

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 3/2020

CRONACA DI UNA SANATORIA IN TEMPO DI EMERGENZA SANITARIA: GENESI, FINALITÀ E LIMITI

di William Chiaromonte e Madia D'Onghia

***Abstract:** Il saggio, muovendo dalla constatazione che le sanatorie hanno rappresentato, e tuttora rappresentano, il cardine delle politiche migratorie italiane, anche in considerazione dei vistosi limiti che caratterizzano l'attuale assetto della regolazione dell'accesso al lavoro da parte degli stranieri, passa anzitutto in rassegna i sette precedenti provvedimenti di sanatoria, evidenziandone contenuti e limiti, per giungere a illustrare le motivazioni che nel maggio 2020 hanno spinto l'Esecutivo a utilizzare nuovamente lo strumento per far fronte all'emergenza sanitaria, da un lato, e a quella occupazionale, dall'altro. Si illustrano, quindi, le condizioni di accesso alla regolarizzazione del 2020 e i principali profili di criticità della procedura, anche riguardo al campo di applicazione soggettivo e oggettivo, che inevitabilmente hanno condizionato il suo successo, come dimostrano i dati ufficiali, per poi svolgere alcune considerazioni conclusive.*

***Abstract:** Moving from the evidence that regularisations have represented, and still represent, the cornerstone of Italian migration policies, due also to conspicuous limits affecting the current regulatory framework of migrants' access to work, the paper reviews seven previous regularisations' contents and limits, with a view to discussing the reasons that in May 2020 prompted the Italian Government to fall back on yet another regularisation to deal with the Covid-19 emergency, on the one hand, and the occupational emergency, on the other hand. Thus, the requirements and the main critical aspects of the 2020 procedure are outlined, by taking also into account the subjective and objective scope of the regularisation, inevitably affecting its effectiveness, as shown by the official data; lastly, some concluding remarks are carried out.*

CRONACA DI UNA SANATORIA IN TEMPO DI EMERGENZA SANITARIA: GENESI, FINALITÀ E LIMITI

di William Chiaromonte e Madia D'Onghia*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I limiti dell'attuale assetto della regolazione degli accessi per lavoro. – 2.1. Una breve storia delle regolarizzazioni: contenuti e limiti delle precedenti procedure di sanatoria. – 3. La genesi della sanatoria del 2020: tra alti tassi di irregolarità, esigenze di tutela della salute e carenze di manodopera. – 3.1. Le aspettative e i numeri reali della sanatoria. – 4. La procedura per la regolarizzazione e i principali profili di criticità. I due canali di accesso all'emersione. – 4.1. Il campo di applicazione. I settori produttivi coinvolti e le cause ostative. – 4.2. Le difficoltà probatorie per attestare il possesso dei requisiti richiesti ai fini della regolarizzazione. – 5. Conclusioni: un provvedimento necessario, ma insufficiente.

1. Premessa

Quello disposto dall'art. 103 del d.l. 34/2020 (conv., con mod., in l. 77/2020) rappresenta solo l'ultimo, in ordine di tempo, dei ricorrenti interventi di regolarizzazione che l'Italia ha messo in atto fra il 1986 e oggi (l'ottavo, per la precisione¹). Per quanto possa sembrare paradossale agli occhi di chi non ha dimestichezza con le connessioni fra il diritto del lavoro e il diritto dell'immigrazione, le periodiche sanatorie di lavoratori stranieri irregolari hanno rappresentato, nella storia delle politiche migratorie nazionali, e in alternativa alla regolazione tramite decreti flussi annuali, «il principale strumento di politica migratoria e di legalizzazione della presenza straniera in Italia»². In altre parole, l'Italia ha rinunciato a una gestione effettiva dell'ingresso e del soggiorno regolare per motivi di lavoro – «il governo ha rinunciato a “governare” la migrazione», per usare le parole di Massimo Livi Bacci³ – per affidarsi a ciclici provvedimenti di regolarizzazione degli stranieri entrati e/o soggiornanti irregolarmente sul suo territorio.

* William Chiaromonte è ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Firenze; Madia D'Onghia è professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università di Foggia. Pur essendo questo lavoro frutto di una comune riflessione, i §§ 1, 2, 2.1, 3, 4 e 4.2 sono stati scritti da William Chiaromonte, i §§ 3.1, 4.1 e 5 da Madia D'Onghia.

1. S. Briguglio, *Una regolarizzazione in tempo di pandemia: le lezioni del passato*, in *Diritti senza confini – Dir. imm. citt. / Quest. giust.*, https://www.questionegiustizia.it/articolo/una-regolarizzazione-in-tempo-di-pandemia-la-lezione-del-passato_28-05-2020.php, 28.5.2020, nota 5, correttamente rileva che, prima di queste regolarizzazioni, fra il 1979 e il 1982 erano state già sanate le posizioni di circa 5.000 stranieri sulla base di circolari del Ministero del lavoro.

2. M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, Carocci, 2018, p. 143.

3. M. Livi Bacci, *Cronache di due fallimenti. L'Europa, l'Italia e le politiche migratorie*, in *Mul.*, 2011, p. 437.

La pandemia da Covid-19 non ha fatto altro che confermare questo vistoso limite delle politiche migratorie nazionali. Non stupisce, quindi, che il Governo presieduto da Giuseppe Conte e sorretto dall'inedita maggioranza composta da Movimento 5 Stelle e Partito democratico abbia deciso – nel pieno dell'emergenza sanitaria da Covid-19, e all'esito di un confronto aspro e teso – di delegare per l'ennesima volta la gestione del fenomeno migratorio a una procedura di sanatoria⁴.

Nei paragrafi che seguono, muovendo proprio dalla constatazione che le sanatorie hanno rappresentato, e tuttora rappresentano, il vero cardine delle politiche migratorie nazionali, anche in considerazione dei vistosi limiti che caratterizzano l'attuale assetto della regolazione dell'accesso al lavoro da parte degli stranieri (§ 2), si passeranno in rassegna i sette precedenti provvedimenti di sanatoria, evidenziandone contenuti e limiti (§ 2.1), per giungere a illustrare le motivazioni che hanno da ultimo spinto l'Esecutivo a utilizzare nuovamente lo strumento per far fronte all'emergenza sanitaria, da un lato, e a quella occupazionale, dall'altro (§ 3). Si illustreranno, quindi, le condizioni di accesso alla regolarizzazione del 2020 e i principali profili di criticità della procedura, anche riguardo al campo di applicazione soggettivo e oggettivo (§§ 4, 4.1, 4.2), che inevitabilmente hanno condizionato il suo successo, come dimostrano i dati ufficiali (§ 3.1), per poi svolgere alcune considerazioni conclusive (§ 5).

2. I limiti dell'attuale assetto della regolazione degli accessi per lavoro

Nell'esperienza italiana le cicliche regolarizzazioni – delle quali si darà conto nel paragrafo successivo – si sono sempre affiancate, come si ricordava, al modello “ordinario” di regolazione dei flussi migratori in ingresso, specie per motivi di lavoro, alla cui inadeguatezza hanno sovente tentato (invano) di supplire. Tale modello, a tutt'oggi affidato a un inadeguato strumentario concepito negli anni Novanta e disciplinato dal TU immigrazione (d.lgs. 286/1998), delinea una regolazione giuridica dell'ingresso e del soggiorno per motivi di lavoro indubbiamente caratterizzata da innumerevoli carenze e inefficienze⁵.

4. Fra le proposte di regolarizzazione circolate prima dell'approvazione del d.l. 34/2020 si segnalano, in particolare, quella avanzata da Boeri, Briguglio e Di Porto (T. Boeri, S. Briguglio, E. Di Porto, *Chi e come regolarizzare nell'emergenza coronavirus*, in *lavoce.info*, <https://www.lavoce.info/archives/65966/chi-e-come-regolarizzare-nellemergenza-coronavirus/>, 24.4.2020), il progetto «*Lavoro stagionale – dignità e legalità*», avviato dalla Fondazione Osservatorio Agromafie insieme a Coldiretti e ANCI e reso pubblico il 19.1.2020 (cfr. T. Orrù, *Mai più schiavi nei campi*, in *Quest. Giust.*, https://www.questionegiustizia.it/articolo/mai-piu-schiavi-nei-campi_18-02-2020.php, 18.2.2020) e la proposta di ASGI «*Emergenza Covid: è indispensabile la regolarizzazione delle persone straniere*» (<https://www.asgi.it/primopiano/regolarizzazione-stranieri/>).

5. In questo contributo non ci occuperemo – se non per cenni – della regolazione sovranazionale delle migrazioni per motivi economici, e in particolare di quella dettata dall'Unione europea; a tal riferimento si vedano, da ultimo, F.L. Gatta,

Più nel dettaglio, e soffermandoci unicamente sulla programmazione dei flussi migratori in ingresso⁶, l'assetto delineato dall'art. 3 del TU immigrazione, complice anche la «sopravvenuta obsolescenza, di fatto, della programmazione triennale»⁷, ha col tempo determinato una chiusura pressoché totale dei canali d'ingresso regolare per lavoro (in pochi anni si è passati dai 250.000 permessi per lavoro previsti dal decreto flussi del 2007 ai 30.850 previsti dai decreti flussi degli anni 2015-2019). Ciò è vero soprattutto se si considera che le quote annualmente fissate sono in parte riservate alla conversione in permessi di soggiorno per lavoro dei permessi rilasciati ad altro titolo (soprattutto per motivi di studio) e che esse non consentono, allo stato, un ingresso per ricerca di lavoro (contemplato dall'originaria versione dell'art. 23 TU immigrazione prima delle modifiche introdotte dall'art. 19 della l. 189/2002)⁸, se non nei limiti di quanto provvisoriamente disposto proprio dal d.l. 34/2020. Le richieste di autorizzazione all'ingresso, peraltro, hanno storicamente riguardato per la stragrande maggioranza lavoratori stranieri già presenti (e occupati irregolarmente) in Italia⁹, entrati per vie illegali o, spesso, con le modalità legali dell'ingresso per turismo.

Tale assetto ha reso praticamente inaccessibili i canali regolari d'ingresso per lavoro¹⁰, che pure sarebbero indispensabili per far fronte alla strutturale richiesta di lavoratori stranieri che caratterizza alcuni segmenti del mercato del lavoro nazionale¹¹; questi ultimi

Vie legali economiche e migrazione a fini lavorativi: il ritardo della «politica comune» dell'Ue, in *Dir. pubbl.*, 2020, p. 33 ss.; M. Savino, *La chimera di Tampere*, *ivi*, p. 3 ss., spec. p. 10 ss.; R. Nunin, *Le migrazioni per motivi economici nel quadro regolativo dell'Unione europea*, in W. Chiaromonte, M.D. Ferrara, M. Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, il Mulino, p. 49 ss.

6. Sulle principali criticità della speciale procedura che consente l'assunzione del lavoratore straniero cfr., di recente, M. McBritton, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, Bari, Cacucci, 2017, spec. p. 118 ss.; M. D'Onghia, *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro. Spunti per una discussione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 467 ss.; G.A. Recchia, *L'accesso al lavoro dei migranti economici*, in W. Chiaromonte, M.D. Ferrara, M. Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, cit., p. 93 ss.; W. Chiaromonte, *L'ingresso per lavoro: l'irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista*, in M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2020, p. 229 ss., spec. p. 244 ss.

7. M. Paggi, *L'ingresso per lavoro: la decretazione annuale dei flussi. Criteri ed evoluzione normativa*, in M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Ius migrandi*, cit., p. 266: l'ultimo documento programmatico triennale sulle politiche migratorie è stato, difatti, approvato con d.p.r. 13.5.2005 in relazione al periodo 2004-2006. Tutti i decreti flussi emanati di lì in avanti non hanno fatto altro che constatare che «il documento programmatico triennale non è stato emanato».

8. Sulla programmazione dei flussi migratori in ingresso cfr., *amplius*, W. Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Torino, Giappichelli, 2013, spec. p. 145 ss.; da ultimo, M. Paggi, *L'ingresso per lavoro*, cit., p. 251 ss.

9. M. Paggi, *L'ingresso per lavoro*, cit., p. 254.

10. «Una nuova domanda di confini e di chiusure attraversa le società sviluppate, e in Italia trova oggi una delle sue espressioni più clamorose»: così M. Ambrosini, *L'invasione immaginaria. L'immigrazione oltre i luoghi comuni*, Roma-Bari, Laterza, 2020, p. 73.

11. In questo senso cfr. anche CNEL, *Nuovi ingressi per lavoro. Orientamenti e proposte del Consiglio*, 29.10.2019. Sottolinea, da ultimo, l'esistenza nel mercato del lavoro nazionale di «giacimenti occupazionali inutilizzati» (le c.d. *hard-to-fill vacancies*) P. Ichino, *L'intelligenza del lavoro. Quando sono i lavoratori a scegliersi l'imprenditore*, Milano, Rizzoli,

verrebbero, difatti, paralizzati senza la forza lavoro straniera¹² (si pensi – solo per fare un paio di esempi – al settore dei servizi alla persona¹³ e al lavoro nella filiera agroalimentare, sul quale si tornerà nel prosieguo¹⁴).

Come è stato correttamente posto in luce, «con la sola eccezione dei decreti adottati per l'anno 2006, formalmente basati sull'ultimo documento programmatico emanato per il triennio 2004-2006, dal 2002 a tutt'oggi abbiamo conosciuto solo decreti di programmazione *transitoria*, sostanzialmente connotati da una valutazione prettamente politica ed estranea ad ogni effettivo confronto in ordine alla domanda del mercato del lavoro, ancorché consultivo»¹⁵. E l'estromissione di qualsiasi forma di consultazione delle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro, suggellata dalla l. 189/2002, non ha fatto altro che rafforzare tale conclusione.

La carenza di meccanismi legali d'ingresso effettivamente accessibili ha, anzitutto, comportato l'impossibilità pressoché assoluta di instaurare regolari rapporti di lavoro con gli stranieri, provocando l'elusione delle norme concepite per far incontrare domanda e offerta di lavoro e la ricerca di canali d'ingresso alternativi, incrementando in tal modo gli

2020, p. 45 ss. Sul mercato del lavoro immigrato si vedano, per tutti, E. Reyneri, *Introduzione alla sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, il Mulino, 2017, p. 251 ss.; M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, III ed., Bologna, il Mulino, 2020, p. 65 ss. Cfr. pure I. Fellini, R. Guetto, *Le traiettorie occupazionali degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, in *Mond. migr.*, 2019, p. 143 ss.

12. F. Campo, S. Giunti, M. Mendola, *Le attività essenziali hanno bisogno degli immigrati*, in *lavoce.info*, <https://www.lavoce.info/archives/65502/i-lavori-essenziali-hanno-bisogno-degli-immigrati/>, 14.4.2020. M. Ambrosini, *L'invasione immaginaria*, cit., p. 80, ricorda che «in un mercato del lavoro segmentato gli immigrati finiscono in maniera preponderante nelle posizioni più svantaggiate e meno suscettibili di miglioramento»: si tratta di quella che lo stesso Autore definisce «integrazione subalterna» (p. 88).

13. M. Ambrosini, *Immigrazione irregolare e welfare invisibile. Il lavoro di cura attraverso le frontiere*, Bologna, il Mulino, 2013. Sul lavoro di cura, da ultimo, cfr. S. Borelli, *Who cares? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, Napoli, Jovene, 2020.

14. Cfr. W. Chiaromonte, «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». *Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2018, p. 321 ss.; V. Papa, *Il lavoro stagionale dei migranti*, in W. Chiaromonte, M.D. Ferrara, M. Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, cit., p. 279 ss.; C. Faleri, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Torino, Giappichelli, 2020. Per un quadro aggiornato delle dimensioni del fenomeno cfr. M.C. Macrì, *Il contributo dei lavoratori stranieri all'agricoltura italiana*, Roma, Crea, 2019. Sulla «patologia» del fenomeno – W. Chiaromonte, *Fisiologia e patologia dell'impiego stagionale di lavoratori stranieri*, in W. Chiaromonte, M.D. Ferrara (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future*, Milano, FrancoAngeli, 2018, p. 127 ss. –, che spesso si traduce in intermediazione illecita e/o sfruttamento lavorativo, si vedano anche le inchieste di Y. Sagnet, L. Palmisano, *Ghetto Italia. I braccianti stranieri tra caporalato e sfruttamento*, Roma, Fandango Libri, 2015; M. Omizzolo, *Sotto padrone. Uomini, donne e caporali nell'agromafia italiana*, Milano, Feltrinelli, 2019; S. Manisera, *Racconti di schiavitù e lotta nelle campagne*, Palermo, Aut Edizioni, 2019. In relazione alle risposte istituzionali si segnala, da ultimo, il *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022*, approvato dal Ministero del lavoro il 20.2.2020. Cfr. pure G. Bettin, S. Coderoni, *Perché all'agricoltura non basta regolarizzare gli stranieri*, in *lavoce.info*, <https://www.lavoce.info/archives/66568/perche-allagricoltura-non-basta-regolarizzare-gli-stranieri/>, 8.5.2020.

15. M. Paggi, *L'ingresso per lavoro*, cit., p. 269.

ingressi irregolari¹⁶ e il giro d'affari delle organizzazioni criminali¹⁷ e, di conseguenza, alimentando il mercato del lavoro sommerso¹⁸. Come ha di recente affermato Maurizio Ambrosini, «chi vuole venire a lavorare in Italia si trova prigioniero di una sorta di comma 22: gli si dice che può entrare solo con un permesso, ma questo permesso quasi nessuno riesce a ottenerlo. Così, mentre Germania e Giappone hanno deciso di riaprire le porte a un'immigrazione per lavoro ordinata, noi continuiamo a oscillare tra chiusure gridate, scarsi controlli sul mercato del lavoro e aperture interstiziali di corto respiro»¹⁹.

Ma non basta: la summenzionata carenza ha, altresì, spinto i flussi migratori in ingresso a incanalarsi nelle uniche altre strade ancora percorribili, vale a dire quelle della protezione internazionale, come riscritta (e circoscritta) dal decreto sicurezza (d.l. 113/2018, conv. con mod. in l. 132/2018)²⁰, determinando una mutazione genetica del sistema di asilo che, pur non essendo ovviamente concepito per regolare i flussi dei migranti economici, almeno in parte è stato utilizzato da migranti motivati (anche) da ragioni di ordine economico²¹. Scelte restrittive in materia di migrazioni economiche hanno, quindi, anche prodotto una progressiva perdita di significato della stessa distinzione fra migrazioni per motivi economici e migrazioni per motivi umanitari²², determinando un utilizzo strumentale dei benefici

16. «La disciplina di ingresso e soggiorno è costruita in modo da produrre irregolarità»: così Magistratura Democratica, ASGI, *Una svolta possibile e necessaria. Dieci punti per una nuova politica del diritto sull'immigrazione*, in *Foro it.*, 2006, 9, p. 291 ss. Cfr. anche W. Chiaromonte, M.D. Ferrara, F. Malzani, *The Migration Governance through Labour Law: The Italian Case*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, p. 367 ss., spec. p. 373 ss.

17. Sull'impatto delle mafie sui diritti dei lavoratori (e delle imprese) cfr. i contributi raccolti in S. Borelli, V. Mete (a cura di), *Mafie, legalità, lavoro*, in *Quad. Citt. sic.*, n. 42, 2018.

18. V. Ferrante (a cura di), *Economia "informale" e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Milano, Vita e Pensiero, 2017.

19. M. Ambrosini, *L'invasione immaginaria*, cit., pp. 44-45, il quale sottolinea appunto come, in altri Paesi (oltre a Germania e Giappone si fa anche l'esempio degli Stati Uniti) – forse anche sulla scia dell'approvazione del *Global Compact* delle Nazioni Unite sulle migrazioni, al quale come è noto il Governo italiano non ha aderito, che va nella direzione di un allentamento della chiusura verso le migrazioni economiche – si sia ricominciato a parlare di nuove opportunità d'ingresso per lavoro, non necessariamente qualificato (p. 96).

20. Vale la pena ricordare che, mentre questo scritto era in bozze, il Consiglio dei Ministri ha approvato, nella seduta n. 65 del 5.10.2020, un d.l. che, fra l'altro, introduce disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare. Per quanto riguarda la protezione internazionale, al divieto di espulsione e respingimento nel caso in cui il rimpatrio determini, per l'interessato, il rischio di tortura si aggiunge il rischio che lo straniero sia sottoposto a trattamenti inumani o degradanti e se ne vieta l'espulsione anche in caso di rischio di violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare. In tali ipotesi si prevede il rilascio del permesso di soggiorno «per protezione speciale». Sempre in materia di condizione giuridica dello straniero, il provvedimento affronta anche il tema della convertibilità dei permessi di soggiorno rilasciati per altre ragioni in permessi di lavoro. Alle categorie di permessi convertibili già previste si aggiungono quelle di protezione speciale, calamità, residenza elettiva, acquisto della cittadinanza o dello stato di apolide, attività sportiva, lavoro di tipo artistico, motivi religiosi e assistenza ai minori.

21. M. McBritton, *op. cit.*, p. 37; W. Chiaromonte, *Ideologia e tecnica della disciplina sovranista dell'immigrazione. Protezione internazionale, accoglienza e lavoro dopo il "decreto Salvini"*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2019, p. 321 ss., spec. p. 337 ss.

22. In tal senso cfr. McBritton, *op. cit.*, p. 34 ss. Cfr. pure M. D'Onghia, *op. cit.*, p. 465: «la bipartizione sembra riguardare non più le differenti manifestazioni del fenomeno bensì la loro regolamentazione».

derivanti dalla protezione internazionale anche da parte di quei migranti la cui mobilità non è propriamente indotta da ragioni umanitarie²³.

In breve, il decreto flussi annuale nel corso del tempo è stato svuotato quasi del tutto della sua funzione originaria di regolare i nuovi ingressi, specie per motivi di lavoro, suggellandosi così una metamorfosi da strumento di governo a strumento di contenimento del fenomeno migratorio. Esso, difatti, è diventato il mezzo con cui è annualmente “sanata” la posizione degli immigrati già irregolarmente presenti in Italia, più che determinato preventivamente il numero dei nuovi arrivi dall’estero. In altre parole, il sistema delle quote è stato, ed è tuttora, utilizzato come una sorta di regolarizzazione di fatto (peraltro ampiamente tollerata), allo scopo di svuotare periodicamente, sia pure in modo discontinuo – diversamente da quel che accade, ad esempio, in Francia, che da anni prevede un meccanismo di regolarizzazione continuativo – il bacino di immigrazione irregolare che caratterizza anche il mercato del lavoro italiano, considerata anche la nota inefficienza e la sporadicità dei provvedimenti di espulsione.

Ma essendo del tutto inadeguate le quote previste, praticamente limitate al solo lavoro stagionale, come già si è posto in evidenza altrove²⁴ – come se, peraltro, fosse sufficiente autorizzare un numero contingentato di ingressi per ridurre a quello il flusso migratorio –, e non essendo stata finora realizzata un’auspicabile opera di complessiva riscrittura della disciplina sul lavoro dei migranti, quantomeno per far fronte alle molteplici criticità che la normativa indubbiamente presenta²⁵, non stupisce che poco alla volta le procedure di sanatoria abbiano finito per assumere, anzitutto da un punto di vista quantitativo, non un ruolo di correttivo bensì un ruolo da protagonista nella gestione degli ingressi per lavoro (si stima che le domande di regolarizzazione presentate fra il 1986 e il 2012 ammontino a circa due milioni²⁶). Tanto che si può a ragion veduta affermare che, negli anni, esse hanno assunto un’importanza sempre maggiore, finendo per rappresentare il vero fulcro del sistema. È ad esse, quindi, che è ora necessario dedicare attenzione.

23. F. Martelloni, *L’accesso al lavoro dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale, tra diritto e prassi*, in W. Chiaromonte, M.D. Ferrara, M. Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, cit., p. 111 ss.

24. W. Chiaromonte, *Politiche protezionistiche e mercato del lavoro immigrato: per una riapertura dei canali d’ingresso regolare per lavoro*, in corso di pubblicazione in *Quad. riv. Dir. lav. merc.*

25. Si pensi, oltre al limite delle quote annuali d’ingresso, e solo per fare qualche esempio, al principio dell’“incontro a distanza” tra domanda e offerta di lavoro, che presuppone la residenza all’estero del lavoratore interessato all’assunzione (salvi i casi limitati in cui è riconosciuta la convertibilità del titolo di soggiorno); al filtro della previa verifica di indisponibilità di manodopera già presente in Italia; alla già citata preclusione dell’ingresso per ricerca di lavoro; ai pesanti oneri derivanti – ex art. 5-bis TU immigrazione – dalla stipulazione del contratto di soggiorno per lavoro subordinato.

26. S. Briguglio, *op. cit.*

2.1. Una breve storia delle regolarizzazioni: contenuti e limiti delle precedenti procedure di sanatoria

La breve storia delle regolarizzazioni che s'intende qui abbozzare parte nel 1986 quando, per la prima volta, l'Italia tentò di dotarsi di un'organica normativa in materia di immigrazione, superando così la politica di gestione amministrativa del fenomeno migratorio – la legiferazione «per circolari» alla quale alludeva Giorgio Ghezzi²⁷ – che fino a quel momento aveva caratterizzato la disciplina dell'accesso al lavoro degli stranieri (dando, peraltro, dell'immigrazione per lavoro una lettura esclusivamente in termini di problema di sicurezza e ordine pubblico: un altro vizio che a tutt'oggi si fa fatica a superare²⁸).

La l. 943/1986 (c.d. legge Foschi), difatti, per quel che qui maggiormente interessa, agli artt. 16 ss. prevede la prima grande regolarizzazione a beneficio degli stranieri irregolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, principalmente in relazione alla condizione (presente o passata) di lavoratore²⁹. Fu proprio questa la parte del provvedimento che finì per assumere l'importanza maggiore, consentendo agli stranieri occupati ma anche disoccupati (attraverso l'iscrizione al collocamento), presenti in Italia alla data di entrata in vigore della legge, e ai datori di lavoro di emergere dal sommerso dichiarando la presenza irregolare sul territorio e l'attività lavorativa svolta dai primi al fine di poter beneficiare della sanatoria. La gestione del fenomeno migratorio attraverso lo strumento della sanatoria è così divenuta, da quel momento in avanti, la principale forma di politica migratoria attuata nel nostro Paese. I tre mesi di durata inizialmente previsti furono più volte prorogati, e nel complesso le procedure durarono ben quindici mesi, sino alla metà del 1988³⁰. Alla fine, la sanatoria riguardò complessivamente circa 105.000 stranieri, un numero decisamente inferiore a quello delle stime relative alla presenza irregolare in Italia³¹; la gran parte dei regolarizzati usufruì del provvedimento in quanto disoccupati in cerca di lavoro, «anche perché la legge aveva escluso la possibilità di regolarizzazione per settori molto presenti tra gli stranieri, quali il lavoro autonomo e il lavoro ambulante»³².

La seconda sanatoria, varata anch'essa durante la Prima Repubblica, in un clima dominato dal serrato confronto fra DC e PCI, entrambi per ispirazione sociale favorevoli nei

27. G. Ghezzi, *Il lavoratore extracomunitario in Italia: problemi giuridici e sindacali*, in *Pol. dir.*, 1982, p. 195.

28. Cfr., da ultimo, A. Caputo, *Irregolari, pericolosi, criminali. Il diritto delle migrazioni tra politiche securitarie e populismo penale*, in M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Ius migrandi*, cit., p. 164 ss.; ma si vedano pure M. Pastore, N. Zorzella, *30 anni di legislazione italiana in materia di condizione giuridica della persona straniera. Alcune chiavi di lettura*, *ibidem*, p. 104 ss.

29. Per una panoramica sugli ulteriori contenuti della legge cfr. W. Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, cit., p. 106 ss.

30. L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 132.

31. S. Briguglio, *op. cit.*

32. M. Colucci, *Immigrazione e lavoro in Italia: uno sguardo storico*, in W. Chiaromonte, M.D. Ferrara, M. Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, cit., p. 19.

confronti del fenomeno migratorio, fu quella del 1990, contenuta nel d.l. 416/1989, conv. con mod. (e a grande maggioranza: 326 voti favorevoli e 28 contrari) in l. 39/1990 (c.d. legge Martelli)³³. Gli artt. 9-10 prevedero una sanatoria – il cui effetto annuncio, peraltro, non fece altro che generare un aumento della pressione migratoria irregolare allo scopo di usufruirne – basata soprattutto sull'emersione del lavoro irregolare e il cui campo d'applicazione *ratione personae* fu decisamente più ampio della precedente, essendo il provvedimento rivolto non solo ai lavoratori, subordinati o autonomi, ma anche ai disoccupati (che venivano autorizzati a iscriversi al collocamento, analogamente a quanto già sperimentato nel 1986), ai familiari degli stranieri già presenti e ai richiedenti asilo, oltre che ai detentori di permessi di soggiorno per motivi di studio, che furono autorizzati a convertirli in permessi per lavoro³⁴. In tal modo fu regolarizzata la posizione di circa 222.000 persone che riuscirono a dimostrare un ingresso in Italia prima del 31 dicembre 1989, delle quali solo una piccola parte in virtù di un contratto di lavoro già in essere (il 4%), mentre la gran parte attraverso l'iscrizione con riserva nelle liste di collocamento (l'86%)³⁵.

La terza sanatoria, disposta dal c.d. decreto Dini (art. 12, d.l. 489/1995), riguardò solamente alcune categorie di stranieri, in virtù dell'esclusione, dal campo di applicazione soggettivo della stessa, di qualsiasi forma di lavoro autonomo³⁶. In particolare, furono ammessi alla regolarizzazione gli stranieri ai quali il datore di lavoro aveva previamente dichiarato la propria disponibilità all'immediata assunzione, con contratto a tempo indeterminato o determinato di durata non inferiore a sei mesi, o ancora a titolo di lavoro stagionale, nonché al versamento anticipato di una certa quota di contributi previdenziali; coloro che potevano certificare lo svolgimento (alla data di entrata in vigore del decreto legge) di un'attività di lavoro subordinato a carattere continuativo alle dipendenze di cittadini italiani; coloro, infine, che potevano certificare lo svolgimento di un'attività di lavoro subordinato alle dipendenze di un medesimo datore di lavoro da almeno quattro mesi nel corso dell'ultimo anno, anche se estinta prima dell'entrata in vigore del decreto legge. La prova della presenza sul territorio nazionale divenne più rigida rispetto alle due precedenti sanatorie, non essendo più ammessa la testimonianza di terzi bensì solo il

33. S. Briguglio, *op. cit.*

34. L. Einaudi, *op. cit.*, pp. 154-155.

35. M. Colucci, *Immigrazione e lavoro in Italia*, cit., pp. 19-20, il quale ricorda la possibilità per gli stranieri di regolarizzare la propria posizione attestando la volontà di ricercare un lavoro, ferma restando la perdita del permesso di soggiorno nel caso in cui, a due anni dall'iscrizione nelle liste, non fossero risultati occupati.

36. Accanto alla regolarizzazione per offerta di lavoro, l'art. 10 aveva altresì previsto una sanatoria per ricongiungimenti familiari. Il d.l., dopo la sua decadenza, è stato reiterato più volte (d.l. 22/1996, d.l. 132/1996 e d.l. 269/1996), anche dal Governo Prodi (d.l. 376/1996 e d.l. 477/1996), finché la Corte costituzionale, con sentenza 360/1990, ha dichiarato l'illegittimità della prassi di reiterare i d.l.; gli effetti già prodotti dai decreti (ivi comprese le regolarizzazioni poste in essere) sono, infine, stati fatti salvi dalla l. 617/1996.

possesso di un titolo di viaggio valido o l'esibizione dell'attestazione di identità rilasciata dalla Rappresentanza diplomatico-consolare in Italia del Paese di appartenenza dello straniero.

La scelta del legislatore, di escludere dalla regolarizzazione gli immigrati disoccupati e privi di offerte di impiego regolare, risenti sicuramente del particolare contesto nel quale fu introdotta la sanatoria (si era registrato, nel frattempo, il passaggio alla Seconda Repubblica, e le posizioni dei partiti di governo erano divenute molto distanti in tema di politiche migratorie), in cui le forti istanze repressive trovarono accoglimento nell'ampliamento delle possibilità di espulsione e delle condotte sanzionate. Nonostante ciò, anche in virtù dell'allargamento delle condizioni per la regolarizzazione disposte dal Governo Prodi³⁷, fu infine sanata la posizione di circa 246.000 stranieri (va, peraltro, rilevato che le domande legate alla ricerca di un lavoro si assestarono al 21%, un numero di gran lunga inferiore di quelle presentate per la stessa ragione nell'ambito della precedente procedura di regolarizzazione³⁸).

La quarta sanatoria fu realizzata fra il 1998 e il 1999. Per la verità, la c.d. legge Turco-Napolitano (l. 40/1998) non prevede inizialmente alcuna sanatoria delle preesistenti situazioni di irregolarità (anzi, il Governo si era opposto all'approvazione di emendamenti alla legge a favore di una regolarizzazione). Tuttavia, nella stessa seduta nella quale varò la legge in via definitiva, il Senato approvò altresì un ordine del giorno che impegnava il Governo a valutare proposte e iniziative al fine di consentire un'emersione mirata dall'irregolarità degli stranieri che vivevano in Italia, facendo ricorso anche ai meccanismi previsti per la programmazione dei flussi d'ingresso.

Il primo Documento programmatico triennale per la politica dell'immigrazione indicò, come via da percorrere, quella della regolarizzazione progressiva attraverso lo strumento dei decreti di programmazione dei flussi. Nel 1998 furono, di conseguenza, fissate delle quote aggiuntive (38.000, ad opera del d.p.c.m. 16 ottobre 1998), entro le quali si consentì il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato e di lavoro autonomo a cittadini stranieri residenti all'estero e a quelli già presenti in Italia prima del 27 marzo 1998, data ben anteriore rispetto a quella di entrata in vigore della Turco-Napolitano, che avessero dimostrato – attraverso un aggravamento, rispetto alle precedenti procedure di sanatoria, della prova della presenza in Italia – di disporre di un alloggio e di un'opportunità di lavoro e di non avere precedenti penali. Successivamente, il d.l. 113/1999 – attraverso l'inserimento di una norma transitoria nell'art. 49 del TU immigrazione, nel frattempo

37. Le condizioni per la regolarizzazione furono, difatti, successivamente “ammorbite” per mano del primo Governo Prodi, in particolare attraverso i d.l. 36/1996 e 477/1996 (entrambi decaduti per mancata conversione).

38. M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia*, cit., p. 115.

approvato – consentì il rilascio dei permessi previsti dal decreto di programmazione dei flussi a tutti coloro che avessero presentato richiesta nei termini e che fossero in possesso dei requisiti richiesti, e indipendentemente da qualsiasi limite numerico³⁹. In tal modo, furono complessivamente regolarizzati circa 217.000 stranieri, a fronte delle circa 250.000 domande pervenute.

La sanatoria numericamente più significativa mai approvata in Italia fu frutto – per quanto ciò possa sembrare paradossale – di una maggioranza di centrodestra; fu, in particolare, la c.d. legge Bossi-Fini (l. 189/2002) a prevedere anche un’ennesima procedura di regolarizzazione, stavolta doppia, dalle dimensioni senza precedenti in Europa. L’art. 33 della legge, nonché il d.l. 195/2002, conv. con mod. in l. 222/2002, disposero difatti due regolarizzazioni parallele: una per colf e badanti, l’altra per i rapporti di lavoro subordinato diversi dal lavoro domestico. Nel primo caso, il datore di lavoro doveva dichiarare di aver occupato il lavoratore domestico nei tre mesi precedenti l’entrata in vigore della legge e, contestualmente, impegnarsi ad assumerlo – attraverso la stipulazione del contratto di soggiorno per lavoro subordinato, che nel frattempo la Bossi-Fini aveva introdotto – versando un trimestre di contributi per sanare le irregolarità del rapporto pregresso. Condizioni di regolarizzazione pressoché identiche a quelle dettate per il lavoro di cura furono, poi, previste anche per l’emersione di lavori subordinati con mansioni diverse da quelle di collaboratore familiare o di badante. Al termine della sanatoria si registrarono ben 646.000 regolarizzazioni complessive, a fronte di oltre 700.000 domande presentate, quasi equamente divise tra lavoratori domestici e lavoratori al servizio di imprese, il 57% delle quali di provenienza dell’Europa centro-orientale, e in particolare da Romania (135.000) e Ucraina (102.000)⁴⁰.

Fu destinata al solo lavoro domestico (per la precisione, ai soli lavoratori addetti ad «attività di assistenza e sostegno alle famiglie», e dunque ancora una volta in un’ottica marcatamente utilitaristica) la regolarizzazione varata, nel 2009, dal quarto Governo Berlusconi, e introdotta sotto forma di emendamento al d.l. 78/2009, in sede di conversione dello stesso in l. 102/2009 (art. 1-*ter*). Riprendendo in buona parte quanto previsto dalla grande regolarizzazione del 2002, sia pure in questo caso con riferimento al solo lavoro domestico, fu prevista la possibilità per i datori di lavoro che al 30 giugno 2009 avessero in corso da almeno tre mesi un rapporto di lavoro irregolare con uno straniero, rapporto che doveva perdurare alla data di presentazione della domanda, di presentare telematicamente domanda di emersione accompagnata dal versamento di un contributo forfettario di 500 euro e dalla proposta di contratto di soggiorno per lavoro subordinato; ove accolta, la

39. S. Briguglio, *op. cit.*

40. E. Di Pasquale, C. Tronchin, *Immigrazione, svantaggi e vantaggi di una sanatoria*, in *lavoce.info*, <https://www.lavoce.info/archives/63662/immigrazione-vantaggi-e-svantaggi-di-una-nuova-sanatoria/>, 21.2.2020.

domanda avrebbe sanato anche l'eventuale condizione di irregolarità del soggiorno del lavoratore. Quanto alla prova della presenza sul territorio nazionale, si prevede ancora una volta il possesso del passaporto o di un documento di viaggio equipollente; la regolarizzazione fu, poi, subordinata all'assenza di motivi ostativi analoghi a quelli già sperimentati nelle precedenti sanatorie.

Si trattò, peraltro, di un'iniziativa che (come pure la successiva, del 2012) andò decisamente al di sotto, dal punto di vista quantitativo, delle aspettative degli stessi ambienti istituzionali che l'avevano promossa, e che diede altresì vita a lunghi strascichi giudiziari⁴¹. Le domande presentate, alla fine, furono circa 295.000⁴². Il campo di applicazione soggettivo della sanatoria in questo caso, diversamente da quel che accadde nel 2002, non fu successivamente ampliato; per ovviare a tale limite, le cronache segnalano non pochi casi in cui alcuni datori di lavoro procedettero alla regolarizzazione di lavoratori impiegati in altri settori e solo ai fini della sanatoria dichiarati come operanti nell'ambito dei servizi di cura alla persona, considerata anche la possibilità di licenziarli poi *ad nutum ex art. 2118 c.c.*⁴³.

L'ultima procedura di regolarizzazione disposta prima del 2020 è stata prevista – sotto il governo tecnico guidato da Mario Monti – dall'art. 5 del d.lgs. 109/2012, che ha recepito nel nostro ordinamento la direttiva 2009/52 in materia di sanzioni per i datori di lavoro che impiegano stranieri irregolari. In questo caso si è consentito ai datori di lavoro (e, ancora una volta, non anche ai lavoratori) di presentare una dichiarazione di emersione, nel periodo compreso fra il 15 settembre ed il 15 ottobre 2012⁴⁴, per regolarizzare i rapporti di lavoro irregolari a tempo pieno⁴⁵ in corso con lavoratori stranieri sulla base di tre presupposti: il datore doveva occupare irregolarmente alle proprie dipendenze lo straniero da almeno tre mesi alla data di entrata in vigore del d.lgs. (9 agosto 2012), e continuare ad occuparlo alla data di presentazione (in via telematica) della dichiarazione di emersione; il lavoratore straniero doveva essere presente in Italia, in modo continuativo, almeno dal 31 dicembre 2011 (o da data precedente); la presenza in Italia doveva essere attestata da una documentazione proveniente da organismi pubblici⁴⁶, prevedendosi inoltre (come in passato)

41. A. Colombo, *Immigrazione: il fallimento della sanatoria*, in *Mul.*, 2009, p. 902 ss.

42. E. Di Pasquale, C. Tronchin, *Immigrazione, svantaggi e vantaggi di una sanatoria*, cit.

43. S. Briguglio, *op. cit.*

44. La circolare n. 7529/2012 del Ministero dell'interno ha poi previsto una riapertura dei termini di presentazione delle domande (dal 10.12.2012 al 31.1.2013) a beneficio di quei datori di lavoro che, pur avendo versato entro il 31.10.2012 il contributo forfettario prescritto, non avevano poi completato la procedura di regolarizzazione compilando ed inviando la relativa domanda.

45. Per il «lavoro domestico e di sostegno al bisogno familiare» furono ammessi anche rapporti lavorativi a tempo parziale con almeno 20 ore settimanali, analogamente a quanto disposto dalla regolarizzazione del 2009.

46. L'analoga previsione probatoria prevista dalla sanatoria disposta alla fine del 1998 generò un contenzioso giudiziario di notevole entità, e anche per questo motivo fu abbandonata nei successivi provvedimenti di regolarizzazione, salvo essere ripresa, come si vedrà, proprio dal d.l. 34/2020.

alcune cause ostative alla regolarizzazione riferite ai lavoratori stranieri. Per quanto concerne il datore di lavoro, furono esclusi dalla possibilità di avvalersi della procedura di emersione coloro che erano già stati condannati per una serie di reati concernenti l'immigrazione irregolare, come pure coloro che non disponevano di un reddito superiore ad una certa soglia minima. Il datore richiedente l'emersione doveva versare un contributo forfettario di 1.000 euro per ciascun lavoratore, oltre a dover documentare l'avvenuto pagamento di quanto dovuto in materia retributiva, contributiva e fiscale con riferimento a una durata minima del rapporto di sei mesi, o alla maggior durata effettiva. Infine, per tutto il decorso della procedura di regolarizzazione furono sospesi i procedimenti penali e amministrativi nei confronti dei datori di lavoro, con riferimento alle violazioni legate all'impiego illegale di lavoratori stranieri, e dei lavoratori, con riferimento alle violazioni delle norme sul soggiorno⁴⁷.

I molti vincoli imposti dal legislatore, in sintesi, si posero in aperta contraddizione con la finalità della disposizione transitoria, volta a consentire da un lato l'effettiva emersione del lavoro irregolare prestato dagli stranieri, e dall'altro l'adeguamento da parte dei datori di lavoro alle prescrizioni europee, così evitando le pesanti sanzioni previste dal d.lgs. 109/2012. La procedura di regolarizzazione fu completata dal d.lgs. 76/2013, il quale stabilì che, in caso di rigetto dell'istanza del datore di lavoro per motivi a lui imputabili o di cessazione del rapporto nelle more della definizione del procedimento, fosse rilasciato allo straniero un permesso di soggiorno per ricerca di occupazione o per lavoro subordinato (qualora nel frattempo fosse subentrata una richiesta di assunzione da parte di un nuovo datore di lavoro). Anche in considerazione delle forti limitazioni di cui si è detto (possibilità di presentazione dell'istanza da parte del solo datore di lavoro, come peraltro già accaduto in occasioni di precedenti procedure di regolarizzazione; possibilità di emersione – con l'esclusione del lavoro domestico – per il solo lavoro a tempo pieno; prova della presenza in Italia esclusivamente attraverso un'attestazione di un organismo pubblico; notevole importo del contributo forfettario, etc.), le domande presentate alla fine furono solo circa 135.000, la stragrande maggioranza delle quali per rapporti di lavoro domestico (86%). È utile segnalare che la gran parte dei casi di rigetto fu determinata dall'incapacità dello straniero di provare la presenza in Italia prima della data fissata dal d.lgs. 109/2012.

47. W. Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, cit., pp. 136-139.

3. La genesi della sanatoria del 2020: fra alti tassi di irregolarità, esigenze di tutela della salute e carenze di manodopera

Sono trascorsi otto anni fra la regolarizzazione disposta dal Governo Monti e quella da ultimo prevista dal secondo Governo Conte. In tale lasso di tempo sono intervenuti una serie di fattori che hanno portato il numero degli stranieri irregolarmente presenti in Italia ad assestarsi, secondo alcune stime, a circa 600.000⁴⁸, il che – assieme al diffondersi della pandemia da Covid-19 e alle carenze di manodopera palesatesi in alcuni rilevanti settori dell'economia nazionale, di cui si dirà *infra* – ha reso improcrastinabile l'adozione di una nuova sanatoria⁴⁹.

Anzitutto, come si è visto, anche nel periodo in esame è senz'altro continuata a mancare un'adeguata programmazione dei flussi in ingresso, posto che quantomeno dal 2010 essa ha riguardato quasi esclusivamente il lavoro stagionale, e ciò ha indubbiamente contribuito all'incremento delle presenze irregolari (cfr. *retro*, § 2).

Non si può tacere, inoltre, che il numero degli arrivi dall'estero (e degli sbarchi via mare, in particolare) si sia decisamente intensificato in conseguenza della deflagrazione, fra il 2014 e il 2015, della c.d. crisi migratoria, dopo il fallimento delle c.d. primavere arabe e la conseguente instabilità politica che ne è derivata, specie in Libia e in Siria. Se è vero, peraltro, che la crisi migratoria ha determinato un consistente aumento degli sbarchi di migranti nei porti italiani⁵⁰, e una parallela impennata delle richieste di protezione internazionale, va anche detto a partire dal 2017 tali sbarchi sono andati diminuendo in maniera considerevole⁵¹, anche in conseguenza del *memorandum* siglato nel 2017 fra Italia e Libia sul contenimento dei flussi migratori e recentemente rinnovato⁵², per poi azzerarsi praticamente del tutto durante la fase del *lockdown*. Ciò nonostante, come si diceva, il

48. M. Villa, *Migrazioni in Italia: tutti i numeri*, in <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/migrazioni-italia-tutti-i-numeri-24893>, 31.1.2020.

49. S. Briguglio, *op. cit.*

50. Questo l'andamento degli sbarchi via mare fra il 2010 e il 2016: 4.406 nel 2010; 64.261 nel 2011; 13.267 nel 2012; 42.925 nel 2013; 170.100 nel 2014; 153.842 nel 2015; 181.436 nel 2016: cfr. M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia*, cit., p. 169.

51. Cfr. M. Villa, *Sbarchi in Italia: il costo delle politiche di deterrenza*, in <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/sbarchi-italia-il-costo-delle-politiche-di-deterrenza-21326>, 1.10.2018. Sono stati registrati 119.369 sbarchi nel 2017, 23.370 nel 2018, 11.471 nel 2019: <http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/sbarchi-e-accoglienza-dei-migranti-tutti-i-dati>.

52. Il rinnovo automatico, senza modifiche e per ulteriori tre anni, è avvenuto il 2.2.2020, e ciò nonostante gli impegni a modificarlo assunti da parte dell'attuale Governo, da un lato, e la forte campagna di sensibilizzazione mediatica «Io accolgo» (<http://www.ioaccolgo.it>), lanciata e sostenuta da un'ampia rete di associazioni, enti, organizzazioni della società civile e sindacali, dall'altro. Tale rinnovo desta particolare preoccupazione per le note condizioni nelle quali versano, e continueranno a versare, i migranti intercettati in mare e riportati in Libia, dove sono rinchiusi nei Centri di detenzione in condizioni disumane e sottoposti a violenze e torture. Cfr., da ultimo, G. Mentasti, *Campi di detenzione per migranti in Libia: il caso Matammud*, in questa *Rivista*, n. 1.2020, p. 215 ss.

numero degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio rimaneva, nei primi mesi del 2020, molto alto, e lo è ancora di più a seguito della ripresa degli sbarchi a partire, in misura significativa, dal mese di luglio⁵³.

A ciò si è aggiunta la nota problematica legata all'esecuzione delle misure di allontanamento dal territorio dello Stato, dovuta sia alle difficoltà di intercettare gli stranieri irregolari, sia alle problematiche connesse alla riammissione di costoro nello Stato di provenienza⁵⁴.

Non possono, infine, essere sottovalutate anche le forti pressioni provenienti da una parte dell'opinione pubblica, che ha con forza sostenuto le ragioni e l'opportunità di una nuova procedura di regolarizzazione⁵⁵.

Oltre alla consapevolezza dell'alto numero di stranieri presenti irregolarmente, quantomeno due elementi ulteriori sono intervenuti e hanno assunto un peso rilevante, e forse decisivo, nella scelta – nient'affatto scontata fino a pochi mesi fa, considerato il quadro politico-istituzionale di riferimento, quanto mai complesso e variegato anche in relazione alla questione migratoria, date le profonde diversità di vedute fra le parti in gioco⁵⁶ – di ricorrere all'ottava procedura di sanatoria. Anzitutto, il riferimento è alla necessità di «garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva in conseguenza della contingente ed eccezionale emergenza sanitaria connessa alla calamità derivante dalla diffusione del contagio da Covid-19», come afferma espressamente l'art. 103, comma 1, del d.l. 34/2020, che affianca tale finalità a quella di «favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari»; in secondo luogo, e in stretta connessione con le finalità pocanzi menzionate, alla

53. Secondo i dati riportati dal Ministero dell'interno (<https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/sbarchi-e-accoglienza-dei-migranti-tutti-i-dati>), aggiornati al 4.9.2020), nei mesi di luglio e agosto 2020 sono sbarcati rispettivamente 7067 e 5327 migranti, contro i 1088 e i 1268 del 2019. È quasi superfluo rilevare, peraltro, che gli ingressi irregolari non avvengono solo via mare: si pensi solo a quanto accade lungo la c.d. rotta balcanica (sulla quale si veda, da ultimo, RiVolti ai Balcani, *La rotta balcanica. I migranti senza diritti nel cuore dell'Europa*, giugno 2020, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/La-rotta-balcanica-RiVolti_ai_Balcani.pdf) o la c.d. rotta alpina (cfr. M. Pagliassotti, *Ancora dodici chilometri. Migranti in fuga sulla rotta alpina*, Torino, Bollati Boringhieri, 2019).

54. S. Briguglio, *op. cit.*

55. Merita di essere segnalata, fra le altre, la proposta presentata il 12.11.2019 nell'ambito della campagna «*Ero straniero. L'umanità che fa bene*». Tale proposta è stata avanzata da una coalizione di associazioni che – dopo aver presentato nel 2017 la proposta di legge di iniziativa popolare «*Nuove norme per la promozione del regolare permesso di soggiorno e dell'inclusione sociale e lavorativa di cittadini stranieri non comunitari*», attualmente all'esame della Commissione affari costituzionali della Camera, che fra l'altro prevede l'introduzione di un meccanismo di regolarizzazione su base individuale dei lavoratori stranieri irregolarmente soggiornanti – ha proposto al Parlamento e al Governo l'adozione di un provvedimento straordinario di regolarizzazione rivolto ai medesimi soggetti, che – secondo le stime dei proponenti – avrebbe portato nelle casse dello Stato un introito, in termini di gettito fiscale, contributi previdenziali e costi amministrativi, stimato in un miliardo di euro per anno. Il 22.4.2020 è stata, inoltre, avanzata da numerose associazioni «capitanate» dall'ASGI, assieme a centinaia di persone di ambiti sociali differenti, la già ricordata proposta «*Emergenza Covid: è indispensabile la regolarizzazione delle persone straniere*».

56. W. Chiaromonte, *A un anno dai decreti sicurezza: eppur (qualcosa) si muove?*, in questa *Rivista*, n. 1.2020.

consistente carenza di manodopera rilevata in alcuni settori, e in particolare in quello agricolo.

In relazione alla tutela della salute degli stranieri, e in particolare degli stranieri irregolari⁵⁷, vale la pena ricordare che sul punto l'ordinamento italiano è uno dei più avanzati e garantisti d'Europa⁵⁸: in Italia anche gli stranieri irregolari hanno diritto di accedere alle cure ambulatoriali e urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia e infortunio, e all'estensione dei programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva, e in particolare alla tutela della gravidanza e della maternità, alla tutela della salute dei minori, alle vaccinazioni e profilassi, senza oneri a carico dei richiedenti qualora essi siano privi delle risorse economiche sufficienti (art. 35, commi 3-4, TU immigrazione)⁵⁹. L'accesso di uno straniero irregolare alle strutture sanitarie, inoltre, non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità pubblica, salvi i casi di obbligatorietà di referto (art. 35, comma 5, TU immigrazione). La *ratio* della disposizione – cui si affianca l'importante affermazione del divieto di espulsione dello straniero irregolarmente soggiornante che necessita di cure urgenti e indifferibili⁶⁰ – consiste evidentemente nello scongiurare il pericolo che lo straniero irregolare rinunci a beneficiare delle cure di cui necessita per il timore di essere segnalato all'autorità pubblica e il rischio di essere in seguito espulso, con un evidente pregiudizio per il diritto alla salute. L'effettivo accesso alle cure dello straniero irregolare, difatti, oltre a dipendere da fattori quali le difficoltà di comunicazione linguistica e la scarsa informazione in merito al diritto di beneficiare delle cure mediche, si scontra in particolar modo con il timore di essere segnalato alle autorità pubbliche.

Anche lo straniero irregolare affetto da Covid-19 può, dunque, teoricamente chiedere e ricevere assistenza sanitaria senza rischiare alcuna conseguenza, anzitutto sul piano penale,

57. Sulla tutela della salute degli stranieri cfr., di recente, C. Corsi, *Il diritto alla salute alla prova delle migrazioni*, in *Ist. Fed.*, 2019, p. 45 ss.; W. Chiaromonte, A. Guariso, *Discriminazioni e welfare*, in M. Barbera, A. Guariso (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 329 ss., spec. p. 369 ss.

58. G. Terranova, *La regolarizzazione prevista dal "Decreto Rilancio": una misura adeguata?*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, maggio 2020, p. 3.

59. Per cure urgenti devono intendersi, secondo il Ministero della sanità, quelle che non possono essere differite senza pericolo per la vita o danno per la salute della persona, mentre per cure essenziali quelle prestazioni sanitarie, diagnostiche o terapeutiche che, pur essendo relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine, potrebbero col tempo determinare un maggior danno alla salute o rischi per la vita (circolare n. 5 del 24.3.2000; tale definizione è stata confermata dal d.p.c.m. 12.1.2017 sui livelli essenziali di assistenza). L'assistenza sanitaria nei confronti degli stranieri privi di permesso di soggiorno viene erogata previo rilascio di un tesserino con codice regionale individuale S.T.P. (straniero temporaneamente presente), che identifica l'assistito per tutte le prestazioni erogabili con finalità prescrittive e di rendicontazione. Cass. SU 5.6.2012 - 10.6.2013, n. 14500 ha affermato che la garanzia del diritto fondamentale alla salute del cittadino straniero che comunque si trovi nel territorio nazionale comprende non solo le prestazioni di pronto soccorso e di medicina d'urgenza, ma anche tutte le altre prestazioni essenziali per la vita.

60. Corte cost. 17.7.2001, n. 252. Si veda pure l'art. 19, co. 2, lett. *d*)-*bis*, TU immigrazione. Cfr. C. Corsi, *op. cit.*, spec. p. 58 ss.

in ragione dell'irregolarità del suo *status*, e ciò a prescindere da quanto da ultimo previsto dal d.l. 34/2020. Ciò nonostante il Governo, consapevole del rischio per la salute collettiva derivante dalla possibile diffusione del contagio, specie in quelle aree del Paese all'interno delle quali i migranti irregolari vivono in condizioni precarie anche dal punto di vista igienico-sanitario⁶¹, e in cui è particolarmente difficoltoso il rispetto delle prescrizioni anti-Covid-19 (che spesso richiedono distanziamento e isolamento domiciliare), ha cercato di neutralizzare tale rischio anche attraverso la regolarizzazione; a essa, peraltro, conseguirà anche il diritto del migrante di iscriversi al SSN e di avere, quindi, un medico curante, il che eviterà, in caso di contagio, che esso debba recarsi al pronto soccorso col rischio di diffondere il virus⁶².

In relazione alla carenza di manodopera, ha giocato un ruolo importante quanto emerso in relazione, in particolare, al settore agroalimentare, che costituisce l'architave del sistema industriale italiano, con 1,2 milioni di unità lavorative annue⁶³ e circa 1,6 milioni di imprese⁶⁴. Sarebbero difatti almeno 250.000, secondo Confagricoltura, i posti di lavoro rimasti vacanti a causa della diffusione del Covid-19⁶⁵. Tale carenza di manodopera, e in particolare di manodopera migrante, che rappresenta una significativa quota parte di coloro che raccolgono frutta e ortaggi⁶⁶, ha costituito dunque un'ulteriore ragione – ma non è certo la prima volta⁶⁷ – che ha spinto l'Esecutivo a intervenire con l'ennesimo provvedimento di regolarizzazione.

61. Cfr. P. Campanella (a cura di), *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Roma, Aracne, 2018; M. D'Onghia, *Gli immigrati resi ancora più invisibili dal Coronavirus: una vita sospesa tra emergenza sanitaria e lockdown*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, aprile 2020.

62. G. Terranova, *op. cit.*, p. 3.

63. Istat, *L'andamento dell'economia agricola – anno 2017*, 17.5.2018. Le unità di lavoro rappresentano una misura dell'occupazione con la quale le posizioni lavorative a tempo parziale sono riportate – al netto della cassa integrazione guadagni – in unità di lavoro a tempo pieno. I dati del 2019 hanno registrato un aumento dello 0,7% delle unità di lavoro rispetto all'anno precedente: Istat, *Andamento dell'economia agricola – anno 2018*, 14.5.2019.

64. ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, *L'agroalimentare in Italia. Produzione ed esport*, 2017.

65. Così il comunicato stampa del 31.3.2020, *Coronavirus, Giansanti (Confagricoltura): emergenza manodopera nelle campagne*, <https://toscana.confagricoltura.it/ita/notizie/news-7/coronavirus-giansanti-confagricoltura-emergenza-manodopera-nelle-campagne>.

66. Per la precisione, 405.000 tra regolari e irregolari, in base alle stime del CREA su circa un milione di lavoratori agricoli: M.C. Macrì, *Il contributo dei lavoratori stranieri all'agricoltura italiana*, cit.

67. Nel commentare la sanatoria del 2002, C. Di Andrea, *Cronache costituzionali 2002*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, p. 769 ss., ricordava l'ordine del giorno 9/2454/33 a firma dei parlamentari dell'allora maggioranza di centrodestra, accolto dal secondo Governo Berlusconi, che proprio in occasione dell'approvazione della Bossi-Fini chiedeva un intervento di sanatoria sulla premessa, si leggeva nell'o.d.g., «che è stata più volte manifestata l'esigenza da ampi settori del mondo imprenditoriale e associativo, preoccupati soprattutto dalle difficoltà cui potrebbero andare incontro nel reperimento di manodopera».

3.1. *Le aspettative e i numeri reali della sanatoria*

Tante erano, dunque, le aspettative riposte sulla procedura di cui all'art. 103: dall'emersione del lavoro sommerso e/o irregolare alla tutela della salute dei migranti, sino al soddisfacimento della massiccia domanda di lavoro rinveniente soprattutto dal settore primario. La cifra, spesso evocata alla vigilia dell'approvazione del d.l. 34/2020, era quella, già prima richiamata, dei 600.000 da regolarizzare, attribuita, di volta in volta, alla platea generale o solamente ai lavoratori in agricoltura⁶⁸.

Il problema è che, a causa delle criticità sulle quali ci si soffermerà nel prosieguo, la procedura delineata dal decreto ha consentito di regolarizzare un numero molto più esiguo di lavoratori che, peraltro, tenuto conto delle lungaggini burocratiche, hanno ottenuto il nuovo *status* troppo tardi per poter salvare la stagione agricola, dal momento che «i tempi della natura non coincidono con quelli della burocrazia»⁶⁹.

Più nel dettaglio, secondo i dati ufficiali⁷⁰, alla scadenza del termine ultimo (fissato prima al 15 luglio e poi prorogato al 15 agosto), il totale delle domande ricevute dal portale del Ministero dell'interno ammonta a 207.542, con una prevalenza di quelle riguardanti il lavoro domestico e di assistenza alla persona (circa l'85% del totale delle domande trasmesse, pari a 176.848⁷¹), rispetto alle domande per l'emersione del lavoro subordinato (il 15% del totale, pari a 30.694); tra queste, solo circa 29.500 riguardano l'agricoltura (le rimanenti concernono la pesca e altri settori). Vanno poi aggiunte le richieste di permesso di soggiorno temporaneo, pari a 12.986, prevalentemente riconducibili al settore agricolo in quanto qui sono occupati i tanti richiedenti asilo che sono proprio coloro che hanno avanzato l'istanza⁷².

68. Secondo l'ultimo dossier immigrazione di Idos (*Dossier statistico immigrazione*, Roma, Idos Edizioni, 2019), rispetto ai 5 milioni di stranieri che risiedono regolarmente in Italia, gli irregolari, stimati intorno a 530.000 all'inizio del 2018, potrebbero arrivare a circa 680.000 alla fine del 2020.

69. G. Terranova, *op. cit.*, p. 3.

70. Cfr. il *Report*, aggiornato alle ore 24.00 del 15.8.2020 (data ultima di presentazione delle domande) su: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/dlci_-_analisi_dati_emersione_15082020_ore_24.pdf.

71. Più nel dettaglio, le richieste per collaboratori e collaboratrici familiari sono state oltre 122.000, mentre oltre 54.000 hanno riguardato le badanti. In questo settore va anche evidenziato il basso numero di richieste per immigrati provenienti da Filippine ed Ecuador (non presenti nel Report del Viminale fra le prime dieci nazionalità), che invece di fatto rappresentano una buona parte dei lavoratori addetti a tali servizi. Rispetto al Paese di provenienza del lavoratore, infatti, ai primi posti risultano l'Ucraina, il Bangladesh, il Pakistan, la Georgia e il Marocco. La Lombardia è la regione da cui sono state inviate il maggior numero di richieste per il settore del lavoro domestico e di assistenza alla persona (47.357) mentre al primo posto per il lavoro subordinato si trova la Campania (6.962). A livello provinciale ai primi tre posti ci sono Milano (22.122), Napoli (19.239) e Roma (17.318) per le domande per l'emersione del lavoro domestico, e Caserta (2.904), Ragusa (2.005) e Latina (1.897) per l'emersione del lavoro subordinato. Quanto alla nazionalità dei datori di lavoro che hanno presentato le domande, sono cittadini italiani nel 77% dei casi di rapporti di lavoro domestico e nel 91% dei casi in ambito agricolo.

72. In proposito, va anche ricordato che un punto controverso sul campo di applicazione soggettiva della sanatoria ha riguardato proprio i richiedenti asilo, ex d.lgs. 25/2008, risolto positivamente dalla circolare congiunta Ministero dell'interno e del Ministero del lavoro del 24.7.2020 (si veda anche Tar Marche, 17.9.2020, n. 369).

I numeri effettivi della sanatoria rivelano, dunque, che nel comparto agricolo sono stati coinvolti poche decine di migliaia di invisibili, circa un sesto del numero di lavoratori stagionali richiesti dalle associazioni di categoria (che avevano parlato di più di 200.000 braccianti mancanti), pari al 10% dei lavoratori immigrati attualmente impiegati nel settore, numeri molto distanti anche dagli obiettivi sottesi a tale procedura. È bene ribadire come il Governo, nel presentare l'iniziativa, più volte abbia enfatizzato proprio la centralità del settore agricolo nella sanatoria e l'intento di ottenere un duplice risultato: da una parte, evitare il rischio di potenziali carenze di manodopera nei campi per le chiusure delle frontiere determinate dal diffondersi della pandemia e, dall'altra, porre un freno allo sfruttamento dei braccianti stranieri da parte di caporali e imprenditori agricoli senza scrupoli.

Ma le domande pervenute sembrano smentire tali obiettivi, sia perché non pare abbiano contribuito a evitare che “la frutta marisca nei campi”, sia perché non sono riusciti davvero a “battere il caporalato”.

Per altro verso, tuttavia, non va sottovalutata la portata della sanatoria, posto che il numero di domande si è comunque avvicinato moltissimo alla stima, sia pure del tutto ipotetica, di 220.000 richieste contenuta nella Relazione tecnica del «decreto Rilancio»⁷³; si tratta di numeri non trascurabili, specie se li si rapporta all'ultima precedente sanatoria che, come già osservato (§ 2.1), si era fermata a circa 135.000 domande, con un incremento, dunque, nel 2020 del 54% rispetto al 2012.

Ciò che colpisce, semmai, è la composizione per tipo di lavoro delle domande, posta la netta prevalenza delle domande presentate da datori di lavoro nell'ambito del lavoro domestico e della cura della persona; il che rileva come gli invisibili dei campi, che spesso vivono in situazioni alloggiative fatiscenti e lavorano per tre euro l'ora, non di rado sotto caporalato, sono rimasti tali nonostante la norma fosse stata pensata proprio per loro, come testimoniano anche recenti notizie di cronaca⁷⁴.

Quali le ragioni di questo parziale successo, o, per dirla in toni più pessimisti⁷⁵, del *flop* della sanatoria nel settore agricolo? Per provare a fornire una qualche sintetica risposta è necessario ricostruire sinteticamente il quadro normativo di riferimento, privilegiando alcuni

73. Cfr. http://www.regioni.it/cms/file/Image/upload/2020/S_1874_Relaz_tecnica_15072020.pdf (p. 118).

74. Solo per citare l'ultimo caso, in ordine di tempo, lo scorso 24.8.2020 la Guardia di Finanza ha sequestrato l'azienda agricola StraBerry a Cassina de' Pecchi (Milano) nell'ambito di un'indagine sul caporalato. Il decreto è stato eseguito dalla Guardia di Finanza che ha accertato un «sistematico sfruttamento illecito della manodopera agricola a danno di circa 100 lavoratori extracomunitari». Dalle indagini sono emerse «anomalie nelle assunzioni e nelle retribuzioni dei dipendenti dell'azienda» e «gravi e perduranti violazioni delle norme che regolano l'impiego dei braccianti agricoli». I lavoratori erano costretti a turni di 9 ore dietro pagamento di 4,50 euro all'ora; alla iniqua retribuzione si aggiungevano vessazioni durante il lavoro, il tutto sotto la minaccia costante del licenziamento (cfr: <https://www.lastampa.it/milano/2020/08/24/news/sequestrata-la-straberry-l-azienda-sfruttava-i-braccianti-4-5-euro-l-ora-1.39226954>).

75. Di vero e proprio «fallimento della sanatoria» si parla in un recente articolo del settimanale *L'Espresso* del 23.8.2020, dal titolo *Al mercato dei falsi contratti*, p. 39 ss.

profili più problematici, relativi soprattutto al campo di applicazione, e tralasciando, invece, gli aspetti più strettamente procedurali.

4. La procedura per la regolarizzazione e i principali profili di criticità. I due canali di accesso all'emersione

Veniamo, dunque, ai contenuti del provvedimento di regolarizzazione disposto dall'art. 103 del d.l. 34/2020 e alle principali criticità che esso presenta e che, come si anticipava, in vario modo hanno condizionato la sua efficacia in termini di risultati attesi.

Non è questa la sede per esaminare nel dettaglio un provvedimento complicato, con profili talvolta al limite della legittimità costituzionale⁷⁶, scarsamente organico e a tratti anche incoerente rispetto alle intenzioni dichiarate di voler regolarizzare il lavoro sommerso e tutelare la salute individuale e collettiva⁷⁷. È opportuno, tuttavia, porre in luce almeno le condizioni essenziali per l'accesso alla regolarizzazione, anticipando fin d'ora la conclusione che, per quanto la scelta governativa rappresenti certamente un passo in avanti per la tutela dei diritti dei lavoratori migranti irregolari, soprattutto se si considera la già ricordata timidezza dell'attuale Esecutivo in tema di immigrazione, allo stesso tempo sono stati compiuti una serie di passi indietro che rischiano di vanificarne gli effetti. A un impianto normativo insufficiente si sono aggiunte, infatti, le difficoltà di una procedura macchinosa: la presenza di una serie di norme ostative e di paletti alla regolarizzazione non solo sollevano molti dubbi, anzitutto in relazione alle finalità enunciate dal decreto-legge, ma soprattutto hanno inciso in maniera considerevole sul numero dei potenziali lavoratori da regolarizzare⁷⁸.

Anzitutto, il d.l. 34/2020 individua due distinte ipotesi di regolarizzazione.

La prima consentiva ai datori di lavoro (cittadini italiani, dell'Unione europea o stranieri in possesso di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo) di presentare un'istanza per:

76. Per una disamina di tali aspetti si rinvia a P. Morozzo della Rocca, *La regolarizzazione dei lavoratori stranieri tra molte incertezze e possibili contenziosi*, in *il Corriere giuridico*, 2020, n. 8-9, p. 1017 ss.

77. Cfr. M. Paggi, *La sanatoria ai tempi del coronavirus*, in *Diritti senza confini – Dir., imm. citt. / Quest. giust.*, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-sanatoria-ai-tempi-del-coronavirus-28-05-2020.php>, 28.5.2020; L. Palumbo, *The Italian Plan for Regularisation: Real Progress for Migrants' Rights?*, in *Migration Policy Centre Blog*, 8.6.2020; E. Santoro, *Danzando sui gusci d'uovo. Indicazioni per rendere più inclusive le procedure previste dall'art. 103 d.l. 34/2020*, in *L'altro diritto*, <http://www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/danzando-gusci-uovo.pdf>. Per una prima lettura della bozza del d.l. cfr. A. De Petris, *Covid-19 e immigrazione: l'urgente necessità di una regolarizzazione*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, aprile 2020.

78. È, tuttavia, condivisibile che «una regolarizzazione zoppicante è comunque preferibile alla rinuncia alla regolarizzazione in attesa di quella perfetta»: S. Briguglio, *op. cit.*

(a) la stipulazione di un contratto di lavoro subordinato con uno straniero presente sul territorio nazionale, ovvero

(b) per l'emersione di un rapporto di lavoro irregolare già in essere al 19 maggio 2020 con un cittadino straniero (ma anche con un cittadino italiano o dell'Unione europea⁷⁹).

In entrambi i casi, gli stranieri dovevano poter dimostrare, attraverso uno dei mezzi di prova espressamente indicati nel decreto, di essere presenti in Italia prima dell'8 marzo 2020 (cfr. *infra*, § 4.2).

La seconda, invece, consentiva agli stranieri con permesso di soggiorno scaduto dopo il 31 ottobre 2019 e che avessero lavorato in uno dei settori individuati dal decreto (dei quali si dirà *infra*, § 4.1) di richiedere un permesso di soggiorno per ricerca di lavoro della durata di 6 mesi, convertibile in permesso di soggiorno per lavoro nel caso in cui, nel termine di durata del permesso temporaneo, fossero riusciti a trovare un'occupazione in uno dei settori individuati. È difficile, peraltro, immaginare che lo straniero, una volta scaduto il termine, non avendo trovato un'occupazione si autodenunci o chieda alle autorità pubbliche di essere rimpatriato; è invece assai più probabile che egli torni a lavorare nell'economia sommersa. In altri termini, se è vero che l'attivazione di questo secondo canale di emersione ha permesso di prescindere dalla intercessione delle aziende, è altrettanto vero che esso rischia di tramutarsi in un'illusione: terminati i sei mesi, chi non avrà trovato lavoro tornerà irregolare. Si tratta dell'annosa questione della debolezza intrinseca di una popolazione di lavoratori la cui stabilità resta subordinata al rinnovo del rapporto occupazionale e, dunque, in ultima analisi, alla volontà del datore di lavoro, non diversamente, per altro da altri segmenti deboli della forza lavoro. Ciò detto, non dovrebbe sottovalutarsi che questa procedura, a differenza del passato, è su iniziativa del lavoratore.

È necessario, a questo punto, riepilogare sinteticamente il campo di applicazione dell'art. 103, in relazione tanto ai settori coinvolti e, *a contrario*, a quelli esclusi, quanto ai destinatari della regolarizzazione e alle cause ostative (cfr. *infra*, § 4.1), per poi soffermarci sul difficile onere probatorio imposto allo straniero per dimostrare la presenza in Italia a una determinata data (prova difficile proprio per chi non vuole lasciare traccia del suo soggiorno irregolare) e, più in generale, sulle difficoltà di accertamento dei requisiti richiesti

79. È bene sottolineare che il provvedimento in esame disciplina anche l'emersione di lavoratori italiani e di cittadini dell'Unione europea irregolari; tuttavia, nell'economia del presente contributo si tratta esclusivamente delle procedure di emersione/regolarizzazione relative ai cittadini di Paesi terzi. Per un approfondimento del complesso tema dell'emersione dal lavoro sommerso, in una dimensione più strettamente nazionale, si rinvia, *ex plurimis*, a M. Faioli, *Il lavoro prestato irregolarmente*, Milano, Giuffrè, 2008; A. Viscomi (a cura di), *Questioni sul lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2008; D. Gottardi (a cura di), *Legal frame work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Torino, Giappichelli, 2016; V. Ferrante (a cura di), *Economia informale e politiche di trasparenza*, cit.; E. D'Avino, *Emersione e tutele del lavoro irregolare: una prospettiva comparata di sicurezza sociale*, Napoli, Satura, 2018.

ai destinatari della complessa procedura (cfr. *infra*, § 4.2), sempre nella logica di far emergere i profili più problematici.

Prima di fare ciò, vale la pena ricordare che, come si anticipava, tutte le domande di regolarizzazione dovevano essere presentate telematicamente fra il 1° giugno e il 15 agosto 2020⁸⁰. La domanda di emersione del lavoratore straniero poteva essere presentata previo pagamento da parte del datore di un contributo forfettario di 500 euro per ciascun lavoratore. Inoltre, per la sola domanda di regolarizzazione di un rapporto di lavoro irregolare era richiesto il pagamento di un ulteriore contributo forfettario a titolo contributivo, retributivo e fiscale, il cui importo avrebbe dovuto essere determinato con decreto dei Ministeri di lavoro, economia, agricoltura e interno, invero approvato in via definitiva molto dopo il termine ultimo per la presentazione delle istanze di regolarizzazione⁸¹. Ciò ha comportato, di fatto, che le imprese abbiano avviato la procedura senza sapere quanto sarebbe costata effettivamente l'emersione: una sorta di salto nel buio che, in alcuni casi, ha contribuito anche a scoraggiare molti datori di lavoro⁸².

Per quanto concerne, invece, la domanda per un permesso di soggiorno temporaneo, il lavoratore prima dell'inoltro doveva versare un contributo di 130 euro, più una cifra di 30 euro per gli oneri relativi agli adempimenti effettuati.

Come l'esperienza passata insegna, anche in questa ultima sanatoria, nonostante quanto disponga la norma, il rischio che i costi della regolarizzazione ricadessero, nella pratica, sugli stessi lavoratori si è rivelato concreto. Da alcune recenti indagini giornalistiche si apprende che la procedura, in non pochi casi, sia sfociata in «un mercato illegale a spese degli ultimi», testimoniato da molteplici segnalazioni «di “padroni” che hanno scelto a chi concedere il contratto, ancora una volta dietro lauto compenso»⁸³.

80. Inizialmente fissata al 15.7.2020, la scadenza per l'invio delle istanze di sanatoria è stato successivamente posticipata al 15.8.2020 dall'art. 3 del d.l. 52/2020.

81. Il decreto, approvato in Consiglio dei ministri l'8.7.2020, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale solo l'8.9.2020. L'importo del contributo forfettario è pari a 300 euro per i settori dell'agricoltura e attività connesse, e a 156 euro per il settore dell'assistenza alla persona e del lavoro domestico; sui profili applicativi si veda anche la circolare, a firma congiunta del Ministero dell'interno e del Ministero del lavoro, del 30.9.2020 (<https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2020/Circolare-congiunta-del-30092020-Decreto-contributo-forfettario.pdf>).

82. Secondo la Flai-Cgil, oltre 1.837 domande sono rimaste ferme allo stato di bozza per il settore agricolo proprio perché i datori di lavoro si presentavano presso le strutture provinciali per chiedere i costi dell'apertura dell'istanza e, non avendo certezza di quale esborso ulteriore avrebbero dovuto affrontare, desistevano (cfr. G. Mininni, *Regolarizzazioni, la nostra battaglia continua*, in https://www.collettiva.it/copertine/diritti/2020/08/20/news/regolarizzazioni_la_nostra_battaglia_per_l_emersione_pr_osegue-230325/, 20.8.2020).

83. V. la già citata indagine condotta da *Lorem Ipsum*, collettivo di giovani giornalisti *freelance* che collabora con *L'Espresso*, pubblicata sul settimanale del 23.8.2020, cit., p. 40.

4.1. *Il campo di applicazione. I settori produttivi coinvolti e le cause ostative*

Passando all'esame del campo di applicazione, ha sollevato da subito innumerevoli critiche la scelta di limitare le procedure di emersione solo ad alcuni settori economici e produttivi, sostanzialmente, cioè, a tre comparti: quello dell'agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse; quello dell'assistenza alla persona per sé stessi o per componenti della propria famiglia, ancorché non conviventi, affetti da patologie o handicap che ne limitino l'autosufficienza; infine, quello del lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare.

Al di là di alcuni dubbi interpretativi circa la precisa individuazione dei confini dei predetti settori lavorativi (meglio precisati da alcuni provvedimenti attuativi⁸⁴), appare del tutto irragionevole la scelta di una limitazione settoriale, neppure giustificata dalla necessità di reperire manodopera utile per la contingenza lavorativa soltanto per determinate filiere, sul presupposto, non provato, che la grave crisi occupazionale derivante dalla pandemia non avrebbe consentito comunque l'assorbimento in altri settori lavorativi (si pensi, ad esempio, all'edilizia, al turismo o alla ristorazione)⁸⁵.

Sono stati così lasciati fuori dall'emersione quasi 200.000 irregolari del settore edile e moltissimi altri nella logistica, nei trasporti, nel commercio e nel turismo, dove lavoro nero, analogamente al comparto agricolo, significa molto spesso sfruttamento⁸⁶. Viene naturale chiedersi quale volume di domande sarebbe stato raggiunto se si fosse aperta la possibilità di regolarizzarsi a lavoratori occupati in tutti i settori economici. Certo è che questa limitazione appare ben poco coerente con lo scopo dichiarato dell'emersione e con lo stesso obiettivo iniziale della misura, ovvero garantire la sicurezza e la salute di tutti i cittadini⁸⁷.

84. Il decreto interministeriale del 27.5.2020 ha predisposto un allegato nel quale sono stati specificatamente elencati (con i relativi codici Ateco) le attività da considerarsi connesse al comparto di riferimento. Analogamente, sono stati forniti chiarimenti (cfr. circolare Inps n. 68 del 31.5.2020) anche con riferimento alle attività di assistenza alla persona, equiparando, ad esempio, ai datori di lavoro domestico persona fisica anche alcune persone giuridiche, quali le convivenze di comunità religiose (conventi, seminari) e militari (caserme, comandi, stazioni) che hanno lavoratori addetti al servizio diretto e personale dei conviventi e anche le comunità senza fini di lucro (orfanotrofi e i ricoveri per anziani il cui fine è prevalentemente assistenziale), qualunque sia il numero dei componenti. Sono stati esclusi, invece, gli alberghi, le pensioni, gli affittacamere e le cliniche private, i collegi-convitti, anche se esercitati senza fine di lucro, perché la convivenza non è fine a sé stessa, ma mezzo per conseguire finalità educative.

85. Critico, fra gli altri, anche P. Bonetti, *Gli effetti giuridici della pandemia del coronavirus sulla condizione degli stranieri*, in www.federalismi.it, 20.5.2020, p. 25. Di una scelta restrittiva, dettata, più che dalla «coerenza», da «un compromesso politico», parla anche P. Morozzo della Rocca, *La regolarizzazione dei lavoratori stranieri*, cit., p. 1018.

86. Basti qui ricordare le recenti inchieste giudiziarie sul mondo dei *rider* e delle piattaforme (si pensi al caso Uber Italy; cfr: <https://www.ilsole24ore.com/art/capolarato-rider-tribunale-milano-commissaria-uber-italy-ADMPTEU>), che hanno fatto emergere situazioni di grave sfruttamento di centinaia di *rider*, spesso migranti e richiedenti asilo, reclutati in situazioni di emarginazione sociale.

87. In tal senso anche M. Paggi, *La sanatoria ai tempi del coronavirus*, cit.

Ma v'è di più. L'aver lasciato fuori molti comparti ha impedito di offrire un'opportunità di regolarizzazione a chi già di fatto lavorava in quei settori, contribuendo a sviluppare quel mercato di contratti di lavoro falsi – già prima menzionati – venduti da datori di lavoro italiani, a cifre anche esorbitanti, spesso grazie all'aiuto di intermediari stranieri che hanno approfittato delle difficoltà dei connazionali per raggiurarli. Non a caso si è parlato di una vera e propria «compravendita delle indulgenze»⁸⁸, con l'effetto paradossale che una normativa nata per “sanare” le illegalità abbia finito per favorirle. Per molti *sans papier*, disposti a dare tutto pur di regolarizzarsi, è diventata una questione di vita o di morte, motivo per il quale hanno subito ricatti e pressioni, fino a pagare tutto di tasca propria.

Peraltro, la normativa si presenta contraddittoria, posto che lo stesso art. 103, al comma 4, dispone che, se dopo una prima assunzione per lo svolgimento del lavoro in una delle categorie indicate il rapporto di lavoro cessa – magari per dimissioni – e sia rilasciato un permesso di soggiorno per attesa occupazione, nulla impedisce che il lavoratore possa essere assunto in altri settori lavorativi, stante peraltro il richiamo esplicito all'applicazione delle garanzie di cui all'art. 22 del TU immigrazione che dovrebbe assicurare, a seguito dell'iscrizione al Centro per l'impiego, il pieno accesso all'intero mercato del lavoro⁸⁹. In altri termini, il permesso di soggiorno per lavoro ottenuto a seguito della procedura di regolarizzazione consente al lavoratore di poter svolgere, in seguito, qualsiasi attività lavorativa, il che pare confermare ulteriormente l'irragionevolezza di questa limitazione settoriale⁹⁰.

La norma prevede anche determinate cause ostative, di inammissibilità e di rigetto dell'istanza, per i datori di lavoro e per i lavoratori, connesse a circostanze rilevanti sotto il profilo penale o della pericolosità.

Sul versante datoriale, le cause di inammissibilità sono state individuate nelle condanne, anche non definitive o pronunciate a seguito di patteggiamento, riportate dal datore di lavoro negli ultimi 5 anni per i reati legati allo sfruttamento lavorativo e dell'immigrazione: dal favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati ai reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite; dal reato di riduzione o mantenimento in servitù o in schiavitù all'intermediazione illecita e allo sfruttamento del lavoro, di cui all'art. 603-*bis* c.p., compreso anche l'aver occupato alle proprie dipendenze lavoratori privi del permesso di soggiorno (art. 22, comma

88. Il riferimento è sempre alla citata indagine condotta da *Lorem Ipsum*, cit.

89. Le garanzie previste dall'art. 22, co. 11, del TU immigrazione a tutela del lavoratore che abbia perso il posto di lavoro comportano, infatti, il diritto del lavoratore straniero ad «essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno, 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».

90. In tal senso cfr. anche P. Bonetti, *op. cit.*

12, TU immigrazione). Costituisce, inoltre, causa di rigetto dell'istanza formulata nell'ambito del primo canale di emersione e causa di rigetto dell'istanza di conversione formulata nell'ambito del secondo canale il fatto che il datore di lavoro, in occasione di precedenti procedure di emersione o di precedenti procedure di ingresso di cittadini stranieri per motivi di lavoro subordinato, si sia reso responsabile della mancata sottoscrizione del contratto di soggiorno o della mancata assunzione del lavoratore, salvo dimostrare la riconducibilità di tali mancanze a cause di forza maggiore a lui non imputabili.

In ogni caso, la presentazione dell'istanza sospende i procedimenti amministrativi e penali nei confronti del datore di lavoro (anche di carattere finanziario, fiscale, previdenziale o assistenziale) riconducibili all'impiego irregolare dei lavoratori per i quali è stata presentata la dichiarazione di emersione, con l'eccezione dei fatti ascrivibili a immigrazione ed emigrazione clandestina, intermediazione illecita e sfruttamento di lavoro.

Dal lato degli stranieri, invece, sono stati esclusi dalla possibilità di emersione, oltre a coloro che sono considerati una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato, anche quelli colpiti da un provvedimento di espulsione per motivi di ordine pubblico, sicurezza dello Stato, prevenzione del terrorismo e per motivi di pericolosità sociale o condannati (anche in via non definitiva) per delitti contro la libertà personale, spaccio di stupefacenti, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, reclutamento e sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite. Anche nei confronti del cittadino straniero i procedimenti penali e amministrativi riconducibili all'ingresso ed al soggiorno illegale sul territorio nazionale restano sospesi fino alla definizione delle istanze di emersione; restano esclusi dalla sospensione i procedimenti aventi ad oggetto gli illeciti di cui all'art. 12 TU immigrazione (favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, favoreggiamento della permanenza illegale).

La sospensione dei procedimenti cessa se non viene presentata l'istanza di emersione oppure se la stessa si conclude con un rigetto o un'archiviazione. I procedimenti sospesi nei confronti del datore di lavoro vengono, tuttavia, ugualmente archiviati qualora l'esito negativo dell'istanza derivi da cause indipendenti dalla volontà e dalla condotta del datore di lavoro. Una previsione, questa, che rivela un significativo *favor* del legislatore verso il datore di lavoro, specie se si considera che la stessa opportunità non viene, invece, riconosciuta al cittadino straniero, nei cui confronti, in caso di esito negativo dell'istanza per cause a lui non addebitabili, i procedimenti sospesi riprendono il loro corso.

Nell'ambito del primo canale di emersione, qualora l'istanza si concluda positivamente ed intervenga la sottoscrizione del contratto di soggiorno, la comunicazione obbligatoria di assunzione e il rilascio del permesso di soggiorno, i reati e gli illeciti amministrativi oggetto dei procedimenti sospesi si estinguono sia nei confronti del datore di lavoro, sia nei confronti del lavoratore.

Nell'ambito del secondo canale di emersione, invece, i reati e gli illeciti amministrativi nei confronti del cittadino straniero si estinguono solo nel caso in cui intervenga la conversione del permesso di soggiorno temporaneo, con conseguente rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

4.2. Le difficoltà probatorie per attestare il possesso dei requisiti richiesti ai fini della regolarizzazione

L'art. 103 del d.l. 34/2020 prevede anche una serie di ulteriori requisiti notevolmente onerosi e difficilmente integrabili da parte degli stranieri interessati, a iniziare dalla prova della presenza sul territorio nazionale prima dell'8 marzo 2020 e del mancato allontanamento successivo a tale data dal territorio nazionale⁹¹.

Nel primo caso, si è trattato – nelle intenzioni del legislatore – di una condizione funzionale anzitutto a evitare possibili ingressi successivi all'8 marzo 2020 determinati unicamente dalla finalità di beneficiare della regolarizzazione. Come si è visto (cfr. *retro*, § 2.1), tutte le procedure di sanatoria sin qui sperimentate hanno imposto allo straniero di provare la presenza sul territorio nazionale anteriormente a una certa data, e ciò al fine di evitare proprio il c.d. “effetto richiamo” nei confronti di nuovi ingressi, anche se tali previsioni non sempre hanno prodotto gli esiti sperati. In relazione alla sanatoria del 2020, tuttavia, il rischio di un “effetto richiamo” era altamente improbabile, posto che durante la pandemia la possibilità di spostarsi legalmente, in particolare da un Paese all'altro, è stata fortemente limitata, e che pure gli ingressi irregolari, e soprattutto gli sbarchi, hanno subito, nello stesso periodo, un fortissimo rallentamento⁹².

Un ragionamento analogo può essere sviluppato in relazione al mancato allontanamento dello straniero dal territorio nazionale successivo all'8 marzo 2020: si può ritenere che anch'esso sia stato altamente improbabile, dal momento che pare alquanto inverosimile che uno straniero già presente in Italia prima dell'8 marzo abbia potuto – nel pieno del periodo di *lockdown* che ha paralizzato l'intero Paese – uscire e, quindi, rientrare sul territorio nazionale.

Ancor più rilevante è la questione del regime della prova della presenza in Italia prima dell'8 marzo 2020 in relazione alla prima ipotesi di regolarizzazione (concernente la stipulazione di un contratto di lavoro subordinato con uno straniero già presente sul territorio nazionale, ovvero l'emersione di un rapporto di lavoro irregolare già in essere al 19 maggio 2020). Il comma 1 dell'art. 103 dispone, infatti, che tale prova doveva essere necessariamente fornita attraverso una delle tre modalità espressamente previste:

91. Per una esaustiva disamina di tali aspetti cfr. M. Paggi, *La sanatoria ai tempi del coronavirus*, cit.

92. I dati diffusi dal Ministero dell'interno a luglio 2020 parlano di 241 sbarchi registrati a marzo 2020, 671 ad aprile e 1.654 a maggio; negli stessi mesi del 2018, gli sbarchi registrati sono stati, rispettivamente, 1.049, 3.171 e 3.963: cfr. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-07/cruscotto_statistico_giornaliero_16-07-2020.pdf.

a) il rilievo fonodattiloscopico, che – come è noto – è eseguito solo nei confronti di chi è indagato, espulso o che abbia già avuto in precedenza un permesso di soggiorno (e, quindi, non del “semplice” irregolare che non è stato mai intercettato e fotosegnalato ai fini dell’espulsione, cosa peraltro assai probabile in relazione ad attività lavorative che prevedono una lunga permanenza sul posto di lavoro e una scarsa esposizione ai controlli, come per l’appunto il lavoro di cura e quello agricolo);

b) la dichiarazione di presenza resa ai sensi dell’art. 1, comma 2, l. 68/2007 (che, nella pratica, non viene mai resa da parte di chi ha fatto ingresso da un altro Paese dell’Unione europea con un visto Schengen o di chi è entrato in Italia in regime di esenzione da visto o con un visto per soggiorno di breve durata per poi trattenervisi irregolarmente);

c) la disponibilità di un’attestazione costituita da documentazione di data certa proveniente da un organismo pubblico (si pensi, prevalentemente, al referto rilasciato da un presidio sanitario pubblico, che però, nonostante quanto preveda l’art. 35 TU immigrazione, di cui si è già detto, continua a essere frequentato solo con diffidenza e in caso di gravi urgenze dagli stranieri irregolari; o, ancora, si pensi al verbale applicativo di una sanzione amministrativa, che però non è detto che sia stato adeguatamente conservato da parte dei soggetti sanzionati)⁹³.

In breve, si è trattato di una *probatio diabolica* (in sostanza, come è stato icasticamente scritto, «la prova di non essere entrati in Italia dopo l’inizio della pandemia»⁹⁴), la cui rigidità si è scontrata, come già si ricordava, con il numero risibile di irregolari riusciti a fare ingresso nel nostro Paese dopo l’inizio dell’emergenza sanitaria. Come si è già segnalato (cfr. *retro*, § 2.1), in passato la gran parte dei casi di rigetto delle istanze di regolarizzazione è stata determinata proprio dall’incapacità dello straniero di provare la presenza in Italia prima della data di volta in volta fissata (si pensi, da ultimo, a quanto accaduto in occasione della sanatoria del 2012). Ebbene, guardando in particolare al regime della prova, è evidente che la lezione del passato non abbia insegnato granché al legislatore, poiché è palese che le condizioni previste dal d.l. 34/2020 collidano fortemente con l’obiettivo dell’emersione, non agevolando affatto lo straniero istante.

Minori problemi sono, invece, sorti per la seconda ipotesi di regolarizzazione (quella finalizzata alla richiesta, da parte di stranieri con permesso di soggiorno scaduto dopo il 31 ottobre 2019 e che abbiano lavorato in uno dei settori individuati dal decreto, di un permesso di soggiorno per ricerca di lavoro), in relazione alla quale è stata sancita una prova della presenza in Italia prima dell’8 marzo 2020 decisamente più agevole, non essendo previsto

93. Si è già ricordato che un’analoga previsione probatoria era stata prevista dalla sanatoria del 1998 e poi abbandonata nei successivi provvedimenti di regolarizzazione, a causa del contenzioso giudiziario di notevole entità che essa aveva generate, per essere poi reintrodotta nel 2012 e, infine, nel 2020.

94. M. Paggi, *La sanatoria ai tempi del coronavirus*, cit.

un elenco tassativo di mezzi di prova ammissibili, e avendo potuto lo straniero il cui permesso di soggiorno fosse scaduto provare la sua presenza, ad esempio, attraverso la fotosegnalazione alla quale è certamente stato sottoposto in occasione del rilascio dello stesso.

Semmai, in questa seconda procedura, più difficoltoso è stato trovare una qualche documentazione idonea a comprovare lo svolgimento di pregresse attività lavorative (sempre in quei specifici settori produttivi), da sottoporre, poi, per espressa previsione legislativa, al riscontro dell'Ispettorato del lavoro. Il problema è sorto, ovviamente, non nel caso in cui l'attività lavorativa pregressa era stata svolta nell'ambito di un regolare contratto di lavoro (potendosi qui lo straniero avvalere della documentazione formale attinente al rapporto lavorativo), ma nei casi, peraltro i più numerosi, di lavoro in nero. Neppure il decreto interministeriale⁹⁵, contenente l'elenco della documentazione ritenuta idonea a comprovare l'attività lavorativa svolta precedentemente al 31 ottobre 2019, è stato di aiuto, facendo sempre riferimento a documenti, come ad esempio il cedolino-paga e l'estratto conto previdenziale, sostanzialmente riconducibili a rapporti di lavoro regolari. Il risultato paradossale è stato quello di scoraggiare la regolarizzazione proprio di quei lavoratori "invisibili" che, invece, rientravano nella finalità "emersiva" del provvedimento.

Non meno farraginoso, poi, è stata la dimostrazione degli ulteriori requisiti di ammissibilità richiesti dal d.l. 34/2020, che si è tradotta in un complesso di verifiche in sede amministrativa e di vincoli procedurali per il perfezionamento della regolarizzazione, sui quali non ci si può qui dilungare, che hanno prefigurato un vero e proprio percorso a ostacoli e una conseguente tempistica di smaltimento burocratico che hanno reso particolarmente critica la procedura. Anche in questo caso, la lunga serie di sanatorie già sperimentata non è servita a ricordare al legislatore che, di fronte all'introduzione di requisiti particolarmente stringenti, le vie d'uscita alla situazione di stallo che inevitabilmente avrebbe pregiudicato il buon esito della regolarizzazione sono storicamente state due: l'individuazione di *exit strategies* (legali, ma non solo) per aggirare quanto previsto dalla legge, o l'introduzione per via legislativa di correttivi finalizzati ad allentare i requisiti fissati⁹⁶.

5. Conclusioni: un provvedimento necessario, ma insufficiente

L'analisi sin qui svolta, a partire dai dati (non tanto quantitativi, quanto piuttosto qualitativi) della sanatoria, oltre che dalle inchieste condotte sul campo, testimonia come i diversi rischi paventati, sin dalle prime settimane, per chi avesse fatto accesso alla procedura si siano trasformati in un dato concreto: dal non avere alla fine un permesso stabile, al

95. Decreto interministeriale del 27.5.2020.

96. S. Briguglio, *op. cit.*

prevalere di un mercanteggiamento dei permessi, sino a una scarsa adesione alla procedura nel settore dell'agricoltura, soprattutto a causa di quel ginepraio di disposizioni, paletti e cavilli normativi spesso qui richiamato, e trasformatosi in un vero labirinto burocratico. A nulla sono valse le diverse richieste, avanzate al Governo dalle associazioni che tutelano i diritti degli immigrati e da alcune sigle sindacali, per integrare e correggere la disposizione normativa⁹⁷. Salvo, infatti, qualche indispensabile precisazione, in sede di conversione del decreto nessuna significativa risposta è stata fornita alle varie sollecitazioni (non ultima, quella di prorogare ulteriormente il termine finale di presentazione delle domande), neppure in termini di semplificazione procedurale, come sarebbe stato auspicabile.

Ecco spiegato il risultato finale alquanto deludente di questa ottava sanatoria (e forse non l'ultima!), che resta comunque un provvedimento salutato con assoluto favore, non fosse altro nella logica del "meglio di niente". Spiace, però, constatare come la montagna abbia partorito un topolino (al netto dei notevoli risvolti economici per le casse dello Stato⁹⁸), soprattutto rispetto al più volte richiamato obiettivo di porre fine alle gravi forme di sfruttamento dei migranti e di compensare la carenza di manodopera agricola.

D'altro canto, forse non poteva che esserci questo risultato, avendo il Governo predisposto un'unica procedura, con tutti i limiti appena visti, per realizzare obiettivi molto diversi tra loro, da quello sanitario/emergenziale, per garantire il diritto alla salute a tutti gli irregolari e contestualmente contenere la pandemia, a quello economico/occupazionale, per soddisfare il fabbisogno di lavoratori in alcuni settori strategici. Le soluzioni tecniche predisposte si sono rivelate inadeguate e insufficienti rispetto alle finalità perseguite.

Per il fine sanitario meglio sarebbe stato puntare a una regolarizzazione generalizzata (di tutti gli irregolari presenti), automatica (*ope legis*), strettamente correlata, nella durata, alla situazione di emergenza sanitaria, rapida, che ben avrebbe potuto aggirare i tanti

97. Si veda, per tutti, E. Santoro, *Danzando sui gusci d'uovo. Indicazioni per rendere più inclusive le procedure previste dall'art. 103 d.l. 34/2020*, cit., contenente proprio indicazioni per rendere più inclusive le procedure di cui all'art. 103 del d.l. 34/2020.

98. A partire dai dati del Report finale del Viminale, l'Osservatorio Domina (<https://www.osservatoriolavorodomestico.it/>) ha stilato un bilancio tra i benefici della regolarizzazione e i costi sostenuti per effettuarla. Innanzitutto, le entrate date dal contributo forfettario richiesto per la regolarizzazione (500 euro o 130 euro, a seconda della modalità di presentazione) sono pari a 105,5 milioni, contro 75,2 milioni di costi di gestione amministrativa, per un saldo positivo pari a 30,3 milioni. A ciò si aggiunga l'ulteriore (e più duraturo) beneficio dovuto al fatto che ogni lavoratore, una volta regolarizzato, porterà nelle casse dello Stato anche contributi assistenziali e previdenziali, Irpef e addizionali locali. Le stime governative prevedevano – come si accennava – la presentazione di 220.000 domande, dalle quali sarebbero dovute derivare entrate per lo Stato per 94 milioni di euro. Sui benefici, specie economici, della sanatoria cfr. E. Di Porto, E.M. Martino, P. Naticchioni, *Stranieri, perché regolarizzarli è utile ora*, in *lavoce.info*, <https://www.lavoce.info/archives/66090/stranieri-perche-regolarizzarli-e-utile-ora/>, 27.4.2020; P. Di Caro, A. Sacchi, *Regolarizzare il lavoro nero fa bene al fisco*, in *lavoce.info*, <https://www.lavoce.info/archives/67109/regolarizzare-il-lavoro-nero-fa-bene-al-fisco/>, 21.5.2020; E. Di Pasquale, C. Tronchin, *Lavoratori immigrati: una vera riforma dopo la sanatoria*, in *lavoce.info*, <https://www.lavoce.info/archives/67557/lavoratori-immigrati-una-vera-riforma-dopo-la-sanatoria/>, 5.6.2020.

prevedibili “lacci e laccioli” amministrativi. In questa logica vi è anche chi ricorda come il nostro ordinamento sia già fornito dello strumento giuridico per regolarizzare, per esigenze sanitarie, tutti gli stranieri che si trovano in Italia in situazione di soggiorno irregolare; la pandemia in corso, infatti, rappresenterebbe essa stessa il motivo legale per rilasciare il permesso di soggiorno per calamità ai sensi dell’art. 20-*bis*, TU immigrazione⁹⁹.

Se il problema era, poi, l’impossibilità per i lavoratori stagionali stranieri di arrivare in Italia a causa della chiusura delle frontiere, meglio sarebbe stato orientare l’attenzione sui “corridoi verdi”, seguendo, così, le orme di altri Paesi (Francia, Germania, Gran Bretagna, Austria, Danimarca, Finlandia, Norvegia e Spagna) per colmare il *mismatch* fra domanda e offerta di manodopera e siglare con Stati dell’Est Europa accordi bilaterali basati sui principi dell’immigrazione circolare. Anche la Commissione europea aveva sollecitato gli Stati membri a garantire, attraverso questa via, la libera circolazione dei lavoratori stranieri stagionali in settori strategici come quello agricolo¹⁰⁰. In questo modo sarebbe stato possibile rilasciare, da parte dello Stato di destinazione, un permesso temporaneo per lavoro e un visto di reingresso pluriennale per i migranti che, a conclusione dei raccolti, avessero garantito di ritornare nel loro Paese di origine.

All’immigrazione circolare, però, si è preferito ancora una volta la “tradizionale” strada della regolarizzazione, con il risultato, in concreto, che a garantire le raccolte sia stato, come sempre, un esercito di irregolari. Una manodopera che è sempre presente e disponibile, nonostante le lamentele delle imprese agricole le quali, con l’obbligo di quarantena per chi proviene da Romania e Bulgaria, hanno già lanciato un nuovo allarme per la vendemmia; il che, invero, sembra celare il vero obiettivo di reclamare il ritorno dei *voucher* in agricoltura¹⁰¹.

Se vogliamo trarre qualche lezione dalla storia più recente¹⁰², va accettato che una regolarizzazione – da sola – non può essere sufficiente per affrontare l’attuale congiuntura con tutte le sue criticità, che finiscono per riproporsi puntualmente dopo un certo lasso di tempo, oltre al fatto che essa sposta l’attenzione dal vero problema che sta dietro alla irregolarità/illegalità di molti rapporti di lavoro, e cioè l’assenza di canali regolari di

99. P. Bonetti, *op. cit.*, p. 33 ss.

100. Commissione europea, *Comunicazione sull’attuazione delle corsie verdi («green lanes») previste dagli orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali* (2020/C 96 I/01), 24.3.2020. Sul punto cfr. anche W. Chiaromonte, *The Italian regularisation of migrant workers facing the Covid-19 pandemic: a first critical analysis*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, luglio 2020, p. 3.

101. La reintroduzione dei *voucher* è fortemente voluta dalle associazioni datoriali, che la reclamano sin dall’inizio dell’emergenza Covid-19 (cfr. https://topnewsregionali.netweek.it/wp-content/uploads/2020/05/678-2020_07.05-nota-a-ministri-a-firma-congiunta-assessori-agricoltura.pdf).

102. In tal senso, v. M. Colucci, *Cosa insegnano trent’anni di sanatorie per gli stranieri*, in *Internazionale* (<https://www.internazionale.it/opinione/michele-colucci/2020/04/20/sanatorie-stranieri-coronavirus>), 20.4.2020.

ingresso e di strumenti adeguati di incontro tra domanda e offerta di lavoro, come sottolineato sin da subito in questa riflessione.

Peraltro, nella dialettica politica, una misura di questo tipo rischia di essere un comodo bersaglio per chi lucra consensi sull'idea che, durante una crisi sanitaria ma anche economica, si dovrebbe pensare prima al lavoro degli italiani¹⁰³, generando una nuova polarizzazione che vanifica il difficile ma necessario percorso di de-ideologizzazione e non strumentalizzazione del dibattito per individuare un terreno comune di riforma.

In altri termini, pur riconoscendo la regolarizzazione del 2020 come un provvedimento necessario, specie in questa difficile fase pandemica, resta l'urgenza di porre in essere una riforma strutturale e realistica dell'immigrazione che, superata la tradizionale impostazione securitaria ed emergenziale, ridefinisca, una volta per tutte, la normativa vigente in materia di ingressi legali e inclusione lavorativa; in definitiva, «oltre che regolarizzare gli immigrati si tratta di regolarizzare l'immigrazione»¹⁰⁴, e non per *slogan* o con norme complesse e, alla fine, poco rilevanti sul piano della loro efficacia.

La regolarizzazione non basta a ridurre automaticamente neppure lo sfruttamento nei campi, perché non è in grado, da sola, di garantire salari che non siano di povertà e di ripristinare i diritti fondamentali nei luoghi di lavoro. Né tantomeno la regolarizzazione è sufficiente a far scomparire i ghetti o a rendere più vivibile la vita dei lavoratori stagionali. Su questi profili l'art. 103 si è limitato a previsioni del tutto generiche, rinviando a «soluzioni e misure urgenti idonee a garantire la salubrità e sicurezza delle condizioni alloggiative, nonché ulteriori interventi di contrasti del lavoro irregolare e del fenomeno del caporalato» (comma 20)¹⁰⁵.

Rimane centrale, quindi, l'ingombrante questione del superamento dell'attuale disciplina nazionale in materia di migrazione economica, ove assume priorità, a fianco di una sanatoria generalizzata, la ricostruzione di un sistema di regole e di garanzie per rendere legali gli spostamenti: visti, flussi, autorizzazioni che alzino il velo sull'attuale trappola in cui imperversano burocrazia e criminalità. Allo stesso tempo, è indispensabile affrontare il tema della precarietà lavorativa e alloggiativa che vivono settori sempre più ampi della popolazione, tanto più se si considera la mobilità forzata dei lavoratori agricoli, indotti a “inseguire” la domanda di manodopera nel territorio interno e internazionale. Nel settore

103. Emblematica, in tal senso, è la severa critica di N. Forlani, *Perché le proposte dei “paladini” dei diritti degli immigrati sono foriere di nuovi guai per gli interessati*, in <https://www.ilpuntopensionielavoro.it/site/home/il-punto-di-vista/gli-immigrati-regolarmente-presenti-in-italia-questi-sconosciuti-.html>, 21.4.2020, che ritiene addirittura la sanatoria controproducente ai fini della regolarizzazione effettiva e duratura di tutti i tipi di rapporto, oltre che foriera di disoccupazione e altro lavoro sommerso.

104. Così, efficacemente, M. Colucci, *Cosa insegnano trent'anni di sanatorie per gli stranieri*, cit.

105. Molto critico anche M. Paggi, *La sanatoria ai tempi del coronavirus*, cit., che sottolinea «la superficialità e la scarsa coerenza» dell'art. 103 su questo profilo.

agricolo, poi, non possono neppure essere più rinviati quegli interventi regolativi tesi sia a riequilibrare i rapporti di forza all'interno di filiere sbilanciate, sia a redistribuire equamente il valore prodotto all'interno di esse¹⁰⁶.

Parallelamente, sarebbe necessario avviare anche un processo culturale di recupero della dignità del lavoro, in generale, e di quello agricolo, in particolare, perché lo sfruttamento è anche frutto dello scarso riconoscimento sociale attribuito proprio al lavoro agricolo, soprattutto di tipo avventizio che, in particolare in alcune zone del nostro Paese, è storicamente associato alle condizioni socioeconomiche più disagiate e alle fasce di popolazione meno qualificate, oggi sostituite da «un'umanità di scarto» rappresentata dalla popolazione migrante¹⁰⁷.

A tutto ciò si aggiunga che, in un sistema istituzionale e di *welfare* che premia la stanzialità (come evidenzia, ad esempio, il requisito della residenza richiesto per l'accesso a diverse prestazioni), la mobilità territoriale di questi soggetti mina la garanzia dei diritti relativi alle richieste e ai rinnovi dei permessi di soggiorno, all'iscrizione all'anagrafe sanitaria, nonché all'accesso alla tutela giurisdizionale. Peraltro, anche laddove si riesca a far valere, in sede giudiziaria, l'operatività del principio di non discriminazione (si pensi all'ampio contenzioso che ha consentito, in più occasioni, di correggere i fenomeni di esclusione dello straniero dalle diverse forme di *welfare*¹⁰⁸), non va trascurato che i giudici sviluppano, integrano e correggono le potenzialità del sistema, ne assicurano una maggiore coerenza in sede di tutela dei diritti, ma non possono sopperire integralmente alla mancanza di un progetto più organico e sistematico di tutela che solo l'intervento di un legislatore può delineare.

Persistere nel nesso tra “clandestinità”, marginalità sociale e pericolosità pubblica finisce per generare una sorta di effetto *boomerang*, lasciando totalmente sprovvisti i lavoratori di protezione sociale, ivi compresa quella tutela sanitaria, tanto evocata in questi mesi, affidata perlopiù (e non da oggi) all'attivismo di organizzazioni sindacali, di associazioni di volontariato, come la Caritas, e, per i più fortunati, agli organi di giustizia.

106. Il tema richiederebbe un maggiore approfondimento. Basti qui ricordare l'ampio dibattito sulle inique modalità di distribuzione del valore lungo la filiera, per cui, nella difficoltà di remunerare il lavoro in modo adeguato, si riconosce il riflesso della continua erosione della quota del valore aggiunto destinata alle imprese primarie dovuta all'enorme differenza di potere contrattuale tra gli operatori agricoli, spesso piccoli e disorganizzati, e le altre parti della filiera, in particolare la grande distribuzione organizzata, capace di imporre meccanismi sperequativi di formazione dei prezzi, come le aste informatiche al doppio ribasso. Si rinvia, per tutti, a E. Viganò, *Produttività, competitività e remunerazione del lavoro nelle filiere agroalimentari italiane*, in P. Campanella, *op. cit.*, p. 307 ss. e I. Canfora, *Le regole del gioco nelle filiere agroalimentari e i riflessi sulla tutela del lavoro*, in *Agriregionieuropa*, 2018, n. 55.

107. In questi termini si esprime E. Barberis, *La vulnerabilità sociale dei lavoratori sfruttati*, in P. Campanella, *op. cit.*, p. 55 ss.

108. In proposito si rinvia a W. Chiaromonte, A. Guariso, *op. cit.*

Un appropriato sistema di gestione dei flussi stagionali potrebbe ottenere addirittura un triplice successo: rispondere in modo appropriato al fabbisogno di lavoro nei picchi stagionali; rafforzare il potere contrattuale e, dunque, le tutele dei lavoratori; stimolare lo sviluppo nei Paesi d'origine. Le misure che controllano o regolano la migrazione hanno, infatti, un impatto sostanziale sul mercato del lavoro, sullo sviluppo economico e sul benessere sociale, prima di tutto dei Paesi di destinazione.

In questa prospettiva, resta imprescindibile che qualunque intervento legislativo, anche quello più garantista, debba smettere di considerare gli immigrati, specie se irregolari, come una massa indistinta, trascurando il fatto che si tratta, invece, di decidere di aspetti essenziali della vita di tanti singoli individui¹⁰⁹. Il che significa, in definitiva, null'altro che attenersi alla visione solidaristica della nostra Costituzione, che colloca la persona (e i diritti che valgono a definirla) al centro dell'apparato istituzionale, generando così un circolo virtuoso tra sicurezza, dignità e solidarietà¹¹⁰.

109. Di estrema attualità l'efficace esemplificazione dei tanti casi di razzismo c.d. istituzionale in Italia contenuta nel libro di C. Bartoli, *Razzisti per legge. L'Italia che discrimina*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

110. In tal senso, sia consentito rinviare a M. D'Onghia, *Tutele sociali e sicurezza dei lavoratori migranti in agricoltura: specificità e debolezza del quadro regolativo*, in L. Calafà, S. Iavicolo, B. Persechino (a cura di), *Lavoro insicuro. Salute, sicurezza e tutele sociali dei lavoratori immigrati in agricoltura*, Bologna, il Mulino, 2020, in corso di stampa, p. 105 ss.