



CONFEDERAZIONE
GENERALE
ITALIANA
DEL LAVORO



Osservazioni CGIL su rilevazione fabbisogni lavorativi

Il presente contributo della CGIL racchiude una serie di valutazioni sulla normativa relativa ai flussi d'ingresso per motivi di lavoro e sulle procedure per l'accesso alle quote. Nella parte finale sarà data evidenza, in modo sintetico, alle proposte di modifica della legislazione già avanzate anche nel corso dell'incontro istruttorio con il Governo sul percorso del decreto legge n. 145 / 2024 e nell'audizione parlamentare in sede di conversione in legge.

Proposte che riteniamo imprescindibili per superare le limitazioni che in termini progressivi, e purtroppo coerenti, sono state via via introdotte e che determinano la situazione di fatto che è fotografata nei numeri, degli esiti delle procedure, illustrati e consegnati negli incontri con le Organizzazioni Sindacali e Datoriali per la rilevazione dei fabbisogni per i settori dell'assistenza familiare, del lavoro stagionale turistico, del lavoro stagionale agricolo e del lavoro subordinato non stagionale.

Emerge una oggettiva e dichiarata difficoltà nella determinazione dei fabbisogni lavorativi, con una articolazione più marcata per alcuni settori. Tale difficoltà si riflette poi, con caratteristiche omogenee, nelle fasi di precompilazione delle domande dedicate alle Associazioni Datoriali e per le 10.000 posizioni extra-quote per l'assistenza familiare. Il punto maggiormente problematico è il passaggio dall'espressione del fabbisogno alla individuazione nominativa della lavoratrice e del lavoratore da indicare nella domanda di nulla osta.

Sono però due dimensioni, la definizione del fabbisogno e la indicazione nominativa, che nell'analisi è opportuno e necessario mantenere distinte perché appartengono a due fasi differenti del processo.

Abbiamo valutato positivamente, già dalla riunione che si è tenuta lo scorso anno, la necessità di rafforzare la strumentazione di analisi e valutazione proattiva utilizzando la metodologia e i dati del sistema informativo EXCELSIOR di UNIONCAMERE.

L'utilizzo di tale strumentazione permette di ragionare su una base dati comune e di unificare le prassi e le procedure d'intervento sulla definizione dei fabbisogni con la necessità di non generare luoghi alternativi e complementari: la sede di confronto deve restare quella del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS).



CONFEDERAZIONE
GENERALE
ITALIANA
DEL LAVORO



Nella stima dei fabbisogni un elemento da evidenziare è la complessità per estrarre dal fabbisogno generale il dato relativo alla componente di lavoratrici e lavoratori provenienti da paesi terzi extra-Ue.

Se già risulta complessa la stima del fabbisogno generale – per il quale diverse sono le determinanti legate al cambio di lavoro, alle scelte aziendali sugli investimenti e alle dinamiche di mercato – ancora più complessa è la ripartizione nelle due componenti, una interna e l'altra di ricorso alle lavoratrici e ai lavoratori extra-Ue.

Può soccorrere nella dimensione stagionale il dato storico ma lo scarto tra il fabbisogno espresso e i contratti effettivamente attivati non è riscontrato da elementi oggettivi utili a dare evidenza di come le aziende hanno agito per colmare l'enorme differenziale: dall'espressione del fabbisogno, alla fissazione delle quote fino agli esiti finali misurabili con i contratti attivati.

La presentazione di UNIONCAMERE sui dati del sistema informativo EXCELSIOR percorre una strada: la correlazione tra la percentuale di occupati provenienti da paesi terzi con il dato occupazionale dei settori per arrivare a determinare una stima sul fabbisogno di lavoratrici e lavoratori stranieri che non sono già residenti in Italia.

Per i settori individuati si ipotizzano delle stime, che oscillano tra un minimo e un massimo, che hanno la caratteristica di essere ancorate alla dimensione occupazionale e al dato di occupati provenienti da paesi terzi e che vengono messe in relazione al fabbisogno occupazionale complessivo delle aziende.

Una metodologia che può essere utilmente sviluppata per rafforzare gli strumenti previsionali nel determinare i fabbisogni, aggiornabili correntemente, che agevola il percorso anche per le sedi di confronto con il MLPS.

Il tema della definizione dei fabbisogni è però solo un aspetto, non il più complesso, tra l'altro, della procedura per l'effettività dell'accesso alle quote previste per i flussi.

È noto come si realizza l'incrocio tra la domanda e l'offerta di lavoro nel mercato del lavoro in Italia: la costituzione dei rapporti di lavoro intermediata da soggetti pubblici e privati è una quota minoritaria sul complesso delle attivazioni.

Ne consegue che non sussiste un'aggregazione complessiva della domanda di lavoro da poterla mettere in relazione con l'offerta di lavoro.



CONFEDERAZIONE
GENERALE
ITALIANA
DEL LAVORO



Qualche elemento di aggregazione sussiste con, per esempio, le liste presso i Centri per l'Impiego (CPI) e più di recente con l'obbligo, per i percettori di alcune prestazioni di sostegno al reddito e delle misure d'inclusione, d'iscrizione alla piattaforma SIISL. Obbligo recentemente inserito anche per i lavoratori stagionali all'atto della sottoscrizione del contratto di soggiorno in esito alla procedura dei flussi.

Se in qualche modo tali strumenti fungono da aggregazione dell'offerta di lavoro, seppure in modo parziale e con molteplici difficoltà di accesso anche per il ritardo e l'implementazione delle funzioni per i CPI, ciò vale solo per la dimensione nazionale. Si può affermare che non esiste alcun strumento né procedura per l'aggregazione dell'offerta di lavoro nei paesi di provenienza, funzione che si intravede nei programmi di formazione professionale all'estero che però hanno, ad oggi, una portata limitata e non raffrontabile con la dimensione complessiva dei flussi d'ingresso per lavoro.

La mancata aggregazione della domanda e dell'offerta di lavoro creano una condizione oggettivamente, a nostro giudizio, non superabile attraverso l'indicazione nominativa all'atto della richiesta di nulla osta.

L'ampliamento delle quote dei flussi d'ingresso progressivamente realizzatosi a partire dal 2021, passate dalle 30.850 del 2020 alle più di 180.000 del 2025 oltre quanto previsto fuori dalle quote, rende ancor più evidente il non funzionamento della procedura e la sostanziale neutralizzazione delle potenzialità delle quote. Con un danno evidente sia per le aziende che operano con "genuinità" e non riescono a soddisfare il fabbisogno sia per le lavoratrici e i lavoratori che si vedono negato il diritto di accesso alla mobilità e al lavoro con carattere di piena regolarità.

L'aggregazione della domanda di lavoro, infatti, è tema che può essere affrontato nella dimensione nazionale e in termini sperimentali in quella locale, regionale e territoriale, attraverso l'iniziativa istituzionale nel coinvolgimento anche dei soggetti di rappresentanza.

La definizione dei fabbisogni acquisirebbe il carattere della sintesi di percorsi oggetto di verifica incrociata tra quanto espresso dalle Associazioni Datoriali: un percorso che in alcun modo sostituisce il tavolo nazionale, che deve restare il luogo unico di condivisione, analisi e proposta sul fabbisogno, ma lo implementerebbe attraverso un'attività/analisi partecipata e verificata nella dimensione locale.



CONFEDERAZIONE
GENERALE
ITALIANA
DEL LAVORO



Più complesso, senza interventi normativi, è il punto di aggregazione dell'offerta di lavoro da realizzarsi nei paesi di provenienza extra-Ue. Può essere utile una valutazione condivisa di come hanno funzionato i programmi pre-partenza e i più recenti progetti di formazione professionale all'estero: nella non discriminazione nell'accesso, nella trasparenza del percorso e negli esiti occupazionali.

Il tema è superare la funzione che gli "intermediari" svolgono sia nei paesi di provenienza che in Italia e che sono del tutto connessi con il fenomeno della irregolarità.

La formalizzazione del ruolo di soggetti con il compito di aggregare l'offerta di lavoro, senza che questo però agisca in termini di esclusività mantenendo quindi la possibilità comunque della indicazione nominativa per le aziende, può essere valutata e agita attraverso il ricorso alla collaborazione partenariale tra Organizzazioni Sindacali e Datoriali nella relazione con le omologhe organizzazioni operanti nei paesi di origine, coinvolgendo i soggetti della cooperazione internazionale e attribuendo un ruolo di attivazione e coordinamento alle Ambasciate e ai Consolati italiani nei paesi d'origine.

Con la definizione di strumenti di verifica e controllo specie sul versante della non discriminazione nell'accesso e della gratuità: un circuito formale e legale che agisce per contrastare attivamente e con un carattere di prevenzione le attività illegali d'intermediazione che "vendono" la possibilità di accesso alle quote.

Altro punto è garantire l'effettività relativa alla costituzione dei rapporti di lavoro conseguentemente al rilascio del visto d'ingresso.

I dati che sono stati forniti sono importanti ed eloquenti, mancano però di un elemento, tra l'altro non facilmente riscontrabile, che quantifichi lo scarto che sussiste tra i visti d'ingresso rilasciati e quante e quanti hanno fatto effettivamente ingresso in Italia. Per valutare il grado di corrispondenza tra gli effettivi ingressi e i contratti attivati.

I recenti interventi normativi hanno introdotto alcuni elementi sanzionatori "indiretti" come l'impossibilità di presentazione delle domande di nulla osta se non si è dato corso nel triennio precedente all'attivazione dei rapporti di lavoro sulla base dei nulla osta richiesti e la decadenza delle domande per i datori di lavoro che hanno avuto condanne per sfruttamento. Sono stati, inoltre, introdotti dei vincoli di natura amministrativa: la conferma, da parte del datore di lavoro, della domanda di nulla osta entro sette giorni dalla conclusione degli



CONFEDERAZIONE
GENERALE
ITALIANA
DEL LAVORO



accertamenti sulla domanda di visto presentata dal lavoratore. Anche il punto della capacità economica dell'impresa agisce come elemento di potenziale qualificazione ai fini della genuinità della domanda di nulla osta e del successivo perfezionamento del contratto di lavoro.

Occorre valutare la necessità di introdurre sanzioni dirette e di orientare l'azione ispettiva nei confronti delle aziende che non completano il percorso di attivazione dei rapporti di lavoro.

Occorre poi valutare l'efficacia della norma introdotta con il decreto legge n. 145 2024 sulla presa in carico e sull'accompagnamento dei lavoratori fino al completamento del percorso di assunzione ai fini di una sua implementazione.

Il tema però più generale, come evidenziato in premessa, oltre i possibili adattamenti di carattere procedurale, è la necessità d'intervenire in profondità nella regolazione legislativa sull'immigrazione, così come normata a partire dalla Legge n. 189 / 2002 (cosiddetta Bossi-Fini).

Consapevoli che la sede del confronto presso il MLPS è la procedura per la definizione dei fabbisogni riteniamo comunque utile, seppure in modo sintetico, dare evidenza agli interventi che a nostro giudizio si rendono necessari.

Occorre prevedere una procedura di regolarizzazione che sani la situazione delle persone presenti in Italia senza un valido titolo di soggiorno. Partendo dalle più recenti esperienze in tema di regolarizzazione è necessario che la procedura riguardi tutti i settori economici e produttivi, senza limitazioni, con la possibilità di essere attivata direttamente dalla persona che si trova in condizioni di irregolarità. Procedura che dovrebbe avere un carattere strutturale per poter permettere l'emersione del lavoro e del soggiorno irregolare utile a contrastare le pratiche abusive di reclutamento, intermediazione illecita e lo sfruttamento lavorativo.

Andrebbe reintrodotta la norma che ha permesso l'accesso ai flussi per l'anno 2021 per le persone già presenti sul territorio nazionale a una data certa, norma che non è stata più riproposta.

La portata degli interventi di modifica della normativa deve poi riguardare la previsione di un permesso di soggiorno per ricerca di occupazione con un carattere temporalmente definito e con regole omogenee all'attesa occupazione. Associata al permesso di soggiorno per ricerca occupazione potrebbe essere introdotta la figura dello sponsor, un soggetto individuale o collettivo che si fa garante della presa in carico della persona che fa ingresso nel paese.



CONFEDERAZIONE
GENERALE
ITALIANA
DEL LAVORO



Coerentemente a quanto espresso precedentemente, nell'ottica di un'aggregazione dell'offerta di lavoro e per ampliare le opportunità per le aziende e per le lavoratrici e i lavoratori, sarebbe utile prevedere la possibilità di definire liste, presso le Ambasciate e i Consolati Italiani nei paesi di origine, di candidature corredate da curriculum e bilancio di competenze nell'ottica di favorire l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro.

Inoltre, occorre reintrodurre la piena convertibilità in permesso di soggiorno per motivi di lavoro dei permessi rilasciati per i casi di protezione speciale con il ripristino della normativa preesistente.

Sono evidenti alcuni correttivi che sono stati introdotti, in particolare sui cosiddetti fuori quota (tirocini, conversione stagionali, formazione professionale all'estero, quota aggiuntiva per assistenza familiare) per i quali occorre acquisire i dati di sintesi ai fini di una valutazione e di ulteriori implementazioni.

Tali correttivi potranno determinare la prospettiva di una migliore gestione dell'incrocio tra la domanda e l'offerta di lavoro però per entità definite e non paragonabili con la dimensione complessiva dei fabbisogni e della possibilità per le persone di accesso alle quote.

Inoltre, è da valutare l'applicazione dell'articolo 18-ter sul rilascio del permesso di soggiorno per le vittime di sfruttamento lavorativo e l'effettiva attivazione delle misure di assistenza.

Sempre in un'ottica legata alla strutturalità degli interventi è necessario il rafforzamento degli organici delle Prefetture, delle Commissioni Territoriali e delle Ambasciate e dei Consolati Italiani per la difficoltà a fare fronte non soltanto alle attività relative ai flussi ma al complesso delle funzioni di competenza.

Roma, 7 aprile 2025