

29 MAGGIO 2024

Questioni connesse alla
determinazione delle “quote massime”
dei migranti economici dopo
l’emanazione del c.d. “Decreto Cutro”
(D.L. n. 20/2023)

di **Ilaria Roberti**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi del Molise

Questioni connesse alla determinazione delle “quote massime” dei migranti economici dopo l’emanazione del c.d. “Decreto Cutro” (D.L. n. 20/2023)*

di Ilaria Roberti

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi del Molise

Abstract [It]: Il contributo analizza alcune questioni connesse alla disciplina della migrazione economica dopo l’emanazione del D.l. n. 20/2023. In particolare, si esaminerà l’“accorpamento” del Dpr nel Dpcm, il ruolo delle Commissioni parlamentari sulle “quote massime”, fino ad arrivare ad analizzare la *governance* a cui si ispira l’attuazione dell’art. 79 T.fue. Scopo del presente lavoro è comprendere se tali interventi normativi siano finalizzati a garantire il rispetto del numero di ingresso di tali soggetti nel territorio nazionale oppure se sottintendano anche una tutela della “dignità umana” dei migranti economici.

Title: Issues related to the determination of the “highest number” of economic migrants after the “Cutro Decree” (D.l. n. 20/2023)

Abstract [En]: The paper analyzes some issues related to the regulation of economic migration after the enactment of D.l. n. 20/2023. In particular, the work examines the “merging” of presidential decree into the prime ministerial decree, the role of the parliamentary commissions on the highest number up to analyzing the governance which inspires the implementation of the 79 T.fue. The aim of this work is to understand whether these regulatory interventions are aimed at guaranteeing compliance with the entry number of these subjects into the national territory or whether they also imply protection of human dignity of economic migrants.

Parole chiave: Migrazione economica, Quote massime, Decreto “Cutro”, pareri parlamentari, vulnerabilità

Keywords: Economic migration, highest number, Cutro Decree, parliamentary opinions, vulnerability

Sommario: 1. Premessa. 2. “L’accorpamento” del Dpr nel Dpcm. 3. (segue) “Acquisito” il parere delle Commissioni parlamentari sulle “quote massime”. 4. Il Pnrr e la mancata menzione dei lavoratori stranieri “sommersi” e “irregolari”: quali implicazioni? 5. L’art. 79 T.fue e la determinazione del “volume” della manodopera straniera. 6. Dalle “quote massime” alla “vulnerabilità” dei migranti economici. Una digressione conclusiva.

1. Premessa

Il recente incremento dei flussi migratori verso l’Europa¹ ed il contestuale verificarsi dei naufragi delle imbarcazioni provenienti dai diversi Paesi sulla rotta del Mediterraneo² hanno riproposto l’“urgenza” di

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹Per un riscontro sui dati relativi all’incremento dei flussi migratori si consultino i siti Epicentro.iss.it; Ispionline.it/.

²Un *report* sull’amento dei naufragi nel Mediterraneo è consultabile su Ispionline.it

regolare questo “fatto”³ con la relativa “necessità di provvedere”⁴ ad una situazione eccezionale nel contesto ordinamentale.

Difatti, il decreto- legge n. 20 del 2023 è stato emanato in occasione del naufragio di un’imbarcazione proveniente dalla Turchia avvenuto a pochi metri dalla spiaggia del Comune di Steccato di Cutro. Come noto, l’evento ebbe una significativa rilevanza, a causa del numero di morti e di dispersi ricondotto alla presunta tardività delle operazioni di salvataggio⁵. In virtù di quell’accadimento il Governo aveva adottato “Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all’immigrazione irregolare”⁶, modificando così le condizioni di accesso dei cittadini stranieri nel territorio nazionale.

Alcuni Autori avevano censurato il suddetto atto governativo, perché, nell’ambito di un discorso più generale, hanno riscontrato la persistente difficoltà a gestire il fenomeno migratorio che da decenni costituisce un fattore “permanente” nello spazio territoriale interno e sovranazionale⁷. In particolare, è stato sottolineato che il Decreto Cutro avrebbe assecondato una prassi risalente, secondo cui mediante l’art. 77 Cost sono state frequentemente abrogate o derogate alcune norme del “Tu sull’immigrazione”

³Riprendendo l’espressione di C. ESPOSITO, *Decreti- legge, (voce)* in *Encl. del diritto*, IX, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 832. Questa tesi secondo cui i decreti- legge debbano qualificarsi come “fatti” e non come atti aventi forza di legge è stata ripresa poi da F. SORRENTINO, *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi*, in *Diritto e società*, 1974, pp. 506 ss.

⁴Tra gli autorevoli studi che analizzano tale presupposto di emanazione dei decreti- legge si veda SANTI ROMANO, *Sui decreti- legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, in *Id., Scritti Minori*, Vol. I, Milano, 1909, pp. 297 ss.; C. ESPOSITO, *Decreti- legge, (voce)*, *cit.*, pp. 836 ss.; L. PALADIN, *Art. 77 Cost*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Tomo II, Zanichelli, Bologna- Roma, 1979, pp. 56 ss.; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in *Commentario del Codice civile, Disposizioni sulla legge in generale*, a cura di A. Scialoja- G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1977, pp. 29 ss.; F. SORRENTINO, *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi*, *cit.*, pp. 529 ss.

⁵Difatti la Procura della Repubblica di Crotona aprì un’inchiesta a causa della tardiva segnalazione dell’imbarcazione dei migranti da parte della Guardia costiera. O meglio, dalla segnalazione *Frontex* emersero alcune incongruenze sia in relazione alla posizione della nave in acque territoriali italiane sia in merito alla presenza dei migranti a bordo. Per un’analisi della vicenda nell’ottica della violazione dei diritti umani si rinvia a A. ALGOSTINO, *Comincia dai migranti l’esperimento dei diritti*, in *Il Manifesto*, 6 Ottobre 2023. Più diffusamente, *ID.*, *L’eccedenza del diritto di asilo costituzionale: il diritto di migrare in nome del pieno sviluppo della persona*, in *Questione giustizia*, fasc. 3/2023.; L. FERRAJOLI, *Il nuovo populismo responsabile delle stragi in mare*, in *Il Manifesto*, 12 marzo 2023.

⁶D.l. n. 20 del 2023 convertito nella legge n. 50 del 2023. Inoltre, a causa della difficoltà di contenere l’incremento dei flussi migratori, a tale atto governativo seguì la successiva dichiarazione dello “stato di emergenza” deliberato dal Consiglio dei ministri l’11 Aprile del 2023. Lo stato di emergenza è stato poi prorogato a causa della persistente criticità connessa alla gestione dei flussi migratori. Tali provvedimenti sono consultabili sul sito [Protezionecivile.gov.it](https://www.protezionecivile.gov.it).

⁷In tal senso si veda A. ALGOSTINO, *L’eccedenza del diritto di asilo costituzionale: il diritto di migrare in nome del pieno sviluppo della persona*, *cit.*, pp. 3 ss.; M. AMBORISNI, *Il “Decreto Cutro” e la nuova strategia di differenziazione: ucraini e lavoratori stranieri sì, richiedenti asilo no*, *ADiM Blog, Editoriale*, Marzo 2023; L. FERRAJOLI, *Il nuovo populismo responsabile delle stragi in mare*, in *Il Manifesto*, 12 marzo 2023; M. LOSANA, *A proposito della conversione in legge del decreto Cutro: nuove strategie per vecchie tentazioni?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.2/2023, pp. 90 ss.; N. ZORZELLA, *L’inammissibile fretta e furia del legislatore sulla protezione speciale. Prime considerazioni*, in *Questione Giustizia*, 4 aprile 2023.

(dlg n.286/1988)⁸. In questo modo è come se la “rilevanza politica dei decreti- legge”⁹ continuasse ad alimentare l’ossimoro dell’“emergenza permanente” della migrazione¹⁰ a cui indirettamente si riconnettono le molteplici e pressoché copiose questioni sulla tutela dello straniero nel sistema costituzionale¹¹.

Inoltre, questa dicotomia tra “emergenza” e “permanenza” ha parzialmente contraddistinto anche la gestione delle “quote” dei lavoratori stranieri. Nel senso che, dopo la legge c.d. “Bossi- Fini”¹², si sono susseguiti numerosi interventi normativi a sfondo “sanatorio”¹³ diretti a regolarizzare la manodopera straniera¹⁴ a causa della mancata approvazione del documento di programmazione triennale sulla determinazione delle “quote massime”¹⁵. Per meglio dire, alcuni problemi inerenti alla coerente programmazione delle quote di lavoratori stranieri da ammettere sul territorio italiano sono stati dettati

⁸Sul problema del ricorso al decreto legge per fronteggiare l’incremento dei flussi migratori si vedano le riflessioni critiche di A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2018, pp. 167 ss.; G. AZZARITI, *A proposito della nuova normativa in materia di migrazioni: le incostituzionalità non discusse*, in *Questione giustizia*, n. 1/2019, pp. 1 ss.; ID., *Sui migranti uno sfregio della Costituzione*, in *Il Manifesto*, 7 Novembre 2017, pp. 1; A. CIERVO, *Non cambiare tutto per non cambiare niente. Note sul nuovo (ennesimo) “Decreto sicurezza”*, in *Micromega*, 28 ottobre 2020.

⁹Qui intesa in un’accezione negativa, allorché si affermava che tramite “la rilevanza politica di tali fonti (..) è quanto mai opinabile che simili atti corrispondano nel complesso delle loro disposizioni a casi straordinari di necessità e di urgenza, in concreto attorno ad un nucleo costituito da una decisione urgente (..) in base a cui invece il Governo progetta ed erige interi edifici normativi destinati a durare nel tempo” cfr. L. PALADIN, *Art. 77 Cost*, in *Commentario della Costituzione*, cit., pp. 59 ss.

¹⁰Rirendendo l’espressione di S. RODOTA’, *Il diritto ad avere diritti*, Roma- Bari, 2012, pp. 13.

¹¹Ai limitati fini di questo studio si veda *ex multis* M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L’esperienza italiana*, in *Riv. crit.dir.priv.*, 1992, pp. 225 e ss.; B. NASCIMBENE-B. BAREL, *La condizione giuridica dello straniero: diritto vigente e prospettive di riforma*, Cedam, Padova, 1997; F. TORIELLO, *La condizione giuridica dello straniero*, Cedam, Padova, 1997; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Cedam, Padova, 2003; E. GROSSO, *Straniero (status dello)* in S. Cassese (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, Vol.VI, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 5793 ss.; V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Dir. e soc.*, 2009, pp. 542 ss.; C. PINELLI, *I nuovi italiani e lo spazio della politica costituzionale*, in *Diritto, politica e immigrazione*, n. 2, 2013, pp. 37 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013.

¹²Legge n. 189 del 2002.

¹³Analizzano criticamente tale aspetto W. CHIAROMONTE, *L’ingresso per lavoro: l’irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista*, in *Ius migrandi. Trent’anni di politiche e legislazione sull’immigrazione in Italia*, Giuffrè, Milano, 2020, pp. 229 ss.; F. DE PONTI-R. ZANOTTI, *Decreto flussi, ecco i dati del flopp. Permesso solo a un richiedente su tre*, in *La Stampa Italia*, 19, 07/2017; A. SCIORTINO, *Aspettando la prossima sanatoria? I nodi irrisolti delle politiche migratorie italiane*, in *Riv. Delle politiche sociali*, 2004, pp. 121 ss.

¹⁴Rileva altresì che la decretazione d’urgenza è stata impiegata per contrastare fenomeni connessi allo sfruttamento del lavoro dei migranti nel contesto nazionale. Il riferimento è al decreto- legge n. 138 del 2011, che ha introdotto la fattispecie di reato di “intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro” ai sensi dell’art. 603- bis c.p. La connessione con i lavoratori stranieri è rinvenibile in sede di adozione del decreto, in cui si puntava l’accento sulla necessità di contrastare tale fattispecie illecita cfr. C. FERRAJOLI, *Il reato di sfruttamento del lavoro. Dal contrasto al caporalato all’attuazione della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2023, pp. 113 ss.

¹⁵Così W. CHIAROMONTE, *L’ingresso per lavoro: l’irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista*, cit., pp. 229 ss.; W. CHIAROMONTE – M. D’ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, *Dir. Imm. Citt.*, n.3, 2020, pp. 17 ss.; M. PASTORE- N. ZORELLA, *30 anni di legislazione italiana in materia di condizione giuridica della persona straniera. Alcune chiavi di lettura*, in *Ius migrandi. Trent’anni di politiche e legislazione sull’immigrazione in Italia*, a cura di M. Giovannetti- N. Zorzella, Giuffrè, Milano, pp. 122- 123.

dalla scarsa attuazione dell'art. 3 del Tu sull'Immigrazione, in quanto a fronte della mancata e preliminare predeterminazione delle “quote massime” è corrisposta la c.d. “sanatoria” dei decreti- legge finalizzata a regolarizzare i lavoratori stranieri che continuavano ad accedere nel mercato occupazionale in forma sommersa¹⁶.

Questa tendenza però pare subire un'inversione di rotta con il c.d. “Decreto Cutro”. Ciò in quanto, in mancanza di una precedente programmazione governativa sulle “quote triennali”¹⁷, il suddetto atto governativo ha regolamentato questo criterio dimensionale derogando peraltro al dlgs n. 286 del 1998.

Pertanto, nel saggio si analizzeranno gli effetti di tale deroga sulla disciplina delle “quote massime”, mettendo l'accento sullo spazio decisionale riservato al Presidente del Consiglio dei ministri, al Governo e al Parlamento. Questi aspetti saranno poi ripresi quando si esaminerà il mancato inserimento di un Piano di integrazione dei lavoratori stranieri “sommersi” ed “irregolari” all'interno del Pnrr. Ancora, si porrà l'attenzione sulla *governance* della migrazione economica alla luce dei più recenti atti europei; ovvero se quest'ultimi apportino delle novità nella gestione delle “quote” di ingresso dei lavoratori stranieri nello spazio comunitario.

Scopo del presente lavoro sarà comprendere se possa prospettarsi una tutela dei migranti economici non solo rispettosa della capacità di assorbimento delle “quote massime” nel mercato occupazionale, ma altresì ispirata al riconoscimento dei diritti di tali soggetti nell'ambito del *multilevel system*.

2. L'“accorpamento” del Dpr nel Dpcm

L'art. 1 del D.L. n. 20 del 2023 prevede che un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri stabilisca le “quote massime” di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale, e per lavoro autonomo per il triennio 2023-2025. In particolare, “il decreto (...) indica i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso che devono tenere conto dell'analisi del fabbisogno del mercato del lavoro effettuata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previo confronto con le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale”¹⁸.

In questo modo il Decreto Cutro “ha accorpato in un unico atto triennale quello che nel precedente Testo unico sull'immigrazione era scisso in due atti, ovvero il Dpr e il Dpcm”¹⁹. Ossia, derogando all'art.

¹⁶Evidenziano tale aspetto W. CHIAROMONTE – M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, *Dir. Imm. Citt.*, n. 3, 2020, pp. 20 ss.

¹⁷Come segnalato anche nel corso del dibattito in sede di conversione del decreto cfr. [Camera.it/leg19/](https://www.camera.it/leg19/)

¹⁸Art. 3 del Dl. 20 del 2023 convertito nella legge n. 50 del 2023.

¹⁹È quanto riportato nella *Premessa* della Programmazione dei flussi di ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2023- 2025, secondo cui il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (Dpcm) accorpa il Documento programmatico triennale sul fabbisogno della manodopera straniera (Dpr) elaborato dal Governo consultabile sul sito [Documenti.camera.it/leg19/](https://documenti.camera.it/leg19/), p. 3.

3 del dlgs. 286 del 1998, la normativa vigente stabilisce che la decisione sulle soglie di ingresso dei lavoratori stranieri sia contenuta in un Dpcm “triennale”.

La deroga disposta dall’art. 1 è una “sospensione” avente notoriamente carattere temporaneo²⁰, perché appunto riguardante la fissazione delle quote massime per il triennio 2023- 2025. In sostanza, l’aumento dei flussi migratori ha imposto una deroga all’art. 3 del Tu sull’immigrazione, “accorpando” nel Dpcm l’elaborazione di un atto governativo, come il Dpr, allo scopo di gestire una situazione “eccezionale” nel contesto ordinamentale inerente all’aumento dei flussi migratori²¹. Per questa argomentazione, la *ratio* sottesa a tale “accorpamento” è finalizzata ad assolvere “più celermente” all’obiettivo di garantire l’accesso dei migranti economici, attraverso l’adozione di un atto presidenziale anziché governativo. Vale a dire, tenendo presente il contesto di emanazione del Decreto Cutro, l’“eccezionalità” di tale accorpamento è riconducibile alla necessità di provvedere a fissare le “quote massime” dei migranti economici per distinguerli dagli altri ingressi dei cittadini *extra- Ue*²².

Per incidens, può sottolinearsi che, qualora ci fosse stata un’abrogazione parziale dell’art. 3, l’“accorpamento” del Dpr nel Dpcm sarebbe stato definitivo, esprimendo così la volontà di intervenire in modo “permanente” sulla gestione delle “quote massime” mediante l’adozione di atto di natura presidenziale.

Ciononostante, sia pure per il triennio in corso, il Dpcm è ora il principale atto che regola le soglie di accesso dei lavoratori stranieri nel mercato occupazionale, oltre a stabilire gli ingressi “fuori quota”. A

²⁰Richiamando il noto insegnamento di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. II, Cedam, Padova, 1993, pp. 222- 223.

²¹Con i dovuti distinguo, può farsi notare che anche durante la pandemia da Covid- 19 il Dpcm è risultato l’atto prevalente nella gestione di tale situazione eccezionale, tanto che la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 198 del 2021, è intervenuta per escludere che tale pratica possa aver violato il principio di legalità in tale frangente emergenziale. *Contra* tale ricostruzione, però, molteplici studi hanno censurato questa produzione delle fonti durante la pandemia, soprattutto con riguardo alla limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali durante il c.d. “stato di eccezione pandemico”. *Ex multis* si veda M. AINIS, *Il bisticcio del potere*, in *La Repubblica*, 3 Marzo 2020; A. ALGOSTINO, *Covid-19: primo tracciato per una riflessione in nome della Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale*, n.3, 2020, pp. 117 ss. ; G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d’eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020, pp. 1 ss.; V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *Diritti fondamentali*, n.1, 2020; B. CARAVITA, *L’Italia ai tempi del Coronavirus*, in *Federalismi.it*, n.6/2020, pp. 1 ss.; F.R. DE MARTINO, *Governo dell’emergenza e revisione costituzionale*, in *Oltre la pandemia, Società, salute, economia e regole nell’era post- Covid-19*, a cura di G. Palmieri, Vol.II, Editoriale scientifica, Napoli, 2020; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista Aic*, n.2, 2020, pp. 559 ss. ; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, *ivi*, pp. 110 ss.; M. OLIVETTI, *Coronavirus. Così le norme contro il virus possono rievocare il dictator*, in *Avvenire.it*, 11 Marzo 2020; G. SILVETSRI, *Covid-19 e Costituzione*, in unicost.eu, 10/04/2020, pp. 1 ss.; F. SORRENTINO, *A proposito dell’emergenza Coronavirus*, in *Giurcost, Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, pp. 4 ss.; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista Aic*, n. 2/2020, pp. 532 ss.; C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020, pp. 78 ss.

²²Invero, secondo una certa prospettiva, più che prevedere l’ingresso dei lavoratori stranieri, il Decreto Cutro avrebbe “preferito” tali soggetti, limitando così le condizioni di ingresso dei richiedenti asilo cfr. A. ALGOSTINO *L’eccezione del diritto di asilo costituzionale: il diritto di migrare in nome del pieno sviluppo della persona*, *cit.*, pp. 3 ; M. AMBROSINI, *Il “Decreto Cutro” e la nuova strategia di differenziazione: ucraini e lavoratori stranieri sì, richiedenti asilo no*, *cit.*, pp. 2.; N. ZORZELLA, *L’inammissibile fretta e furia del legislatore sulla protezione speciale. Prime considerazioni*, *cit.*, pp. 3 ss.

quest'ultimo proposito, infatti, “laddove sopraggiungano ulteriori esigenze di fabbisogno di manodopera potranno adottarsi altri Dpcm finalizzati ad incrementare o diminuire le quote massime”²³.

Sembra così introdursi un ulteriore tassello dal momento che per il triennio 2023-2025 il Dpcm non è più solo un atto di “natura transitoria” in caso di mancata elaborazione del documento programmatico governativo,²⁴ oppure l'atto che stabilisce le “quote annuali” degli ingressi²⁵, ma assume anche una natura “integrativa” della programmazione triennale stabilendo gli ingressi “fuori quota” per sopravvenute esigenze inerenti al fabbisogno di manodopera straniera. In un certo senso quest'ultima eventualità era prevista pure dall'art. 3 del dlgs n. 296/1998²⁶, solamente che ora con l'“accorpamento” del Dpr nel Dpcm si tratta di un provvedimento non più connesso ad un documento governativo ma ad una decisione presidenziale.

Dalle suddette osservazioni può ravvisarsi un “rafforzamento” del Dpcm tra le fonti di disciplina sulla migrazione economica. In particolare, si tratterebbe di un “rafforzamento” che attiene prevalentemente ad una dimensione “quantitativa”, coincidente con il calcolo delle soglie di ingresso di tali soggetti rispetto alla loro capacità di “assorbimento” nel mercato occupazionale. In questa prospettiva il “rafforzamento” del Dpcm si traduce nella necessità di quantificare in via previsionale il rapporto tra la domanda e l'offerta di lavoro straniera, assolvendo così ad un obiettivo di tipo economico-organizzativo. In siffatta logica l'“accorpamento” del Dpr nel Dpcm pare persino giustificabile rispetto a quanto accadeva in passato, allorché molto spesso il Governo rimaneva inerte nell'elaborazione del documento di programmazione avviando a tale vuoto mediante la “sanatoria” del Dpcm “flussi”²⁷. Per meglio dire, l'accorpamento del Dpr nel Dpcm risponderrebbe ad un'esigenza pratica, dettata dalla inerzia governativa nell'adozione del documento programmatico triennale prodromico alla determinazione delle “quote massime” dei lavoratori stranieri da inserire a livello occupazionale.

Vero è, tuttavia, che l'“accorpamento” del Dpr nel Dpcm potrebbe prestarsi a tutt'altra interpretazione tenendo presente talune componenti relative alla produzione delle fonti e al ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri. Da una parte, infatti, sembrerebbe che questo “accorpamento” asseconi una “de-

²³Art. 4 del D.l. n. 20 del 2023 convertito nella legge n. 50 del 2023.

²⁴Cfr. Art. 3 comma 4 del dlgs n. 296/1998.

²⁵*Ibid.*

²⁶D'ora in avanti il dlgs n. 296 del 1998 verrà denominato anche Tu sull'immigrazione.

²⁷Sul problema si rinvia all'analisi di W. CHIAROMONTE, *L'ingresso per lavoro: l'irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista*, cit., pp. 229 ss.; W. CHIAROMONTE – M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, cit., pp. 17 ss.; F. DE PONTI- R. ZANOTTI, *Decreto flussi, ecco i dati del flopp. Permesso solo a un richiedente su tre*, cit.; M. PASTORE- N. ZORZELLA, *30 anni di legislazione italiana in materia di condizione giuridica della persona straniera. Alcune chiavi di lettura*, cit., pp. 122 ss.; A. SCIORTINO, *Aspettando la prossima sanatoria?, I nodi irrisolti delle politiche migratorie italiane*, cit., pp. 121 ss.

formalizzazione” della disciplina sulle “quote massime”²⁸, perché un atto presidenziale “accorpa” un atto governativo stabilendo tale aspetto dimensionale che incide sul diritto di accesso dei migranti economici nel territorio nazionale. Più precisamente, la “de-formalizzazione” riguarderebbe una preminenza degli atti secondari di natura presidenziale (il Dpcm) sugli atti tecnici governativi (il Dpr). Del resto, la predisposizione dello schema del Dpcm terrà conto delle indicazioni dei Ministri competenti²⁹ ma non anche dei criteri economico- organizzativi in precedenza indicati dal Governo all’interno del Dpr. In altre parole, ad una decisione di stampo “collegiale” sui flussi triennali di ingresso dei lavoratori stranieri si sostituisce una decisione di stampo “triennale” del Presidente del Consiglio.

A ben riflettere questa tendenza potrebbe inscrivere nel più ampio “istinto derogatorio”³⁰ degli ultimi tempi, contraddistinti da un crescente ricorso all’emanazione dei decreti presidenziali che ha condotto a sollevare un problema di “semplificazione” e di “accelerazione” dei procedimenti governativi³¹. O meglio, le problematiche inerenti alla produzione normativa, autorevolmente sintetizzate nella figura della c.d. “piramide rovesciata”³², non hanno interessato solo una crisi della legge parlamentare e del rispetto del criterio gerarchico³³, ma anche una progressiva sottrazione³⁴ della componente collegiale in favore della componente presidenziale³⁴.

²⁸Invero per “de- formalizzazione” delle fonti parte della dottrina si riferisce più in generale ad una tendenza degenerativa risalente che attiene al problema della crisi del sistema delle fonti soprattutto in relazione alla “moltiplicazione” e alla conseguente “frammentazione” dei soggetti che emanano atti di produzione normativa. A tali aspetti si riconnette lo “scollamento” degli atti, dalle disposizioni e dalle norme in base all’insegnamento crisafulliano così come evidenziato da L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (dir. cost.)* in *Enciclopedia del Diritto*, Annali II-2, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 536 ss.; R. BIN, *Ordine delle norme e disordine dei concetti (e viceversa)*, in *Studi in onore di Lorenza Carlassare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 45 ss.; F. MODUGNO, *Fonti del diritto (voce)*, in *Encl.giur.*, Vol.XIV, Treccani, Milano, 1989, pp. 1 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009.

²⁹Ex Art. 1 del DI n. 20 del 2023 convertito in legge n. 50 del 2023.

³⁰Riprendendo l’espressione di V. DI PORTO, *La Carica dei Dpcm*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2, 2016, p. 12.

³¹*Ibid.*

³²A. RUGGERI, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, in *Consulta online*, fasc. III/2020, pp. 685 ss.

³³Hanno affrontato il problema della “crisi” del rispetto del criterio gerarchico oltre che della “crisi” della legge parlamentare nell’era della globalizzazione R. BIN, *Ordine delle norme e disordine dei concetti (e viceversa). Per una teoria quantistica delle fonti del diritto*, cit., pp. 7 ss.; P. CARETTI, *La crisi della legge parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2010, pp. 1 ss.; A. PIZZORUSSO, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 15 ss.; F. SORRENTINO, *op.ult. cit.*, pp. 11 ss. Con specifico riguardo al ripresentarsi di tali questioni durante la pandemia si veda A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, cit., pp., 559 ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., pp. 109 ss.; A. RUGGERI, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, in *Consulta online*, fasc. III/2020, pp. 685 ss.; G. SILVETSRI, *Covid- 19 e Costituzione*, cit., pp. 3 ss.; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, cit., pp. 532 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La regola e l'eccezione*, in *La Repubblica*, 29 Luglio 2020.

³⁴Più diffusamente sulla declinazione di tale problema rispetto alle evoluzioni/involuzioni della forma di governo si veda L. CARLASSARE, PP. VERONESI, *Regolamento (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. V, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 959 ss.; A. PIZZORUSSO, *La nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla Legge n. 400/1988*, in P. CARETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'Amministrazione. Profili comparatistici*, Il Mulino, Bologna, 1991, pp. 274 ss.; A. RUGGERI, *In tema di “disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza*

Nondimeno quest'ultima considerazione acquista valenza ancor più emblematica se rapportata all'iniziativa di revisione della Costituzione sul c.d. "premierato"³⁵. Si vuole dire che, prima ancora dell'approvazione della revisione costituzionale *in itinere*, l'"estensione" della discrezionalità presidenziale sulle "quote" dei lavoratori stranieri può intendersi come quel "livello *sub-* costituzionale"³⁶ in cui si sono cominciate a gettare le basi per un accentramento delle funzioni del Presidente del Consiglio. In particolare, l'"accorpamento" del Dpr nel Dpcm sembra presentare una connessione con il disegno di revisione della Costituzione dal momento che attribuisce ai poteri presidenziali maggiore rilevanza rispetto a quelli del Governo nella sua collegialità oltre che del Parlamento. In questo modo è come se il "rafforzamento" del Dpcm inaugurasse la prospettiva da cui muove il ddl costituzionale, diretta appunto a "rafforzare" le funzioni del *Premier* nell'ambito della "riformabile forma di governo"³⁷ così come prefigurata da tale revisione.

3. (segue) "Acquisito" il parere delle Commissioni parlamentari sulle "quote massime"

L'adozione del Dpcm sulle "quote massime" dei lavoratori stranieri è subordinata al parere delle Commissioni parlamentari che, entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della richiesta, devono esprimersi sulle suddette indicazioni previsionali³⁸.

Nella fattispecie può parlarsi di un'attività meramente "consultiva" degli organi assembleari, circoscritta cioè all'esame dell'atto presidenziale. In particolare, decorso il termine dei trenta giorni dalla richiesta, il Dpcm si considera comunque approvato.

In questo modo il coinvolgimento "obbligatorio" ma non "vincolante" delle Commissioni è inquadrabile nella consuetudinaria partecipazione parlamentare ai procedimenti deliberativi del Presidente del Consiglio dei Ministri³⁹ tale da non incidere sulla sua sfera decisionale.

A quest'ultimo proposito, però, può evidenziarsi una peculiarità. La disciplina vigente è intervenuta operando una sostituzione della locuzione "tenuto conto dei pareri parlamentari" (art. 3 comma 1 del dlgs

del Consiglio dei ministri: impressioni e notazioni sparse sui profili costituzionali della legge n. 400 del 1988, in *Autonomie e diritto*, 1-2, 1989, pp. 21 ss.

³⁵Il Governo ha approvato il ddl costituzionale avente ad oggetto tale riforma e il cui testo è consultabile su [Riformeistituzionali.gov.it/it/](https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/). Invero il tema era già stato oggetto di un Convegno su *Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto*, tenutosi a Roma il 17 Maggio 2023 le cui relazioni sono consultabili su www.federalismi.it, *Focus*, 7 Giugno 2023.

³⁶Per precisione, tale espressione è impiegata con riferimento alle riforme elettorali da M. LUCIANI, *Riforme e saggezza*, in *Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto*, cit., pp. 3 ss.

³⁷Così M. OLIVETTI, *Riformare la forma di governo italiana?*, in *Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto*, cit., p 2, secondo cui gli obiettivi della riforma Meloni sono "da un lato rafforzare la stabilità del Governo; dall'altra il consolidamento nel tempo del vincolo tra la volontà espressa dai votanti nelle elezioni generali e l'indirizzo politico di maggioranza e di governo (..) tramite il rafforzamento della figura del *Premier*".

³⁸Art. 2 del Dl n. 20 del 2023 convertito nella legge n. 50 del 2023.

³⁹V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in *Diritto parlamentare*, a cura di T. MARTINES- G. SILVESTRI- C. DECARO- R. MORETTI, Giuffrè, Milano, ristampa, 2011, pp. 279 ss.

n. 286/1998) con “acquisito il parere” (art. 2 del Dl n. 20/2023). Ossia il Presidente del Consiglio non “tiene (più) conto dei pareri parlamentari” ma dovrà solamente “acquisirli”.

Da un certo punto di vista questa distinzione potrebbe riguardare solo la sfera semantica senza quindi sottintendere la distinta partecipazione del Parlamento alla determinazione delle “quote massime” dei lavoratori stranieri. In sostanza se in precedenza il parere parlamentare era richiesto sulle indicazioni inerenti al fabbisogno della manodopera straniera contenute nel Dpr, ora il parere è espresso sul Dpcm “triennale” a cui si riconnette comunque una previsione triennale di tali ingressi.

In tutt'altra prospettiva, però, l'art. 2 potrebbe includere non tanto una variazione lessicale, ma piuttosto una riduzione del ruolo parlamentare a maggior ragione se si tiene conto dell'“accorpamento” del Dpr nel Dpcm⁴⁰. Ovvero, ragionando in termini differenti, questo “accorpamento” potrebbe interpretarsi come una limitazione della funzione “interlocutoria” tra Governo e Parlamento in ordine alla determinazione delle “quote massime” dei lavoratori stranieri. A sostegno di tale rilievo può sottolinearsi che ai sensi dell'art. 3 del Tu sull'immigrazione il Parlamento svolgeva una funzione “consultiva” sull'elaborazione del documento programmatico governativo, esprimendosi così su un contenuto più ampio circa il rapporto tra il fabbisogno di manodopera straniera, gli indici del costo del lavoro e i corrispondenti criteri di andamento del mercato occupazionale⁴¹. Per meglio dire, in questo caso il parere era un atto inserito in un procedimento “polifasico” e “complesso”, in cui convergevano molteplici esternazioni di volontà da parte di distinti organi⁴². Estremizzando tale ricostruzione, potrebbe finanche rilevarsi che le fasi di elaborazioni del Dpr sottintendevano una sorta di “controllo”, sia pure di stampo consultivo, delle Commissioni parlamentari sui criteri di elaborazione del documento triennale governativo. Del resto, tenendo presente una parte della dottrina, il parere può trasformarsi in una forma di “controllo” dell'istituzione rappresentativa sull'attività dell'Esecutivo rispetto ad alcuni ambiti dell'esercizio del potere di normazione regolamentare⁴³. In quest'ottica, presupponendo i recenti problemi sull'“estensione” degli spazi decisionali di grado secondario, i pareri possono divenire un espediente per consentire alle Commissioni di svolgere un ruolo di controllo, sia pure “consultivo”, sugli atti governativi⁴⁴.

⁴⁰Ex Art. 1 del Dl n. 20 del 2023 convertito nella legge n. 50 del 2023.

⁴¹Cfr. Art. 3 comma 2 e 3 del dlgs n. 286 del 1998.

⁴²Per un'analisi dei pareri e dei procedimenti parlamentari che prevedono la loro adozione si rinvia a N. LUPO, *Problemi procedurali e di competenza nella recente prassi della Camera in tema di parere parlamentare su atti del Governo*, in *Boll. di inform. cost. e parlam.*, n. 2,1994, pp. 194 ss.; N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, in *Maggioranze e opposizioni nelle procedure parlamentari, Atti del ciclo del seminario svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati*, a cura di E. Rossi, Cedam, Padova, 2004, pp. 132 ss.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2006, pp. 410; V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, cit., pp. 275 ss.

⁴³A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 410; N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, cit., pp. 132 ss.

⁴⁴*Ibid.*

Viceversa, con il Decreto Cutro si asseconda una tendenza opposta, perché il contenuto dei pareri appare più ridotto in quanto gli organi parlamentari dovranno esprimersi su un dato meramente numerico, coincidente con la fissazione della soglia degli ingressi dei lavoratori stranieri nel territorio nazionale⁴⁵. In questo modo può rilevarsi che l’“accorpamento” del Dpr nel Dpcm ha inciso sulla natura dell’atto parlamentare mutando la funzione svolta dalle Assemblee, poiché il parere delle Camere non è richiesto più dal Governo ma dal Presidente del Consiglio⁴⁶.

A ben riflettere questo “svilimento”⁴⁷ del ruolo del Parlamento nella determinazione delle “quote massime” dei migranti economici potrebbe ricollegarsi ad un discorso più generale, relativo ad una fase emergenziale in cui si ravvisa una spiccata difficoltà di corrispondenza dei “bisogni” del mercato e dei “bisogni” dei migranti economici. Ossia, in base a quanto rimarcato da autorevole dottrina, le “emergenze (come quella migratoria) (..) accrescono e diversificano i bisogni dei soggetti”⁴⁸ comportando una maggiore complessità circa la loro individuazione a cui consegue una più probabile loro insoddisfazione qualora manchi un intervento parlamentare⁴⁹. O meglio, “a fronte di una messa crescente di bisogni che reclamano soddisfazione, gli organi di apparato preposti alla produzione giuridica, in specie a quella di primo grado”⁵⁰ dovrebbero intervenire per dirimere tale conflittualità, che potrà investire anche la connessione tra i “bisogni” del mercato economico e i “bisogni” dei soggetti che intendono accedere nel tessuto occupazionale.

Muovendo da tali osservazioni, il Decreto Cutro sembra orientarsi in tutt’altra direzione, in quanto determina una diminuzione del “controllo” consultivo degli organi parlamentari sui “bisogni” del mercato e sulla “messa crescente dei bisogni” dei migranti economici. In altre parole, l’“accorpamento” del Dpr nel Dpcm provoca una riduzione del ruolo consultivo del Parlamento in relazione all’individuazione dei “bisogni” del mercato connessi alla necessità di manodopera straniera, accentuando così le problematiche sottese alla vigenza di tale normativa.

⁴⁵Come dimostrato dal parere espresso dalla competente Commissione del Senato consultabile sul sito Senato.it/leg/19/

⁴⁶Sul distinto contenuto dei pareri condizionato dal soggetto richiedente si rinvia a V. LIPPOLIS, *opp. ult., cit.*, pp. 275 ss.

⁴⁷Espressione impiegata ad altro riguardo da F.R. DE MARTINO, *La crisi del ruolo parlamentare nella revisione costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2017, pp. 3 ss.

⁴⁸A. RUGGERI, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, *cit.*, pp. 685 ss. Con tali osservazioni l’A. si sofferma sulle problematiche connesse alla gestione delle emergenze e alle “sfide” inerenti al rispetto della produzione normativa di primo grado in tali frangenti.

⁴⁹*Ibid.*

⁵⁰*Ibid.*

4. Il Pnrr e la mancata menzione dei lavoratori stranieri “sommersi” e “irregolari”: quali implicazioni?

Nel Piano di ripresa e di resilienza nazionale è ravvisabile una carenza di proposte riguardanti l'integrazione dei lavoratori stranieri “sommersi” ed “irregolari”. Quest'ultima annotazione rileva dal momento che, durante l'*iter* di delibazione del Piano, la Commissione europea aveva segnalato l'assenza di riferimenti al contrasto al lavoro sommerso e allo sfruttamento dei migranti irregolari, soprattutto nel settore dell'agricoltura⁵¹.

Ciononostante, il Governo non aveva provveduto a modificare il Pnrr, decidendo invece di integrare il Piano nazionale di emersione lavoro 2022-2025 per assecondare le istanze provenienti dall'Unione europea⁵². Anzi, all'interno della *Mission* sulla “Coesione ed inclusione sociale” è stato messo l'accento sullo sviluppo di alcune aree più interne e periferiche del Mezzogiorno per consentire una riqualificazione di tali zone del Paese.

Stesso andamento è registrabile con la recente revisione del Pnrr⁵³. Più precisamente, dopo l'adozione del Regolamento UE 2023/435 c.d. “REPowerEU”⁵⁴ il Governo ha modificato la quinta Missione riconnettendo la riqualificazione di alcune aree urbane di città e di Regioni del Sud Italia contraddistinte dalla presenza di fabbricati abusivi destinati ai lavoratori stranieri irregolari⁵⁵. Dimodoché, la richiesta dei finanziamenti europei è diretta a “superare gli insediamenti abusivi al fine di combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura”⁵⁶.

⁵¹Tali aspetti erano stati esaminati anche nel Libro verde sulla migrazione economica, elaborato dalla fondazione ISMU e consultabile sul sito ismu.org/libro-verde-sulle-migrazioni-economiche/. Da tali statistiche evidenziarsi che l'Italia era risultato uno dei Paesi che rilascia meno permessi di soggiorno lavorativo rispetto al numero inizialmente presente di migranti economici nel territorio. Si è puntato così l'accento sulla differenza tra l'immigrazione economica dell'Italia e quella presente in altri Paesi europei, tra cui finanche la Polonia, che nonostante abbia adottato politiche di migrazione più “restrittive” dell'Italia, nell'ultimo anno ha rilasciato un numero superiore di permessi di soggiorno lavorativi.

⁵²Consultabile sul sito [Integrazionemigranti.gov.it/](https://integrazionemigranti.gov.it/)

⁵³ Le modifiche del Pnrr sono consultabili sul sito [Documenti.camera.it/leg19/](https://documenti.camera.it/leg19/)

⁵⁴Come noto, la ragione sottesa a tale modifica è specificata nei Considerando 1 e 2 secondo cui “Dopo l'adozione del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio (4), che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza («dispositivo»), gli eventi geopolitici senza precedenti provocati dalla guerra di aggressione da parte della Russia nei confronti dell'Ucraina e l'aggravarsi delle conseguenze dirette e indirette della crisi COVID-19 hanno avuto ripercussioni considerevoli sulla società e sull'economia dell'Unione, sulla sua popolazione e sulla sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, è più che mai evidente che per una ripresa efficace, sostenibile e inclusiva dalla crisi COVID-19 sono indispensabili la sicurezza energetica e l'indipendenza energetica dell'Unione, essendo queste tra i principali fattori che contribuiscono alla resilienza dell'economia dell'Unione”. “A causa dei legami diretti che esistono tra una ripresa sostenibile, lo sviluppo della resilienza e la sicurezza energetica dell'Unione, la riduzione della dipendenza dai combustibili fossili, in particolare quelli provenienti dalla Russia, e il ruolo che l'Unione può svolgere ai fini di una transizione giusta e inclusiva, il dispositivo risulta essere uno strumento adeguato per contribuire alla risposta dell'Unione a tali sfide emergenti. Ciò è vero anche alla luce della legislazione dell'Unione in materia di clima e di ambiente e degli impegni internazionali dell'Unione, e in particolare l'accordo di Parigi adottato nel quadro della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici”.

⁵⁵Cfr. [Documenti.camera.it/leg19/](https://documenti.camera.it/leg19/)

⁵⁶*Ibid*, pp. 194

Questa scelta si presta ad essere interpretata in un duplice senso.

Da una parte può evidenziarsi che una revisione del Piano di ripresa e di resilienza non era poi così necessaria ad assicurare un ampliamento della tutela dei migranti economici. Ciò in quanto con l’emanazione del Decreto Cutro sono stati rispettati i criteri previsionali per consentire ai lavoratori stranieri l’ingresso nel territorio nazionale, garantendo così a tali soggetti il diritto di accedere nel mercato occupazionale interno compatibilmente con le c.d. “quote massime”. Inoltre, muovendo da un’altra prospettiva, può sottolinearsi che il Pnrr è un atto dalla “incerta” collocazione nel sistema delle fonti, che ha alimentato numerose questioni in relazione alla sua incidenza sulle dinamiche di funzionamento della forma di governo⁵⁷. Conseguentemente non avrebbe potuto riconoscersi a tale documento un’importanza “formale” così significativa ma, come è accaduto in passato, sarebbe stato più pertinente ricorrersi all’emanazione di un atto primario, come il decreto- legge, per regolarizzare i lavoratori stranieri o “sommersi”.

Tuttavia, assecondando motivazioni di tutt’altro genere, il Pnrr avrebbe potuto costituire un tentativo di risoluzione del problema della manodopera straniera irregolare in una dimensione eccedente quella della “eccezionalità” propria dei decreti- legge. Per meglio dire, in una logica di opportunità, il Piano di ripresa e resilienza avrebbe potuto rappresentare un’occasione per richiedere un piano di finanziamenti destinati a regolarizzare tali soggetti nel mercato occupazionale, così come inizialmente indicato dalla Commissione europea. Peraltro, questo rilievo assume una certa importanza perché, dopo la conversione del Decreto Cutro, non sono state previste disposizioni disciplinanti tale questione. Per meglio dire, il D.l. n. 20 del 2023 contiene norme finalizzate a prevenire la migrazione “irregolare”⁵⁸ senza però introdurre misure dirette alla regolarizzazione dei lavoratori stranieri già presenti nel territorio nazionale. Ecco perché, il Pnrr avrebbe potuto considerarsi un atto “integrativo” della tutela dei migranti economici, rappresentando altresì un’occasione per riflettere pure sulla creazione di canali di “flessibilizzazione” del lavoro destinati ad una più “efficiente” gestione delle “quote massime”⁵⁹. Ovvero, in virtù della sua natura

⁵⁷Sui problemi citati si rinvia alle riflessioni di S. CASSESE, *L’accentramento non è esagerato piano straordinario tocca al Premier*, in *La Stampa*, 30 Maggio 2021; M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare la rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2021, pp. 1 ss.; G. DE MINICO, *Il Piano di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, *ivi*, pp. 116 ss.; A. IANNUZZI, *Il Piano di ripresa e resilienza e il finanziamento della ricerca*, *ivi*, pp. 308 ss.; N.LUPO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n.1, 2022, pp. 1 ss.; F.SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina, Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2021, pp. 77 ss.; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico normativo?*, in *Federalismi.it*, n.18, 2021, pp. 253 ss.; G.VIESTI, *Riuscirà il PNRR a rilanciare l’Italia?*, in *Rivista Il Mulino*, 8 Marzo 2022, pp. 1 ss.

⁵⁸Più precisamente l’art. 5 del D.l. n. 20 del 2023 prevede che “al fine di prevenire l’immigrazione irregolare sono assegnate quote ai lavoratori di Stati che, anche in collaborazione con lo Stato italiano promuovono per i proprio cittadini campagne mediatiche aventi ad oggetto i rischi per l’incolumità personale derivanti dall’inserimento in traffici migratori irregolari”.

⁵⁹[Per uno studio sulle problematiche connesse all’incontro tra domanda ed offerta di lavoro straniera e sull’inadeguatezza delle politiche nazionali si veda](#) E. ALES, *Del lavoro sommerso o, meglio, non dichiarato*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 1/ 2014,

“euro- nazionale”⁶⁰, il Piano di ripresa e di resilienza avrebbe potuto significare una circostanza per riprendere anche altre questioni relative ai migranti economici. A tal proposito si sottolinea da tempo che la carenza di alcuni strumenti normativi abbia agevolato il lavoro “sommerso” ed “irregolare” soprattutto in alcuni settori produttivi, come ad esempio quello dell’agricoltura⁶¹. Ossia, in questa prospettiva, il Tu sull’immigrazione andrebbe integrato con ulteriori interventi normativi, diretti a favorire l’incontro tra domanda ed offerta di lavoro ed evitare così la presenza di migranti economici irregolari.

Questa situazione è stata alimentata anche dall’emanazione del decreto Cutro e dalla mancata revisione del Pnrr, in quanto l’assenza di complementarità tra i due atti ha favorito una determinazione delle quote massime senza una preventiva ricognizione dei dati relativi alla manodopera straniera irregolare. Vale a dire, senza una prodromica regolarizzazione dei lavoratori sommersi, le quote massime presenterebbero una valenza parziale perché non si baserebbero sulla concreta ed effettiva capacità di assorbimento di tali soggetti nel mercato del lavoro.

5. L’art. 79 Tfu e la determinazione del “volume” della manodopera straniera

Il paragrafo 5 dell’art. 79 Tfu non delinea una vera e propria *governance* sulla migrazione economica, perché gli Stati membri conservano la piena discrezionalità nella determinazione del volume degli ingressi dei lavoratori stranieri. Come noto, poi, le direttive europee si limitano a tutelare la libertà di circolazione dei lavoratori “altamente qualificati” nello spazio comunitario senza così incidere sulla sfera della sovranità statale inerente alla fissazione delle “quote massime”.

Questo *modus operandi* però inizia ad assumere una peculiare connotazione con l’emergenza economico-finanziaria. In tale fase le misure di *austerità* avevano indirettamente condizionato la migrazione economica dal momento che la preoccupazione relativa al risanamento dei conti pubblici influì sull’andamento del mercato occupazionale e, di conseguenza, anche sulla capacità di assorbimento della manodopera straniera⁶². Difatti, in quegli anni è evidenziabile una mancata adozione del Dpr ed una lacuna circa la

pp. 12 ss.; L. CALAFA’, *Le politiche del mercato del lavoro nel Pnrr: una lettura giuslavoristica*, in *Lavoro e diritto*, n. 2/2023, pp. 163 ss. ; C. DI CARLUCCIO- M. ESPOSITO, *Attivazione, inclusione e condizionalità ai tempi del Pnrr*, in *Lavoro e diritto*, n. 2/2023, pp. 279 ss.; W. CHIAROMONTE, *L’ingresso per lavoro: l’irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista*, *cit.*, pp. 229 ss. ; W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, *L’integrazione dei migranti attraverso il lavoro, fra luci e ombre. Riflessioni su regolarizzazione e ruolo del sindacato*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, fasc. 2, 2022, pp. 315 ss.; F.L. GATTA, *Vie legali e migrazione ai fini lavorativi*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2020, pp. 34 ss.; M. GIACONI *Le politiche europee di contrasto al lavoro sommerso. Tra (molto) soft law e (poco) hard law*, in *Lavoro e Diritto*, n. 3, 2016, pp. 449 ss.; A. MONTONARI, *Stranieri extracomunitari e lavoro*, Cedam, Padova, 2010.

⁶⁰N. LUPO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, *cit.*, pp. 1 ss.

⁶¹L. CALAFA’, *Le politiche del mercato del lavoro nel Pnrr: una lettura giuslavoristica*, *cit.*, pp. 167 ss.

⁶²L. TRIA *La sete di libertà e dignità: il diritto al lavoro tra norme e prassi*, in [Europeanrights.eu/](https://europeanrights.eu/), 2017, pp. 1 ss.

predeterminazione delle quote massime, nonostante peraltro continuasse a registrarsi la presenza di lavoratori stranieri irregolari nel territorio nazionale⁶³.

Siffatta tendenza era stata per certi versi censurata nel Def del 2012, in cui si rimarcava la necessità di progettare una ripresa economica del Paese anche tramite l’inserimento della manodopera straniera in settori in cui l’offerta di lavoro era superiore alla domanda⁶⁴. Nel suddetto documento, cioè, si sottolineava che questa eventualità avrebbe permesso di rispettare l’*accountability* e di incrementare gli indici e i valori di ripresa dell’economia nazionale rispettando altresì i parametri sovranazionali di risanamento della crisi dell’euro⁶⁵.

Tale connessione tra i vincoli finanziari europei e la migrazione economica è persistita anche negli anni seguenti⁶⁶ fino all’emanazione del Decreto Cutro, allorquando nel Def del 2023 si è subordinata la diminuzione dei punti percentuali del *deficit* statale e dello *spread* all’integrazione dei lavoratori *extra-comunitari* in alcuni settori produttivi⁶⁷. Ossia, in tale documento finanziario si è rimarcato che da questa scelta dipenderebbe la sostenibilità del debito pubblico statale che, al momento, non appare agevolmente raggiungibile in presenza della progressiva “transizione demografica” del Paese e della persistente “condizionalità” dei vincoli europei soprattutto dopo le proposte di modifica del Patto di stabilità e di crescita⁶⁸.

Alla luce di tali implicazioni appare problematico considerare la gestione della migrazione economica ancora come una questione esclusivamente nazionale, laddove la fissazione delle “quote massime” è ormai connessa al rispetto dei criteri di risanamento del debito pubblico imposti dall’Unione europea.

In virtù dell’incidenza dei vincoli europei sulla determinazione delle quote massime la migrazione economica potrebbe costituire un banco di prova per “solidarizzare” i rapporti tra UE e Stati membri. Questa congettura muove da un’*eterogenesi dei fini* della “riserva di solidarietà” prevista dal *New Pact on Migration*⁶⁹. Più precisamente, qualora uno Stato dimostri l’esigenza di un fabbisogno di lavoratori stranieri

⁶³*Ibid.*, pp. 3-4.

⁶⁴Consultabile sul sito Dt.mef.gov.it/

⁶⁵*Ibid.*

⁶⁶Per meglio dire, prendendo in considerazione i documenti economico- finanziari di quegli anni di risoluzione della crisi dell’euro è stata messa in relazione la ripresa economica del Paese con l’eventualità di incrementare l’afflusso di manodopera straniera soprattutto in alcuni settori produttivi cfr. *Perché l’Italia non vuole i migranti economici?*, Dossier pubblicato sul sito Camera.it/application/2019. Prima ancora, però, nella relazione annuale dell’Inps del 2018, anche l’ex Presidente BOERI aveva duramente criticato la politica dei rimpatri posta in essere dal Governo, facendo presente come il rispetto dei parametri finanziari europei indispensabili per la ripresa dell’economia nazionale dipendesse in un certo senso anche dal “bisogno dei migranti economici” soprattutto in alcuni settori come il primario e il terziario cfr. Sole24ore.it/lavoro/2018

⁶⁷Cfr. Dt.mef.gov.it/def_2023/, pp. 30. In particolare, può notarsi che nella sezione dedicata alla sostenibilità delle finanze pubbliche si osserva che dal 2024 al 2070 l’immigrazione legale potrà favorire la riduzione del debito pubblico fino a 33 punti di percentuale.

⁶⁸*Ibid.*, pp. 30-31

⁶⁹Si tratta della principale novità prevista dal suddetto regolamento europeo ed è strettamente connessa all’applicazione della procedura del c.d. “*crisis mechanism*”. Tale procedura potrà essere attivata qualora un Paese membro dichiari lo “stato

in alcuni settori produttivi ma le stime previsionali evidenziano la difficoltà a sopportare tale assorbimento, potrebbe disciplinarsi l'attivazione di un piano di finanziamento europeo per le “quote” dei migranti economici indispensabili per la sostenibilità del debito pubblico. È come se agli ingressi “fuori quota” si abbinassero “gli ingressi indispensabili” alla crescita del mercato occupazionale che, allorquando non riesca a sopportare, lo Stato potrà chiedere all'Unione un piano di intervento finanziario improntato al principio della “solidarietà” nella gestione di tale fenomeno.

De iure condendo, questa ipotesi andrebbe ad assicurare un accesso dei migranti economici nello spazio comunitario non solo rispettoso della sovranità statale relativa alla determinazione delle quote massime, ma anche di un criterio “solidaristico”, improntato alla ripresa economica di un Paese membro che dimostri la necessità di ottenere aiuti finanziari per sopportare i “costi” di tale assorbimento. Sotto questo aspetto il paragrafo 5 dell'art. 79 T^{fue} sarebbe interpretato in combinato disposto con l'art. 80 T^{fue} e, di conseguenza, anche con l'art. 2 T^{ue}. Se infatti le politiche dell'Unione sulla migrazione sono “governate dal principio della solidarietà”⁷⁰ e “ogniqualevolta necessario gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate a tale principio”⁷¹ gli “ingressi indispensabili” dei lavoratori stranieri potrebbero porsi in tale direzione. Cosicché, il concetto di solidarietà diventerebbe un corollario della tutela del diritto al lavoro, peraltro non riguardante solo il piano nazionale ma anche quello sovranazionale⁷². In effetti, secondo autorevole dottrina, “l'assioma del sistema normativo (...) è il lavoro da cui poi si articolano i corollari della solidarietà, dell'uguaglianza, della cittadinanza e dei diritti sociali”⁷³. In virtù di tale presupposto “la solidarietà si dilata al di là dei confini nazionali, (e) si colloca in una dimensione dove sono appunto i principi e non le regole minute a cui attingere per trarne le indicazioni riguardanti i comportamenti individuali e collettivi, privati e pubblici, nazionali e globali”⁷⁴.

Tuttavia, è altresì indispensabile specificare che, nella fattispecie, non dovrà trattarsi di una “solidarietà” che si converta in un ulteriore meccanismo di “condizionalità a prestito”⁷⁵, altrimenti il rischio sarebbe di

di emergenza nazionale” a causa di un incremento ingente dei flussi migratori che determina la relativa incapacità di “assorbimento” nel territorio nazionale. In presenza di tali presupposti lo Stato potrà fare richiesta di un piano di aiuti finanziari, necessari a creare centri di accoglienza per i rifugiati. Questo meccanismo è anche definito “riserva di solidarietà”, in quanto appunto giustifica l'intervento dell'UE in caso di difficoltà di uno Stato membro a gestire l'accoglienza dei richiedenti asilo.

⁷⁰Art. 80 T^{fue}

⁷¹*Ibid.*

⁷²G. FERRARA, *I diritti del lavoro e la costituzione economica italiana e in Europa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2005, p. 2.

⁷³*Ibid.*

⁷⁴S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma- Bari, 2016, p. 7.

⁷⁵Descrive così il meccanismo delle misure di *austerity* della crisi dell'euro e da ultimo quelle della pandemia come il *Recovery fund* F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2022, pp. 2 ss. L'A. evidenzia che “l'UE, attraverso la Commissione, si indebiterà con gli investitori ai quali dovrà restituire il valore iniziale delle obbligazioni più gli interessi maturati; per altro verso, diventerà creditrice nei confronti degli Stati membri che avranno ottenuto i prestiti finanziati dal NGEU; per altro verso ancora, per mantenere il bilancio in equilibrio, dovrà rientrare delle somme trasferite agli stessi Stati a titolo di sussidi a fondo perduto. (...) anche la quota di “fondo perduto” sarà pagata dagli Stati membri

legittimare una ingiustificata riduzione della discrezionalità statale sulle quote massime in favore dell'Unione europea.

6. Dalle “quote massime” alla “vulnerabilità” dei migranti economici. Una digressione conclusiva

Il contributo ha cercato di mettere in risalto alcune questioni connesse alla disciplina della determinazione delle quote massime dei migranti economici dopo la conversione del Decreto Cutro.

In particolare, è stato evidenziato che con il D.l n. 20/23' si è assecondata l'importanza di garantire una determinazione “numerica” della manodopera straniera al fine di assicurare la capacità di assorbimento di tali lavoratori nel mercato occupazionale interno.

Spostando invece l'attenzione dal piano delle fonti a quello dell'interpretazione emerge una logica diametralmente opposta. Ovvero, attraverso questa digressione vuole mettersi in risalto come l'ingresso dei migranti economici nel territorio statale è declinata in sede giurisprudenziale non tanto sul rispetto delle “quote massime” ma piuttosto sul concetto di “vulnerabilità”. Più precisamente, in alcune decisioni di legittimità e di merito sono state applicate analogicamente alcune norme sulla tutela della dignità umana anche al migrante economico. A quest'ultimo riguardo rileva una recente sentenza della Corte di cassazione che, rigettando il ricorso del Ministero dell'Interno, si è pronunciata per l'estendibilità al migrante economico del “nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità umana”⁷⁶, “quando la povertà nel suo Paese è tale da ledere la sua dignità”⁷⁷ a causa di una situazione di “indigenza” o di “impossibilità di provvedere al proprio fabbisogno o di quello del nucleo familiare”⁷⁸.

Invero questa pronuncia si uniforma ad un orientamento giurisprudenziale più risalente⁷⁹ oltre che, più in generale, ad una giurisprudenza costituzionale e sovranazionale incentrata sulla tutela della “dignità umana” di tali soggetti⁸⁰.

(mediante l'innalzamento dei trasferimenti da questi dovuti all'UE) e dunque andrà anch'essa ad aumentare il debito pubblico nazionale”.

⁷⁶Corte di Cassazione Sez. lavoro, n. 15645 del 2023.

⁷⁷Corte di Cassazione Sez. lavoro, n. 15645 del 2023. In senso conforme si veda altresì Corte di Cassazione Sez. civile Ordinanza n. 23716 del 2022; Corte di Cassazione Sez. Unite Sentenza n. 24413 del 2021; Corte di Cassazione Sez. Unite, Sentenza n. 29459/2019.

⁷⁸Corte di Cassazione Sez. lavoro, n. 15645 del 2023

⁷⁹Per una rassegna delle decisioni della giurisprudenza di merito inerenti ai migranti economici e all'estensione della protezione umanitaria è consultabile sul sito Dirittoimmigrazione cittadinanza.it/

⁸⁰Numerose sono state le occasioni di confronto tra le Corti a partire dal divieto di tortura, al diritto alla sicurezza e alla libertà fisica, al diritto alla salute e al rispetto alla vita familiare e al suo ricongiungimento, al diritto di abitazione, al divieto di espulsioni collettive fino al diritto di accesso alla giustizia e all'equo processo. Tra i tanti studi che si sono occupati del tema si veda A. ALGOSTINO, *I diritti fondamentali alla prova: migranti e beni vitali*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n.2, 2016, pp. 5 ss.; M. CARTABIA, *Gli «immigrati» nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in *Quattro lezioni sugli stranieri*, a cura di C. Panzera- A. Rauti, C. Salazar e A. Spadaro, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 1 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, cit.; E. GIANFRANCESCO, *La disciplina sul trattenimento e sull'espulsione degli stranieri al*

Da questo punto di vista, l'“attivismo” dei giudici rappresenta un elemento di ampliamento dei diritti dei migranti lavoratori, soprattutto perché tali decisioni tengono conto delle ragioni sottese alla qualificazione di un migrante economico e non solo del suo eventuale assorbimento nel mercato occupazionale. Richiamando Rodotà appare come se al “costituzionalismo dei bisogni” del mercato del lavoro, a cui si ispira la disciplina delle “quote massime”, si contrapponga il “costituzionalismo dei diritti” di tali soggetti di accedere nel territorio nazionale⁸¹ che trova una sua più immediata espressione nelle decisioni giudiziarie.

Al contempo però è anche vero che non può sottrarsi il problema connesso all'“attivismo” dei giudici. In proposito, riferendosi ad una questione più ampia sul rapporto tra giudici e legislatore, si rimarca che in tali occasioni “non si capisce se l'opera dei giudici sia troppo conservatrice perché impedisce ed ostacola le innovazioni legislative o se sia troppo innovativa (..) sostituendo una costituzione vivente”⁸². In altri termini l'interrogativo è se tali pronunce favoriscano solamente un diritto costituzionale “vivente”, oppure se ripropongano il “problema (..) dell'equilibrio (tra) l'integrazione tra controllo dinamico (dei giudici) e la necessaria riserva al potere legislativo dell'innovazione derivante in modo diretto dalla maggioranza politica dei rappresentanti”⁸³. Ecco perché, virtù di tali implicazioni, è piuttosto auspicabile che le pronunce giudiziarie costituiscano motivo di riflessione in sede legislativa dove potrà eventualmente attenuarsi lo scarto tra il “costituzionalismo dei diritti” ed il “costituzionalismo dei bisogni”. Questa scelta non si motiva di certo in base ad un presupposto formale -quale potrebbe essere una riserva di legge in materia- ma andrebbe piuttosto ricondotta alla “rappresentatività, attitudine cioè alla ricezione dei bisogni stessi, alla loro sistemazione secondo una scala ordinata di priorità e, infine, alla

vaglio della Corte costituzionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2001, pp. 2709 ss.; L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *Federalismi.it*, fasc. 2, 2019, pp. 63; M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2020; L. RONCHETTI, *L'accesso ai diritti tra regolarità e residenza*, in *AA.VV., I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, a cura di L. Ronchetti, Giuffrè, Milano 2012, pp. 185 ss.; A. RUGGERI, *Note introduttive a uno studio sui diritti e sui doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivista AIC*, 2/2011. Più in generale, poi, la giurisprudenza ha offerto lo spunto per riflettere sulla condizione giuridica dello straniero e sul problema del riconoscimento dei diritti fondamentali oltre al diritto di cittadinanza. Tra i numerosi contributi si veda A. ALGOSTINO, *I diritti fondamentali alla prova: migranti e beni vitali*, *cit.*, pp. 1; G. AZZARITI, *La Cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir.publ.*, n.2, 2011, pp. 447 ss.; V. BALDINI, *I diritti fondamentali in movimento: dalla prospettiva storico-dogmatica all'esperienza*, in *Cos'è un diritto fondamentale?* in *Atti del Convegno annuale del gruppo di Pisa*, a cura di V. Baldini, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, pp. 27 ss.; E. GROSSO, *Si fa presto a dire “ius soli”. Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato*, in *Dir. imm. citt.*, 2, 2013, pp. 13 ss.; A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, 2015, pp. 303 ss.; V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, *cit.*, pp. 542 ss.; C. PINELLI, *I nuovi italiani e lo spazio della politica costituzionale*, *cit.*, pp. 37ss.; C. SALAZAR, *Tutto scorre: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, in *Pol.dir.*, n. 3, 2001, pp. 374 ss.

⁸¹S. RODOTÀ, *Il diritto ad avere diritti*, Laterza, Roma- Bari, 2012, pp. 13 ss.

⁸²Ovvero riferendosi al problema del c.d. “governo dei giudici” si esprime così G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori delle democrazie pluraliste*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 132 ss.

⁸³*Ibid.*

loro traduzione in discipline normative ad essi congrue e complessivamente soddisfacenti”⁸⁴. A tale scopo l'intervento parlamentare dovrebbe includere un “aggiornamento” della tutela del migrante economico risalente ormai al secolo scorso, appunto con l'adozione del Tu sull'immigrazione, e che risente quindi di una inadeguatezza evidenziata in sede giurisprudenziale, in cui si rimarca una costante e non sempre risolvibile sovrapposizione tra i “bisogni” dei richiedenti asilo e quelli dei migranti economici⁸⁵.

Sicché, per affrontare questo “pluralismo di scelte”⁸⁶ si profila indispensabile un intervento del Parlamento che, nonostante la recente riduzione della sua capacità rappresentativa⁸⁷, resta “quel porticato

⁸⁴A. RUGGERI, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, cit., pp. 685 ss. È anche doveroso precisare che l'A. evidenzia come tale soluzione si presenti di complessa praticabilità a causa dell'inerzia dell'istituzione rappresentativa rispetto all'individuazione dei bisogni e al relativo riconoscimento dei diritti in sede legislativa.

⁸⁵Come noto, la distinzione elaborata da Egon Kunz tra “migrante economico” e “rifugiato” connessa alla teoria del *push/pull theory* è persa di non sempre agevole applicazione, soprattutto in tempi più recenti, a causa del sovrapporsi delle recenti condizioni che giustificano un soggetto a migrare. Ossia, alcuni studi hanno dimostrato che a volte un soggetto da richiedente asilo può trasformarsi in un migrante economico e finanche in un migrante ambientale, ingerendo una sovrapposizione di esigenze e ragioni connesse al suo *ius migrandi* che intreccia le questioni tutelabili sul piano normativo. Nondimeno, può prodursi una sovrapposizione tra migrante economico e migrante politico; quest'ultimo decide di lasciare il suo Paese di origine o perché è stato espulso dal suo Stato di provenienza, per ragioni inerenti a discriminazioni politiche, religiose o razziali. Si tratta di vastissime tematiche dalle molteplici implicazioni sul piano della fenomenologia migratoria ampiamente indagate da S. ALTIERO- M. MARANO, *Crisi ambientale e migrazioni forzate*, 2016, pubblicato dall'Associazione A Sud – CDCA, reperibile sul sito Asud.net/; A. BRAMBILLA, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2017; U. CURI, *A partire da Egon Kunz: una teoria male interpretata*, in *Estetiche del trauma*, fasc. 5, 2022, pp. 1 ss.; D. DI CESARE, *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Giappichelli, Torino, 2017; S. SASSEN, *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Milano, 1997; D. CIAFFI- F. PARISI- M. PATTI (a cura di) *Migrazioni: diritti e società*, Cedam, Padova, 2018; C. WHIHTOL - DE WENDEN, *Le droit d'émigrer*, Paris, 2013, trad. it. *Il diritto di migrare*, Editore Futura, Roma, 2015.

⁸⁶Più in generale sulle più recenti questioni connesse alla preminenza del ruolo parlamentare nell'attuazione del principio pluralista si rinvia a F.R. DE MARTINO, *L'attualità del principio pluralista come problema*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2019, pp. 580 ss.

⁸⁷Sul problema della riduzione del numero dei parlamentari e sull'incidenza di tale riforma sulla capacità rappresentativa del Parlamento il dibattito è stato assai eterogeneo. *Ex multis* si veda A. ALGOSTINO, *Contro la riduzione del numero dei parlamentari in nome del pluralismo e del conflitto*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2020; V. BALDINI, *Riduzione del numero dei parlamentari, democrazia di decisione, dinamiche del politico. Un'analisi critica della semplificazione strutturale delle assemblee rappresentative*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2020; M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali o consapevole ricerca di una marginalizzazione della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari ovvero la strada verso l'introduzione di un sistema monocamerale*, in *Federalismi.it*, n.10, 2020; F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, 2020, pp. 37.; G. CERRINA FERONI, *Si può far finta che tutto sia come prima? Le ragioni di un NO al referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2020; E. CHELI, *Editoriale. Dopo il referendum costituzionale. Quale futuro per il nostro Parlamento?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2020, pp. 697 ss.; F.R. DE MARTINO, *Rappresentanza, antipolitica, taglio dei parlamentari. Una riforma contro il popolo*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2021, pp. 19 ss.; M. LUCIANI, *Audizione Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati*, 27 marzo 2019, in *Camera.it*; A. MORELLI, *Il taglio dei parlamentari: fin dove può arrivare l'ottimismo della volontà*, in *Lacostituzione.info*, 6 settembre 2020; I. NICOTRA, *La riduzione del numero dei parlamentari: un'opportunità per il rilancio della rappresentanza*, in *Federalismi.it*, 9 Settembre 2020, pp. 2 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *La riduzione del numero dei parlamentari: uno specchio per le allodole?*, in www.federalismi.it, paper- 28 Aprile 2020, pp. 1 ; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna?*, in *Le Regioni*, n. 2, 2019, pp. 377 ss.; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2020.



tra lo Stato e la società civile”⁸⁸ in grado per questo di definire la “vulnerabilità” del migrante economico che intende accedere nel territorio nazionale.

⁸⁸Secondo la nota espressione di Hegel ripresa da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 17.