali controparti dei futuri rapporti di lavoro. Sempre per rendere "appetibili" le assunzioni di manodopera straniera ed evitare discriminazioni di sorta, è ipotizzabile un diritto di rivalsa del datore nei confronti del lavoratore in caso di profusione concreta del pagamento.

Gli obblighi descritti costituiscono gli elementi essenziali del contratto di soggiorno, i quali però non ne esauriscono il contenuto poiché esso deve necessariamente condurre alla costituzione di un rapporto di lavoro al fine di realizzare la causa contrattuale concepita dal legislatore: legittimare la permanenza dello straniero sul territorio italiano attraverso la concessione del *permesso di soggiorno*³¹.

Tale figura contrattuale è foriera, dunque, nel panorama giuridico del diritto del lavoro, di indubbi elementi di specialità: gli specifici obblighi gravanti sul datore non potrebbero essere contenuti in una diversa fonte contrattuale rispetto al contratto di lavoro. Infatti, l'obbligazione lavorativa e quelle di natura assistenziale e pubblicistica seppur autonome, lecite ed efficaci sul piano giuridico e quindi ipoteticamente indipendenti l'una dall'altra, se considerate distintamente, non realizzerebbero la funzione tipica loro attribuita dal legislatore, in quanto non consentirebbero né l'ingresso né la

²⁹ Si veda ancora A. MONTANARI, *Stranieri extracomunitari e lavoro*, cit., 131.

³⁰ In tal senso, S. NAPPI, *Il lavoro degli extracomunitari*, cit., 252.

³¹ Si veda G. ZILIO GRANDI, Sub art. 5-bis d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, in M. GRANDI e G. PERA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, 4° ediz., Cedam, Padova, 2009, 1420.

permanenza del lavoratore straniero, sfilendo così i loro reciproci effetti e conducendo rispettivamente, nel caso del contratto di lavoro, ad un rapporto di lavoro con un soggetto extracomunitario in condizioni di irregolarità o peggio di clandestinità e, nel caso degli obblighi posti a tutela di interessi collettivi, a delle virtuali offerte contrattuali. È pacifica, infatti, nel caso di assenza del contratto di soggiorno - e dunque di permesso di soggiorno - la costituzione di un contratto di lavoro pienamente efficace, non nullo e con una causa ed oggetto leciti, tutelabile giurisdizionalmente ai sensi dell'art. 2126 c.c.³².

L'art. 5 *bis* non specifica quale sia la forma richiesta per il contratto di soggiorno – che si ricorda coincide con il contratto di lavoro, contenendo tra l'altro le prescrizioni del contratto collettivo applicabile alla fattispecie – ma, in considerazione della produzione anche parziale degli effetti succitati, si propende per la forma scritta *ad probationem*.

Fine ultimo del contratto di soggiorno è il rilascio del permesso di soggiorno, la cui durata è strettamente connessa a quella indicata nel contratto di lavoro. Il comma 3 *bis* dell'art. 5 del T.U. prevede diversi termini massimi di durata del soggiorno correlati alle diverse tipologie contrattuali cristallizzate nel contratto di soggiorno.

Ed invero: per un contratto di lavoro stagionale il termine massimo del permesso di soggiorno è di nove mesi; per un contratto di lavoro a tempo determinato il termine massimo è di un anno; per un contratto di lavoro a tempo indeterminato il termine massimo è di due anni.

Termini rigidi esistono anche per il rinnovo dello stesso, il quale deve essere richiesto almeno sessanta giorni prima della scadenza se il rapporto di lavoro è a tempo determinato, mentre almeno novanta giorni prima se il rapporto è a tempo indeterminato; va in ogni caso osservato che non è possibile rinnovare il permesso di soggiorno per una durata superiore a quella stabilita con il rilascio iniziale³³.

4. Risoluzione del rapporto e ricerca di una nuova occupazione: le innovazioni introdotte dalla legge 28 giugno 2012, n. 92

Nella fase di genesi del rapporto di lavoro si assiste ad una interdipendenza tra contratto di lavoro e permesso di soggiorno; tale connessione funzionale cessa, però, con l'estinzione del rapporto di lavoro poiché l'art. 22 del T.U. prevede espressamente che la perdita del posto di lavoro non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno al lavoratore extracomunitario e ai suoi familiari legalmente soggiornanti. Ed infatti, il lavoratore immigrato titolare del permesso di soggiorno per lavoro

³² Ciò viene confermato dalla Cass., Sez. lav., 26 marzo 2010, n. 7380, in *D&L – Riv. Crit. Dir. Lav.*, 2010, II, 62 con nota di A. GIOVANELLI, *Sulla tutela giurisdizionale dei diritti del lavoratore straniero irregolare: la Cassazione sull'obbligo contributivo del datore di lavoro*. La Suprema Corte, infatti, afferma che il contratto di lavoro stipulato dal cittadino extracomunitario privo di permesso di soggiorno non è affetto da nullità per illiceità della causa o dell'oggetto, pertanto, il lavoratore ha diritto alla tutela giurisdizionale con riferimento ai diritti garantiti dall'art. 2126 c.c.

³³ Per una ricognizione di tali dati temporali si veda V. BARBIERI, *Immigrazione e lavoro*, cit., p. 238.

subordinato può, in seguito alla risoluzione del rapporto (avvenuta per dimissioni, recesso datoriale o altra causa), iscriversi nelle liste di collocamento e continuare a permanere sul territorio italiano unitamente ai suoi familiari³⁴. L'ultrattività della permanenza sul territorio dello Stato è ammessa per la durata massima ed alle condizioni individuate dalla stessa norma.

Si assiste così ad una dissociazione tra il rapporto di lavoro cristallizzato nel contratto di soggiorno ed il risultato amministrativo che da esso consegue, ossia il permesso di soggiorno³⁵.

La permanenza, come detto, è temporanea ed è finalizzata alla ricerca di un nuovo lavoro. Il legislatore è intervenuto di recente ampliando il tempo utile per la ricerca da sei mesi ad un anno; tale intervento è stato posto in essere dall'art. 4, comma 30, della legge 28 giugno, n. 92 (c.d. riforma Fornero), che ha modificato il comma 11 dell'art. 22 del T.U..

A seguito di tale innovazione legislativa, il lavoratore straniero che ha perduto il posto di lavoro può iscriversi nelle liste per il periodo residuo di validità del permesso e, comunque, per un periodo non inferiore ad un anno ovvero per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepita dal lavoratore straniero, qualora superiore.

L'estensione temporale consente di non vanificare la gravosa attività condotta per l'ottenimento del nulla osta al lavoro e del relativo permesso di soggiorno, o meglio, conferisce al lavoratore maggiori possibilità di successo nella ricerca di un'occupazione affinché il percorso di inserimento sino ad allora compiuto non sia vanificato.

Passando all'analisi del testo normativo, va osservato che sebbene il legislatore ha utilizzato l'espressione - riferendosi al periodo temporale - «non inferiore ad un anno», il termine così indicato va inteso come tetto *massimo* di fruizione del permesso di soggiorno, salvo una durata eventualmente più lunga giustificata dalla fruizione di misure di sostegno del reddito. Una tale interpretazione è confortata: primariamente, dallo stesso comma 11, che, nella sua nuova formulazione, prevede che «*decorso il termine (...) trovano applicazione i requisiti reddituali di cui all'articolo 29, comma 3, lettera b)*»; successivamente, dalla circolare del Ministro dell'Interno n. 5792 del 9 luglio 2012, in cui si afferma che il lavoratore straniero per poter rinnovare il permesso di soggiorno, in assenza di attività lavorativa, dovrà dimostrare la percezione di un reddito minimo annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale³⁶.

Si desume, pertanto, la perentorietà del termine per la ricerca di un'occupazione legittimante il soggiorno poiché, decorso inutilmente detto periodo, la permanenza legittima dello straniero si fonderà

³⁴ Le modalità operative dell'iscrizione nelle liste di collocamento sono disciplinate dall'art. 37 del d.p.R. n. 394/1999, il quale prevede, sia nelle ipotesi di recesso individuale sia nelle ipotesi di licenziamento collettivo, che il datore comunichi entro cinque giorni la risoluzione del rapporto alla Direzione provinciale del lavoro affinché essa provveda all'iscrizione del lavoratore nelle liste di collocamento.

³⁵ Si veda S. NAPPI, *Il lavoro degli extracomunitari*, cit., 294, dove l'autore opera un «distinguo ontologico» tra permesso di soggiorno e contratto di lavoro subordinato, essendo il primo parzialmente indipendente dal secondo.

³⁶ Di tale avviso è G. LOY, *Misure in favore dei lavoratori extracomunitari*, in M. CINELLI, G. FERRARO e O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, 684.

invece sul requisito reddituale. Il meccanismo descritto non opera, però, per i lavoratori stagionali, che avranno diritto all'iscrizione nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno.

Lo straniero quindi dispone di due mezzi per evitare l'abbandono coattivo del Paese: una nuova occupazione ovvero la prova della titolarità di un certo reddito. Anche in ordine al requisito reddituale si registrano degli interventi da parte del legislatore "riformatore" e, segnatamente, l'art. 1, comma 32, della legge n. 92/2012, modificando taluni articoli del d.lgs. n. 276/2003, ha previsto che i compensi provenienti dallo svolgimento del lavoro accessorio, ossia quelli derivanti dalla fruizione dei c.d. *voucher*, concorrono a determinare il reddito necessario per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno³⁷.

Tale modificazione legislativa appare più che altro pleonastica in quanto già l'art. 26 del T.U. prevedeva che il reddito necessario per la concessione del permesso di soggiorno (nella specie, di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per esenzione dalle spese sanitarie) provenisse da fonti lecite. Orbene, nonostante fosse difficile dubitare della liceità del corrispettivo frutto di prestazioni di lavoro accessorio, l'Inps si ostinava ad escludere tali compensi dai redditi strumentali all'ottenimento del permesso di soggiorno³⁸. Solo di recente l'Ente, con la circolare n. 4 del 18 gennaio 2013³⁹, si è ravveduto ed ha finalmente riconosciuto come utili ai fini del rilascio e del rinnovo del permesso di soggiorno i redditi derivanti dalle prestazioni di cui agli artt. 70 e ss. del d.lgs. n. 276/2003; ravvedimento forzato, poiché era assolutamente inconcepibile che una circolare avesse un contenuto *contra legem*.

Gli ultimi interventi legislativi descritti sono stati accolti da una parte della dottrina con grande favore, definendoli come delle "luci" che illuminano il fenomeno migratorio, rappresentando i primi segni di una nuova tendenza che non considera più il fenomeno come un problema emergenziale di ordine pubblico, ma come un fattore strutturale delle politiche di governo, capace - perché no - di assurgere a fonti di competitività per i *player* del mercato economico⁴⁰.

Si registrano, però, anche opinioni contrarie e negative secondo le quali le norme novellate, sebbene abbiano il nobile obiettivo di combattere le forme di lavoro sommerso agevolando la ricerca di un nuovo lavoro regolare, potrebbero viceversa favorirle, fornendo ai datori la possibilità di utilizzare "a nero" lavoratori titolari di permesso di soggiorno in attesa di occupazione, senza tra l'altro incorrere in alcuna sanzione penale prevista in caso di impiego di stranieri privi di permesso di soggiorno ovvero

³⁷ Cfr. il nuovo testo dell'art. 70 del d.lgs. n. 276/2003.

³⁸ Con la circolare Inps n. 44/2009 si precisava che le prestazioni di natura occasionale accessoria non consentivano ai lavoratori extracomunitari né il rilascio né il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro; cfr. M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio*, in M. CINELLI, G. FERRARO e O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, 185.

³⁹ Tale circolare ha ad oggetto delle istruzioni operative per il personale ispettivo sulle modifiche del lavoro occasionale accessorio apportate dalla l. n. 92/2012.

⁴⁰ Si veda ancora G. LOY, *Misure in favore dei lavoratori extracomunitari*, cit., 693.

con permesso scaduto, non rinnovato, annullato o revocato, restando, invece, operative soltanto le sanzioni di tipo amministrativo⁴¹.

Il recente vigore normativo delle disposizioni succitate rende ogni giudizio prematuro, in quanto sarà solo la prassi applicativa a poter promuovere o tacciare l'operato del legislatore. Legislatore che, indipendentemente dal conseguimento dell'obiettivo di emersione di prestatori stranieri dal sommerso, ha mostrato una certa sensibilità verso il tema del lavoro degli immigrati, includendoli, con l'art. 4, comma 55, della legge n. 92/2012⁴², tra i beneficiari di una serie di azioni ed iniziative volte, attraverso percorsi di formazione e di orientamento, all'inserimento lavorativo. Quest'ultima disposizione è una mera norma programmatica dallo scarso contenuto prescrittivo, ma rappresenta in ogni caso un importante indice della rinnovata attenzione riposta dal legislatore su un fenomeno spesso volte collocato nell'ombra del quadro politico-istituzionale.

⁴¹ Tale preoccupazione viene rappresentata da P. RAUSEI, A.R. CARUSO e M. TUTTOBENE, *Il rischio del sommerso aumenta se viene meno la rilevanza dell'illecito penale*, P. RAUSEI e M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, @ 2012 ADAPT University Press, 2, 312.

⁴² La norma prevede la «realizzazione di reti territoriali che comprendono l'insieme dei servizi di istruzione, formazione e lavoro collegati organicamente alle strategie per la crescita economica, l'accesso al lavoro dei giovani, la riforma del welfare, l'invecchiamento attivo, l'esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati».