



**LaBoUR & Law Issues**  
Rights | Identity | Rules | Equality

**La regolarizzazione dei lavoratori migranti  
come intervento straordinario per far fronte  
all'emergenza sanitaria da Covid-19**

**ELISA GONNELLI**  
Università di Firenze

**vol. 7, no. 1, 2021**

ISSN: 2421-2695





# La regolarizzazione dei lavoratori migranti come intervento straordinario per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19

**ELISA GONNELLI**

Università di Firenze

Dottoranda di ricerca in Teorie dei diritti umani

[elisa.gonnelli@unifi.it](mailto:elisa.gonnelli@unifi.it)

---

## ABSTRACT

---

This essay analyses the impact of Covid-19 pandemic on undocumented and irregular migrant workers, especially those employed in the agricultural, domestic and personal care sectors. Then, the article offers a summary of the arguments spent at the national and international level about the regularisation as an extraordinary measure to face health, economic and social crises suffered by migrant workforce because of Covid-19. In addition, the critical aspects of the regularisation promoted by the Italian government through the Decree Law No. 34/2020, are highlighted. In conclusion, criticism is raised about the use of the regularisation as a mean to solve structural problems faced by migrant workers in Italy among which exploitation and marginalisation.

**Keywords:** regularization; migrant workers; pandemic; vulnerability; irregular work; labour exploitation.

<https://doi.org/.10.6092/issn.2421-2695/13183>

---

## La regolarizzazione dei lavoratori migranti come intervento straordinario per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19

SOMMARIO: 1. L'impatto del Covid-19 sui lavoratori in condizioni di vulnerabilità. – 2. La manodopera migrante davanti alla crisi sanitaria, economica e sociale. – 3. La regolarizzazione della manodopera migrante per far fronte all'emergenza. – 4. La “doppia sanatoria” prevista all'interno del d.l. n. 34/2020. – 4.1 Le procedure di regolarizzazione ai sensi dei commi 1 e 2, art. 103 d.l. n. 34/2021. – 4.2. I dati e i risultati manca(n)ti della regolarizzazione: i limiti delle due procedure. – 4.3 Gli ulteriori limiti dell'art. 103 d.l. n. 34/2021. – 5. Riflessioni conclusive.

### 1. L'impatto del Covid-19 sui lavoratori in condizioni di vulnerabilità

L'emergenza sanitaria da Covid-19 ha richiamato l'attenzione sulle condizioni dei lavoratori, poiché lo svolgimento dell'attività lavorativa ha costituito di per sé un fattore di aumento del rischio di contagio da Covid-19<sup>(1)</sup>. Ciò è vero soprattutto per i lavoratori impiegati nelle attività economiche classificate come “essenziali”, rimaste pertanto attive anche durante le fasi più critiche dell'emergenza sanitaria<sup>(2)</sup>.

La protezione della salute dei lavoratori, nonché della salute collettiva, ha reso necessario adottare alcune misure anti-contagio, integrative della disciplina in materia di sicurezza e igiene sui luoghi di lavoro. Il Governo italiano ha introdotto una serie di misure nel DPCM dell'11 Marzo 2020, successivamente confluite ed ampliate nel “Protocollo condiviso di regolazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro”<sup>(3)</sup>. Quest'ultimo contiene raccomandazioni da applicare per prevenire il contagio sul posto di lavoro, quali il rispetto della distanza interpersonale,

---

<sup>(1)</sup> P. Tullini, *Tutela della salute dei lavoratori e valutazione del rischio biologico*, RDSS, 2020, 2, 336 ss.

<sup>(2)</sup> Il DPCM del 22 marzo 2020 contiene la prima lista delle attività economiche essenziali, autorizzate a proseguire l'attività durante il primo *lockdown* di Marzo 2020; mentre i settori non indicati hanno dovuto fermarsi, salvo la prosecuzione dell'attività lavorativa in *smart working* oppure che siano state oggetto di deroghe dalle prefetture.

<sup>(3)</sup> DPCM n. 64/2020, “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”. Il Protocollo è stato firmato il 14 Marzo 2020 da Governo, sindacati e imprese e successivamente integrato il 24 aprile 2020.

l'adozione di Dispositivi di Protezione Individuale (DPI), l'intensificazione della pulizia e la sanificazione dei luoghi di lavoro<sup>(4)</sup>. Oltre a queste misure generiche, è stata rimessa a ciascun datore di lavoro l'adozione di ulteriori misure utili a prevenire il contagio, a seconda delle modalità di organizzazione della propria attività produttiva<sup>(5)</sup>.

Peraltro, la correlazione tra lo svolgimento dell'attività lavorativa e l'aumento del rischio di contagio di Covid-19 è stata confermata da uno studio condotto dall'INPS, in cui è stato rilevato un aumento di circa il 25% dei contagi rispetto alla media nazionale nelle aree del Paese con una maggiore concentrazione di attività economiche essenziali<sup>(6)</sup>. Sulla base di questo dato<sup>(7)</sup> è possibile ipotizzare che fra i lavoratori sprovvisti di contratto (c.d. lavoro nero) questa percentuale sia stata ancora più alta, il che si traduce in un rischio significativo non solo per la salute dei singoli lavoratori, ma anche per la salute pubblica, dal momento che essi possono diventare, a loro volta, veicolo di contagio all'esterno del luogo di lavoro. Tra questi è possibile identificare alcuni gruppi di lavoratori la cui condizione si connota per un livello di vulnerabilità molto elevato, ovvero i migranti in condizioni di irregolarità, richiedenti asilo e, più in generale, le vittime di sfruttamento e/o di tratta di persone. Come sostenuto dai Relatori speciali per i diritti dei migranti e per la tratta di persone presso le Nazioni Unite, infatti, questi gruppi sono ancora più esposti al rischio di contagio a causa della precarietà dei loro mezzi di sussistenza<sup>(8)</sup>.

Per quanto concerne la situazione italiana, va ricordato che fra i settori produttivi rimasti attivi durante le varie fasi della pandemia si riscontra un alto tasso di irregolarità dei rapporti di lavoro e una significativa presenza di manodopera straniera. Secondo il X Rapporto a cura della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, il settore agroalimentare, ad esempio, nel 2019 aveva la più alta incidenza di rapporti di lavoro con lavoratori

---

<sup>(4)</sup> Art. 1, n. 7 DPCM n. 64/2020.

<sup>(5)</sup> INAIL, *Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione*, 2020. Database consultabile al sito: <https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/pubblicazioni/catalogo-generale/pubbl-rimodulazione-contenimento-covid19-sicurezza-lavoro.html>.

<sup>(6)</sup> INPS, *Attività essenziali, lockdown e contenimento della pandemia da COVID-19*, 2020. Database consultabile al sito: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53803>.

<sup>(7)</sup> Il dato è stato ricavato dal confronto tra i dati ufficiali dei contagi, forniti dalla Protezione Civile e le quote di rapporti di lavoro regolarmente denunciati all'INPS presenti nei settori essenziali.

<sup>(8)</sup> OHCHR, *UN experts call on Governments to adopt urgent measures to protect migrants and trafficked persons in their response to COVID-19*, 2020 in [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25774&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25774&LangID=E).

stranieri (circa il 38%)<sup>(9)</sup>, con un tasso di irregolarità dei contratti stimato al 23,8%, che corrisponde a circa 220 mila rapporti irregolari<sup>(10)</sup>. Nel settore domestico e di cura della persona, le cifre salgono per entrambi gli indicatori, con il 48,3% della manodopera straniera (prevalentemente non europea) impiegata<sup>(11)</sup> e un tasso di irregolarità pari al 58,8%, il che corrisponde a circa 900 mila lavoratori senza contratto<sup>(12)</sup>.

In molti casi, la combinazione tra questi due fattori porta a condizioni di lavoro non dignitose<sup>(13)</sup>, alle quali si fa sovente riferimento come *indecent work*<sup>(14)</sup>. In altre parole, siamo qui in presenza di una notevole precarietà abitativa, economica e sociale della manodopera impiegata in questi settori. In particolare, nel comparto agroalimentare l'Osservatorio Placido Rizzotto della Flai-Cgil, nel suo ultimo rapporto rileva che nel biennio 2018-2020 sono stati circa 180 mila i lavoratori particolarmente vulnerabili e soggetti a fenomeni di sfruttamento e caporalato<sup>(15)</sup>. In questo contesto è evidente che coloro che già prima dell'avvento della pandemia si trovavano in condizioni di particolare vulnerabilità sono stati maggiormente esposti al rischio di contagio, nonché alle conseguenze economico-sociali provocate dalla prolungata emergenza sanitaria.

---

<sup>(9)</sup> DIG Immigrazione, *X Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, 2020, 35 in [www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Pubblicato-il-X-Rapporto-annuale-Gli-stranieri-nel-mercato-del-lavoroinitalia.aspx#:~:text=Nel%202019%2C%20sono%20stranieri%20%2C505,10%2C7%25%20del%20totale.&text=Il%20tasso%20di%20occupazione%20tra,%25%20registrato%20tra%20gli%20italiani](http://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Pubblicato-il-X-Rapporto-annuale-Gli-stranieri-nel-mercato-del-lavoroinitalia.aspx#:~:text=Nel%202019%2C%20sono%20stranieri%20%2C505,10%2C7%25%20del%20totale.&text=Il%20tasso%20di%20occupazione%20tra,%25%20registrato%20tra%20gli%20italiani).

<sup>(10)</sup> Scheda dati Il Sole 24 Ore, *Il lavoro irregolare in agricoltura e domestico*, elaborata sulla base dei dati Istat e Idos relativi al lavoro irregolare per Regione. Il grafico è reperibile al sito: [https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/\\_Oggetti\\_Embedded/Documenti/2020/05/25/GRAFICO\\_PAG2.pdf](https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/_Oggetti_Embedded/Documenti/2020/05/25/GRAFICO_PAG2.pdf).

<sup>(11)</sup> DIG Immigrazione, *op. cit.*, 96

<sup>(12)</sup> Cfr. Scheda dati Il Sole 24 Ore, *cit.*

<sup>(13)</sup> L. Palumbo, *Grave sfruttamento e tratta nel lavoro domestico e in agricoltura in Italia*, *European University Institute* in [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/42405/GGP\\_TRAFFICKO\\_2016\\_IT.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/42405/GGP_TRAFFICKO_2016_IT.pdf?sequence=3&isAllowed=y).

<sup>(14)</sup> ILO, *Decent Work. International labour conference*, 1999, Svizzera, Geneva. Il concetto di *decent work* è definito in quattro componenti: dignità, uguaglianza, equa retribuzione e sicurezza sul lavoro.

<sup>(15)</sup> F. Carchedi, *La componente di lavoro indecente nel settore agricolo. Casi di studio territoriali*, in *V Rapporto Agromafie e Caporalato*, a cura di Osservatorio Placido Rizzotto, Flai-Cgil, Ediesse-Futura, 2020, 188.

## 2. La manodopera migrante davanti alla crisi sanitaria, economica e sociale

La pandemia di Covid-19 ha colpito tutti, ma non tutti allo stesso modo. Il *Policy Brief* pubblicato dalle Nazioni Unite “COVID-19 and People on the move”<sup>(16)</sup> mette in rilievo gli effetti della pandemia sulla popolazione migrante in tutto il mondo, riassumibili in una crisi che è al contempo di natura sanitaria, socioeconomica e umanitaria. Per ognuna di queste dimensioni, il *Policy Brief* evidenzia i fattori che hanno contribuito a generare o ad aggravare tale crisi, fra cui, sul piano sanitario, il sovraffollamento e le malsane condizioni abitative, il mancato accesso ai sistemi sanitari pubblici e la carenza di alimentazione adeguata. Per quanto riguarda la dimensione socioeconomica, i fattori scatenanti sono da individuare nell’aumento della disoccupazione e nella conseguente perdita dei mezzi di sussistenza. Infine, sul piano umanitario si annoverano la chiusura delle frontiere, i respingimenti e le separazioni familiari forzate.

Nel nostro paese molte associazioni sindacali e civili<sup>(17)</sup> hanno denunciato l’aggravamento della situazione igienico-sanitaria vissuta da migliaia di braccianti agricoli insediati all’interno degli insediamenti informali che sorgono nei pressi dei campi di lavoro sparsi su tutto il territorio italiano<sup>(18)</sup>. Inoltre, dopo la chiusura dei Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA) per effetto del d.m. del 20 novembre 2018 e del d.l. n. 113/2018 (cc.dd. Decreti Sicurezza), una parte consistente degli ex richiedenti protezione umanitaria si è riversata all’interno di questi insediamenti, essendo divenuta “irregolare” da un momento all’altro. Secondo i dati dell’Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) da giugno 2018 a febbraio 2019, per effetto dei Decreti Sicurezza, il numero degli stranieri irregolari è arrivato a 40.000 unità<sup>(19)</sup>.

---

<sup>(16)</sup> ONU, *Policy Brief: COVID-19 and People on the move*, 2020, 4 in [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/sg\\_policy\\_brief\\_on\\_people\\_on\\_the\\_move.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/sg_policy_brief_on_people_on_the_move.pdf).

<sup>(17)</sup> Tra cui Flai-Cgil, Terra!, Medici per i Diritti Umani hanno presentato una lettera-appello alle istituzioni in [www.flai.it/campagne/emergenza-coronavirus-lettera-appello-della-societa-civile-alle-istituzioni/](http://www.flai.it/campagne/emergenza-coronavirus-lettera-appello-della-societa-civile-alle-istituzioni/). Anche Oxfam e ASGI hanno denunciato le condizioni dei braccianti nella baraccopoli, come riportato da A. Gagliardi, *Regolarizzazione braccianti e colf, governo al lavoro. Dai sindacati alle associazioni le proposte in campo*, *Il Sole24Ore*, 5.04.2020 in [www.ilssole24ore.com/art/regolarizzazione-braccianti-e-colf-governo-lavoro-sindacati-associazioni-proposte-campo-ADRD0NO](http://www.ilssole24ore.com/art/regolarizzazione-braccianti-e-colf-governo-lavoro-sindacati-associazioni-proposte-campo-ADRD0NO).

<sup>(18)</sup> Per una mappatura completa delle ‘baraccopoli’ sul territorio italiano, si veda: AGI, *Le baraccopoli di migranti in Italia. Una mappa*, 16.02.2019 in [www.agi.it/cronaca/migranti\\_baraccopoli\\_mappa-5009442/news/2019-02-16/](http://www.agi.it/cronaca/migranti_baraccopoli_mappa-5009442/news/2019-02-16/).

<sup>(19)</sup> M. Villa, *Migrazioni in Italia: tutti i numeri*, 2020 in [www.ispionline.it/it/pubblicazione/migrazioni-italia-tutti-i-numeri-24893](http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/migrazioni-italia-tutti-i-numeri-24893).

A riguardo Amnesty International Italia ha rilevato che il d. l. n. 113/2018 ha prodotto «emarginazione sociale e ghettizzazione, insieme alla possibilità per il richiedente asilo di precipitare in un esercito di invisibili di riserva facile preda di interessi criminali e organizzazioni mafiose (sfruttatori, trafficanti, caporali e mafiosi)»<sup>(20)</sup>.

La mancanza di servizi minimi essenziali – tra cui l’acqua corrente e l’energia elettrica – e il sovraffollamento di questi luoghi hanno reso impossibile osservare le più basilari prescrizioni per la prevenzione del contagio, quali l’igiene frequente delle mani e la distanza interpersonale<sup>(21)</sup>. Nonostante tali condizioni abbiano favorito il verificarsi di numerosi focolai<sup>(22)</sup>, le istituzioni nazionali e locali non hanno predisposto alcun piano sanitario specifico volto a prevenire la diffusione del virus Covid-19 al loro interno e, in alcuni casi, alcune amministrazioni comunali hanno perfino escluso la popolazione insediata nelle baraccopoli dalla distribuzione di dispositivi di protezione individuale, in quanto formalmente non residente nella zona<sup>(23)</sup>. Invero, non sono stati distribuiti i dispositivi di protezione individuale, il numero di tamponi effettuati non è stato sufficiente ad individuare i contagiati e, in caso di positività al tampone, non è stato possibile isolare i malati dal resto della popolazione<sup>(24)</sup>.

Per quanto riguarda la sfera socioeconomica, l'emergenza sanitaria ha causato un significativo *disempowerment*<sup>(25)</sup> di questa forza-lavoro, esponendola maggiormente allo sfruttamento e al lavoro irregolare. Da un lato, le restrizioni vigenti sul territorio nazionale e la paura di subire sanzioni hanno reso particolarmente difficoltoso lo spostamento dei lavoratori in condizioni irregolare verso il luogo di lavoro, costringendo molto di loro a sospendere la

---

<sup>(20)</sup> Amnesty International Italia, *I sommersi dell'accoglienza. Le conseguenze del Decreto legge 113/2018 sul sistema di accoglienza italiano*, 2020, 3 in <https://immigrazione.it/docs/2020/amnesty-i-sommersi-dellaccoglienza.pdf>.

<sup>(21)</sup> Cfr. S. Renna, *Castel Volturno, gli "invisibili" al tempo del virus*, *La Repubblica*, 15.05.2020; C. Maccani -A. Ruggero, *I costi del contenimento, dai campi agli scaffali*, 14.04.2020 in [www.cronachediordinariorazzismo.org/i-costi-del-contenimento-dai-campi-agli-scaffali/](http://www.cronachediordinariorazzismo.org/i-costi-del-contenimento-dai-campi-agli-scaffali/).

<sup>(22)</sup> C. Ruggero, *Focolai dimenticati*, 31.10.2020 in [www.collettiva.it/copertine/diritti/2020/10/31/news/focolai\\_di\\_indifferenza-511693/](http://www.collettiva.it/copertine/diritti/2020/10/31/news/focolai_di_indifferenza-511693/).

<sup>(23)</sup> MEDU, *VII Rapporto. La Pandemia a Rosarno*, 2020 in <https://mediciperidirittiumani.org/la-pandemia-di-rosarno-vii-rapporto/>.

<sup>(24)</sup> Cfr. A. Cammilli, *L'emergenza coronavirus tra i braccianti di Rosarno*, *Internazionale*, 23.10.2020 in [www.internazionale.it/reportage/annalisa-camilli/2020/10/23/zona-rossa-tendopoli-rosarno](http://www.internazionale.it/reportage/annalisa-camilli/2020/10/23/zona-rossa-tendopoli-rosarno).

<sup>(25)</sup> E. Barberis - S. Battistelli - P. Campanella - P. Polidori - E. Righini - D. Teobaldelli, E. Viganò, *Vulnerabilità e irregolarità dei lavoratori nel settore agricolo: percezione, determinanti, interventi*, *Agriregionieuropa*, 2018, 55 in <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/55/vulnerabilita-e-irregolarita-dei-lavoratori-nel-settore-agricolo-percezione>.

propria attività lavorativa. A riguardo, l'associazione Medici per i Diritti Umani<sup>(26)</sup> ha denunciato la prassi illegittima da parte delle forze dell'ordine di richiedere l'esibizione del contratto di lavoro, oltre all'autocertificazione, alle persone straniere fermate per strada durante il *lockdown*, che dichiaravano di andare a lavoro.

Dall'altro lato, è stato evidenziato come «la pandemia ha, di fatto, favorito una riarticolazione in senso peggiorativo dell'organizzazione dello sfruttamento lavorativo e del caporalato»<sup>(27)</sup> e abbia determinato un generale peggioramento delle condizioni di vita dei lavoratori stranieri. Invero, durante la prima fase dell'emergenza pandemica, nel settore agricolo è stato registrato un aumento del tasso di irregolarità dei lavoratori che è pari a circa il 20%, ossia tra i 40-45 mila lavoratori irregolari in più rispetto al biennio precedente<sup>(28)</sup>, oltre ad un aumento esponenziale dell'orario lavorativo<sup>(29)</sup>. A questo riguardo, è stato rilevato che la sospensione dei controlli nelle aziende agricole e l'aumento dell'emarginazione sociale dei braccianti, specie se irregolari sul territorio, causato dal *lockdown* e dalle altre note misure restrittive, abbiano contribuito ad una «crescita esponenziale del senso di impunità degli sfruttatori»<sup>(30)</sup> che ha portato ad una recrudescenza della violenza intraaziendale esercitata nei confronti della manodopera impiegata in modo irregolare<sup>(31)</sup>. Si ha notizia, ad esempio, dell'allestimento di dormitori in roulotte e baracche di fortuna all'interno delle stesse aziende agricole, in cui i braccianti sono stati costretti a vivere, in condizioni di estremo degrado, per periodi prolungati, per ovviare al problema del loro trasporto giornaliero verso i campi di lavoro – solitamente “stipati” nei furgoni – che avrebbe esposto i caporali al rischio di sanzione per violazione del divieto di assembramento<sup>(32)</sup>.

Anche nel settore domestico e di cura si è registrata una perdita significativa di rapporti di lavoro regolari. In particolare, secondo quanto calcolato dall'Associazione Nazionale dei Datori di lavoro domestico

---

<sup>(26)</sup> MEDU, *op. cit.*, 14.

<sup>(27)</sup> Camera dei Deputati, *Documento approvato dalle Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XIII (Agricoltura) a conclusione dell'indagine conoscitiva sul fenomeno del cosiddetto «caporalato» in agricoltura*, seduta del 12.05.2021, doc. XVII, n. 9, 25.

<sup>(28)</sup> M. Omizzolo, *Bracciantato e caporalato in Italia al tempo del Covid-19*, in MEDU, *VII Rapporto. La Pandemia a Rosarno*, 2020, 45.

<sup>(29)</sup> Camera dei Deputati, *op. cit.*, 25.

<sup>(30)</sup> M. Omizzolo, *op. cit.*, 45.

<sup>(31)</sup> Camera dei Deputati, *op. cit.*, 25.

<sup>(32)</sup> Cfr. G. Foschini, *Tra i braccianti di Foggia sequestrati dai caporali*, *La Repubblica*, 26.04.2020 in [https://rep.repubblica.it/pwa/generale/2020/04/26/news/tra\\_i\\_braccianti\\_di\\_foggia\\_sequestrati\\_dai\\_caporali-254976073/](https://rep.repubblica.it/pwa/generale/2020/04/26/news/tra_i_braccianti_di_foggia_sequestrati_dai_caporali-254976073/).



(Assindatcolf), nel periodo compreso tra marzo e giugno 2020 sono venuti meno circa 13 mila contratti di lavoro<sup>(33)</sup>. Tale diminuzione può trovare spiegazione in una serie di fattori, tra cui l'aumento del tempo trascorso in casa delle persone e, con esso, quello dedicabile alla cura dei propri familiari e dell'ambiente domestico. A ciò si è aggiunto il timore di contrarre il virus attraverso il contatto con colf e badanti che frequentano più di un ambiente domestico, oltre al fatto che questa categoria di lavoratori è stata esclusa dal blocco dei licenziamenti<sup>(34)</sup>.

Un ulteriore elemento da tenere in considerazione relativamente al peggioramento delle condizioni sociali, è costituito dal fatto che i lavoratori assunti 'a nero' o con contratti di lavoro irregolari non hanno potuto usufruire delle misure di sostegno predisposte dallo Stato, quali l'indennità Covid-19 o la cassa integrazione, a fronte della perdita del proprio impiego<sup>(35)</sup>.

### **3. La regolarizzazione della manodopera migrante per far fronte all'emergenza**

La regolarizzazione dei migranti è stata una delle soluzioni che ha iniziato a prospettarsi sin dall'inizio dell'emergenza sanitaria. In particolare, le Nazioni Unite hanno sottolineato l'utilità di questo strumento di legislazione straordinaria da un punto di vista sanitario, sottolineando che «No-one will be safe until everyone is safe»<sup>(36)</sup>. Secondo le Nazioni Unite, infatti, per uscire dalla pandemia è fondamentale che sia garantito a tutti l'accesso alle cure, inclusa la vaccinazione, a prescindere dallo *status* giuridico della persona sul territorio<sup>(37)</sup>. Anche i Relatori speciali sui diritti dei migranti e sulla tratta di persone hanno auspicato il ricorso alla regolarizzazione affinché sia assicurato l'accesso al servizio sanitario pubblico a tutte quelle persone che si sono trovate senza documenti o in condizioni di irregolarità sul territorio durante la pandemia<sup>(38)</sup>. Inoltre, la Federazione europea dei sindacati alimentari, agricoli e turistici (EFFAT) ha posto l'attenzione sulle condizioni abitative vissute dai lavoratori

---

<sup>(33)</sup> IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, 2020, 9 in [www.cestim.it/sezioni/dati\\_statistici/italia/Idos/2020-ITALIASCHEDA%20SINTESI.pdf](http://www.cestim.it/sezioni/dati_statistici/italia/Idos/2020-ITALIASCHEDA%20SINTESI.pdf).

<sup>(34)</sup> M. Miscione, *Il Diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, *LG*, 2020, 4, 326.

<sup>(35)</sup> MEDU, *op. cit.*, 37.

<sup>(36)</sup> ONU, *op. cit.*, 24.

<sup>(37)</sup> *Ibid.*

<sup>(38)</sup> OHCHR, *op. cit.*

agricoli in tutta Europa, individuando la regolarizzazione come intervento “cruciale” nella protezione di questa forza-lavoro dalla pandemia<sup>(39)</sup>.

In Italia, l’iniziativa più importante in tal senso è stata la lettera-appello promossa dal sindacato Flai-Cgil e da altre associazioni impegnate nella lotta allo ruttamento lavorativo (§2). Tale iniziativa è stata rivolta al Governo affinché adottasse misure idonee a tutelare la salute dei braccianti nei ghetti, anche attraverso la regolarizzazione di quanti fossero irregolari sul territorio. Ciò in quanto l’ottenimento del permesso di soggiorno o la sua richiesta consentono l’iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e l’accesso a tutte le prestazioni da esso garantite. Tuttavia, come noto, nel nostro ordinamento l’accesso alle cure urgenti, essenziali e continuative è garantito a chiunque<sup>(40)</sup>, ed è prevista la possibilità di richiedere, per chi non ha documenti, il tesserino per Stranieri Temporaneamente Presente (STP) o per Europeo Non Iscritto (ENI) che permette di ricevere la medesima assistenza sanitaria di un cittadino italiano<sup>(41)</sup>. Tuttavia, le numerose difficoltà burocratiche riscontrate dai potenziali utenti nella richiesta e nel rilascio del tesserino STP, hanno reso questo servizio pressoché inaccessibile<sup>(42)</sup>, cui si aggiunge il fatto che la pandemia ha reso rischioso l’accesso ai punti di primo soccorso, a causa dell’elevato rischio di contagio di Covid-19<sup>(43)</sup>. Ciò ha portato ad individuare nella regolarizzazione l’unico strumento idoneo a garantire una piena tutela della salute delle persone

---

<sup>(39)</sup> EFFAT, *COVID-19 Outbreak, workers in agriculture and food production deserve better protection*, 2020 in [www.effat.org/wp-content/uploads/2020/03/COVID-19-Outbreak-Workers-in-agriculture-and-food-production-deserve-better-protection-final.pdf](http://www.effat.org/wp-content/uploads/2020/03/COVID-19-Outbreak-Workers-in-agriculture-and-food-production-deserve-better-protection-final.pdf).

<sup>(40)</sup> Nella circolare n. 5 del 23 aprile 2000 del Ministero della Sanità si legge: «In ordine alla tipologia di prestazioni previste dal terzo comma dell'art. 35 del testo unico si chiarisce che: per cure urgenti si intendono le cure che non possono essere differite senza pericolo per la vita o danno per la salute della persona; per cure essenziali si intendono le prestazioni sanitarie, diagnostiche e terapeutiche, relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine, ma che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute o rischi per la vita (complicanze, cronicizzazioni o aggravamenti). È stato, altresì, affermato dalla legge il principio della continuità delle cure urgenti ed essenziali, nel senso di assicurare all'infermo il ciclo terapeutico e riabilitativo completo riguardo alla possibile risoluzione dell'evento morboso». Disponibile al sito [www.camera.it/temiap/2019/04/09/OCD177-3983.pdf](http://www.camera.it/temiap/2019/04/09/OCD177-3983.pdf).

<sup>(41)</sup> NAGA-SIMM, *Attuale legislazione sanitaria italiana per gli immigrati irregolari e attuale fruibilità di tale legislazione a livello regionale*, 2019 in [www.simmweb.it/attachments/article/973/Report\\_LEGIS\\_Naga\\_2019.pdf](http://www.simmweb.it/attachments/article/973/Report_LEGIS_Naga_2019.pdf).

<sup>(42)</sup> HRW, *Italia: difetti delle procedure di regolarizzazione dei migranti*, 2020. Disponibile al sito: <https://www.hrw.org/it/news/2020/12/18/377388>.

<sup>(43)</sup> L. Garattini - M. Zanetti - N. Freemantle, *The Italian NHS: What Lessons to Draw from CoViD-19?*, *Appl. Health Econ. Health Policy*, 2020, 18, 4, 463-466.

non regolari sul territorio, incluso l'inserimento nel programma di vaccinazione<sup>(44)</sup>.

Inoltre, la regolarizzazione della manodopera migrante è stata prospettata da alcune forze politiche<sup>(45)</sup> per fronteggiare la crisi produttiva che alcuni settori hanno attraversato con la chiusura delle frontiere e il conseguente blocco di lavoratori stranieri<sup>(46)</sup>. In particolare, tale carenza di manodopera si è registrata soprattutto nel comparto agricolo e domestico, settori a bassa specializzazione che hanno subito, a partire dagli anni Settanta, una progressiva "etnicizzazione della manodopera"<sup>(47)</sup>, di provenienza non europea e, con l'introduzione dei paesi cc.dd. PECO nell'Unione europea<sup>(48)</sup>, di origine neocomunitaria<sup>(49)</sup>. In questo caso, la *ratio* sottostante alla regolarizzazione sembra essere stata di stampo "funzionalista"<sup>(50)</sup>, ossia finalizzata a reperire quanta più manodopera disponibile all'interno dei confini nazionali, offrendo rapporti di lavoro regolari e permessi di soggiorno.

Infine, la regolarizzazione è stata auspicata come forma di protezione sociale della manodopera migrante. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro<sup>(51)</sup> ha raccomandato alcune misure di legislazione speciale quali l'estensione dei visti, l'amnistia, il rinnovo di permessi di lavoro o di soggiorno, ritenendole utili a proteggere i lavoratori migranti, ritenuti i più vulnerabili nello scenario pandemico. Anche le Nazioni Unite hanno promosso

---

(44) W. Chiaromonte - M. D'Onghia, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, *Dir. Imm. Citt.*, 2020, 3, 17.

(45) Primo fra tutti il Partito Democratico, che ha presentato un documento firmato da un gruppo di parlamentari democratici guidati dal parlamentare Matteo Orfini. Cfr. M. Rubino, *Snuotare le baraccopoli e regolarizzare i braccianti*, *La Repubblica*, 10.04.2020 in [www.repubblica.it/politica/2020/04/10/news/pd\\_lavoro\\_agricolo\\_documento-253649958/](http://www.repubblica.it/politica/2020/04/10/news/pd_lavoro_agricolo_documento-253649958/)

(46) Le associazioni hanno denunciato una carenza di manodopera stagionale tra le 270 e le 350 mila unità. Il dato è stato pubblicato sul sito internet del Mipaaf, [www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15357](http://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15357).

(47) M. MC Britton, *Lavoro in agricoltura e immigrazione*, in E. Rigo (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pacini Giuridica, 2015, 109.

(48) C. Botrugno, *Immigrazione ed unione europea: un excursus storico ragionato*, *Soc. dir.*, 2014, 1, 132.

(49) Si veda la scheda dati elaborata da B. Righini, *Manodopera straniera, diamo i numeri*, *Agronotizie*, 14.04.2020, sulla base dei dati del CREA, in cui si elencano le varie nazionalità dei braccianti nell'agricoltura italiana in <https://agronotizie.imagelinenetwork.com/agricoltura-economia-politica/2020/04/14/manodopera-straniera-diamo-i-numeri/66515>.

(50) C. Caprioglio - E. Rigo, *Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura*, *Dir. Imm. Citt.*, 2020, 3, 35.

(51) ILO, *Protecting migrant workers during the COVID-19 pandemic*, 2020, 4 in [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_743268.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_743268.pdf).

l'elaborazione di «vari modelli di percorsi di regolarizzazione per i migranti in condizioni irregolari» al fine di garantire una «mobilità umana sicura, inclusiva e nel pieno rispetto dei diritti umani»<sup>(52)</sup>. In sostanza, si muove dalla consapevolezza in base alla quale permettere alle persone irregolari di stabilizzare la propria presenza sul territorio consente loro di rafforzare la propria posizione giuridica e, di conseguenza, anche quella contrattuale (o lavorativa). A riguardo, l'EFFAT ha auspicato che la regolarizzazione non diventasse un mero strumento di reclutamento di manodopera a basso costo, ma che fosse un mezzo per garantire ai lavoratori migranti eque condizioni lavorative e di protezione dallo sfruttamento e dal caporalato<sup>(53)</sup>.

Nel nostro ordinamento giuridico la regolarizzazione è stata promossa dal Governo come mezzo idoneo a risolvere la crisi sociale vissuta dai lavoratori stranieri irregolari sul territorio, evidenziandone l'importanza nel contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo. L'ex Ministra dell'Agricoltura e delle Politiche agricole, Teresa Bellanova, ha presentato tale misura straordinaria come uno strumento capace di restituire dignità ai lavoratori, dare visibilità agli «invisibili» e sottrarli dallo sfruttamento e dai caporali<sup>(54)</sup>. Invero, sul sito internet del Mipaaf, sono riportati i tre obiettivi perseguiti dalla regolarizzazione, quali «favorire l'emersione dall'invisibilità di migliaia di persone che vivono e/o lavorano nel territorio italiano, fornire un'adeguata tutela della salute personale e collettiva; compiere un passo in avanti nel rafforzamento della lotta al caporalato ed allo sfruttamento della manodopera italiana e straniera»<sup>(55)</sup>.

Con queste premesse (o promesse) il Governo italiano ha introdotto la misura della regolarizzazione dei lavoratori irregolari sul territorio all'interno di una 'doppia sanatoria', contenuta nel più ampio d. l. del 19 maggio 2020 (c.d. Decreto Rilancio), che dispone provvedimenti straordinari per fronteggiare l'emergenza epidemiologica di Covid-19<sup>(56)</sup>.

---

<sup>(52)</sup> *Ivi*, 25.

<sup>(53)</sup> EFFAT, *op. cit.*, 2.

<sup>(54)</sup> M. Borrillo, *Braccianti, tutti i numeri degli irregolari. Gli «invisibili» e i 240 mila italiani senza sussidio*, *Il Corriere della Sera*, 17.05.2020.

<sup>(55)</sup> Contenuti all'interno del sito del Mipaaf: [www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15518](http://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15518).

<sup>(56)</sup> D.l. n. 34/2020, «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020.

#### 4. La “doppia sanatoria” prevista all’interno del d.l. n. 34/2020

L’art. 103, d. l. n. 34/2020 contiene una duplice procedura di regolarizzazione, che si prefigge l’emersione dei rapporti lavorativi irregolari e la sanatoria dei lavoratori irregolarmente presenti sul territorio nazionale. Appare opportuno premettere che l’esperibilità della procedura è stata delimitata in un arco temporale che va dal 1° giugno 2020 e il 15 luglio 2020, esteso fino al 15 agosto 2020<sup>(57)</sup>.

Contrariamente alle numerose proposte avanzate sul tema<sup>(58)</sup>, i settori economici coinvolti sono stati limitati a quello primario (agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura) e alle attività ad esso connesse, a quello di assistenza alla persona e al lavoro domestico (art. 103, co. 3). Attraverso i due meccanismi previsti dall’art. 103, d. l. n. 34/2020 era possibile accedere a tre fattispecie diverse di regolarizzazione: i) la conclusione di un nuovo contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, indipendentemente dalla regolarità o irregolarità della presenza; ii) la regolarizzazione di rapporti di lavoro in svolgimento, a vantaggio tanto di cittadini stranieri quanto di quelli italiani; iii) l’ottenimento di un permesso di soggiorno semestrale per ricerca di lavoro nei settori individuati, convertibile in un permesso per motivi di lavoro in caso di assunzione.

##### 4.1. Le procedure di regolarizzazione ai sensi dei commi 1 e 2, art. 103 d. l. n. 34/2021

La prima fattispecie di “sanatoria”, ai sensi del comma 1, art. 103 d. l. n. 34/2021, era finalizzata alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro, ossia alla conclusione di un nuovo contratto di lavoro con un lavoratore straniero già presente sul territorio e all’emersione dei pregressi rapporti di lavoro “in nero”. La norma prevedeva la medesima procedura per entrambe, a carico del datore di lavoro (italiano, europeo o straniero in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata), che doveva presentare, entro i termini previsti (§4), la domanda a enti differenti a seconda della nazionalità del lavoratore. Invero, qualora la persona coinvolta nel rapporto lavorativo fosse stata di nazionalità italiana o

---

<sup>(57)</sup>In seguito, il Ministero dell’Interno, nella Nota n. 4623 del 23 novembre 2020, ha riaperto il periodo di presentazione delle domande dal 25 novembre al 31 dicembre 2020, limitatamente ai datori di lavoro che risultavano aver già versato il contributo di 500 euro ma che non avevano ancora presentato l’istanza di regolarizzazione del lavoratore straniero oppure l’avevano presentata erroneamente all’INPS.

<sup>(58)</sup> Cfr. A. Gagliardi, *op. cit.*

europea, la domanda doveva essere inoltrata all'INPS. Invece, qualora si fosse trattato di un cittadino proveniente da paesi extra-UE, l'istanza doveva essere diretta allo Sportello Unico per l'Immigrazione presso la Prefettura territorialmente competente (lett. b, co. 5, art. 103)<sup>(59)</sup>. In quest'ultimo caso, ai sensi del comma 15, art. 103 d.l. n. 34/2021 e dell'art. 12 d. m. 25 maggio 2020, la successiva fase istruttoria era affidata allo Sportello Unico per l'Immigrazione, che doveva acquisire il parere della Questura circa l'insussistenza di motivi ostativi, e il parere dell'Ispettorato del lavoro sull'idoneità del datore all'assunzione nonché sulla congruità delle condizioni di lavoro applicate (durata del contratto e retribuzione convenuta). Inoltre, il datore di lavoro doveva fornire la prova della presenza del lavoratore straniero extra-Ue sul territorio italiano alla data dell'8 Marzo 2020, attraverso i mezzi di prova elencati dalla norma, quali i rilievi fotodattiloscopici, la dichiarazione di presenza resa ai sensi della l. n. 67/2007 e la «disponibilità di attestazioni costituite da documentazioni di data certa proveniente da organismi pubblici»<sup>(60)</sup>.

Una volta conclusasi la fase istruttoria, in caso di esito positivo, le parti erano convocate in Prefettura per stipulare il contratto di soggiorno e per ottenere la documentazione necessaria – il c.d. kit postale da inviare da parte del datore all'Ufficio immigrazione presso la Questura competente – per il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro. Inoltre, in caso di inoltro della domanda di emersione di lavoro nero, era richiesto il versamento di un contributo forfettario di 500 euro per ciascun lavoratore denunciato e assunto non regolarmente in precedenza (co. 7, art. 103), ma era prevista la sospensione dei procedimenti penali e amministrativi a carico del datore di lavoro relativamente ai rapporti lavorativi per cui si chiedeva la sanatoria (co. 11, art. 103)<sup>(61)</sup>.

La seconda “sanatoria”, contenuta al comma 2, art. 103 d. l. n. 34/2021, era invece relativa alla regolarizzazione della presenza del cittadino straniero sul

---

<sup>(59)</sup> Per le modalità di presentazione delle domande di emersione dei rapporti di lavoro è stato emanato un Decreto Ministeriale, del 25 maggio 2020, reperibile al sito: [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/29/20A03026/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/29/20A03026/sg).

<sup>(60)</sup> Art. 103, co. 1, d.l. n. 34/2020: «A tal fine, i cittadini stranieri devono essere stati sottoposti a rilievi fotodattiloscopici prima dell'8 marzo 2020 ovvero devono aver soggiornato in Italia precedentemente alla suddetta data, in forza della dichiarazione di presenza, resa ai sensi della legge 28 maggio 2007, n. 68 o di attestazioni costituite da documentazioni di data certa proveniente da organismi pubblici; in entrambi i casi, i cittadini stranieri non devono aver lasciato il territorio nazionale dall'8 marzo 2020».

<sup>(61)</sup> Non sono sospesi invece i procedimenti penali per i datori di lavoro condannati, anche in via non definitiva, per gravi reati tra cui favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e di sfruttamento lavorativo (che sono, altresì, cause ostative per presentare l'istanza di regolarizzazione).

territorio italiano. In questo caso la procedura era più snella, in quanto la persona interessata poteva presentare direttamente di persona la domanda all'Ufficio immigrazione presso la Questura territorialmente competente, che era l'unico ente cui era affidata sia la fase istruttoria che quella di rilascio del permesso di soggiorno. Tuttavia, i requisiti per accedere alla procedura erano particolarmente stringenti, in quanto ammettevano solo gli stranieri «con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito in altro titolo di soggiorno». In sostanza, potevano fare richiesta per il permesso di soggiorno solo gli stranieri irregolari sul territorio dal 31 ottobre 2019, ovvero quelli già titolari di un permesso di soggiorno «giuridicamente più debole»<sup>(62)</sup>, ossia non convertibile in uno per motivi di lavoro<sup>(63)</sup>.

La norma richiedeva due ulteriori requisiti, quali la prova della presenza ininterrotta del cittadino straniero sul territorio italiano alla data dell'8 marzo 2020 e lo svolgimento di attività lavorativa nei settori di cui al comma 3.

#### **4.2. I dati e i risultati manca(n)ti della regolarizzazione: i limiti delle due procedure**

I dati ufficiali del Ministero dell'Interno, aggiornati al 20 maggio 2021, riportano un totale di 207.870 richieste di regolarizzazione di rapporti di lavoro, a cui si aggiungono le 12.986 domande di permesso di soggiorno temporaneo<sup>(64)</sup>. Ad oggi, non è ancora disponibile il numero totale delle istanze accolte, a causa dei preoccupanti ritardi nell'esame delle domande presentate da parte degli enti amministrativi preposti. Invero, secondo l'attività di monitoraggio svolta dalla campagna "Ero Straniero", su un totale di circa 220.000 persone che hanno presentato domanda solo il 5% ha ottenuto un permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Il dato più allarmante riguarda la

---

<sup>(62)</sup> N. Zorzella, *Regolarizzazione 2020, una prevedibile occasione perduta. Alcune delle principali criticità*, *Crit. Dir.*, 2020.

<sup>(63)</sup> Si fa riferimento ai permessi per richiesta di asilo, per protezione speciale, per protezione umanitaria difficilmente convertibile in lavoro dopo la riforma del primo decreto-sicurezza d. l. n. 113/2018, per assistenza minore *ex art.* 31, co. 3 TU 286/98, per motivi di salute, per studio, per motivi religiosi, per calamità.

<sup>(64)</sup> Al 15 agosto 2021, data della chiusura ufficiale delle procedure di regolarizzazione, le domande relative alla procedura per l'emersione di rapporti di lavoro (comma 1) ammontavano a 207.542, reperibile al sito <https://www.interno.gov.it/it/notizie/emersione-dei-rapporti-lavoro-presentate-piu-207mila-domande>. Tale dato è stato rielaborato sulla base delle domande presentate a seguito delle proroghe concesse dal Ministero in relazione a specifici casi, fino al raggiungimento del dato attuale, riportato nel corpo del testo, reperibile al sito: <https://erostraniero.radicali.it/regolarizzazione2020>.

procedura al primo comma (per l'emersione di un rapporto di lavoro irregolare o l'instaurazione di un nuovo rapporto con un cittadino straniero), di cui risultano esaminate solo il 14% delle domande presentate, con il rilascio di soli 5.603 permessi di soggiorno (il 2,7%)<sup>(65)</sup>. Quanto alla procedura relativa al secondo comma (per il rilascio del permesso di soggiorno temporaneo), si registrano dati più incoraggianti, con il 71,8% di permessi rilasciati al 15 aprile 2021, di cui circa il 56,7% sono stati convertiti in permessi di soggiorno per motivi di lavoro<sup>(66)</sup>.

Secondo quanto risposto dal Governo all'interrogazione parlamentare sullo stato delle procedure di regolarizzazione<sup>(67)</sup>, i ritardi sarebbero da attribuire alla concomitanza di una serie di fattori che hanno causato gravi rallentamenti nell'analisi delle domande presentate e nell'esperimento delle procedure, in particolare alla complessità delle procedure, specie quella di cui al comma 1, suddivisa in molte fasi endo-procedurali, che richiedono l'intervento di più organi amministrativi (INPS o Prefettura, Questura e Ispettorato del Lavoro) e alle difficoltà logistiche derivanti dalla pandemia, che ha determinato la chiusura degli uffici, la diminuzione delle persone convocabili all'interno di essi e una complessiva riduzione del personale disponibile.

Tuttavia, benché le motivazioni addotte dal Governo siano in parte plausibili, a parere di chi scrive, tali ritardi sono verosimilmente attribuibili ad un generale disinteresse da parte degli organi governativi nel predisporre strumenti idonei e adeguati a gestire in tempi rapidi la mole di domande presentate, che, peraltro, ha rispecchiato le previsioni del Governo<sup>(68)</sup>. Inoltre, le difficoltà relative alla verifica dell'ammissibilità delle domande sono attribuibili non solo al contesto organizzativo e amministrativo, ma allo stesso

---

<sup>(65)</sup> Dati del ministero scaricabili al sito: [https://erostraniero.radicali.it/wp-content/uploads/2021/05/Dati-emersione2020\\_aggiornamento\\_21.05.21\\_def.xlsx](https://erostraniero.radicali.it/wp-content/uploads/2021/05/Dati-emersione2020_aggiornamento_21.05.21_def.xlsx). Secondo le stime di Ero Straniero, sulla base dei dati forniti da Prefetture e Questure nell'analisi delle domande, in alcuni territori (come Roma e Milano), seguendo queste tempistiche, servirebbero molti anni, o addirittura decenni, per portare a termine tutte le istanze aperte. Dati reperibili al sito: <https://www.asgi.it/notizie/ero-straniero-regolarizzazione-2020-a-rischio-fallimento/>.

<sup>(66)</sup> *Ivi*.

<sup>(67)</sup> Risposta del Governo all'interrogazione n. 5-05873, Pollastrini, *Sullo stato di attuazione delle norme introdotte dal decreto-legge n. 34 del 2020 per favorire l'emersione dei rapporti di lavoro irregolari relativi a lavoratori immigrati*, in [www.camera.it/leg18/824?tipo=A&anno=2021&mese=04&giorno=29&view=filtered\\_scheda&commissione=01#data.20210429.com01.allegati.all00050](http://www.camera.it/leg18/824?tipo=A&anno=2021&mese=04&giorno=29&view=filtered_scheda&commissione=01#data.20210429.com01.allegati.all00050)

<sup>(68)</sup> Cfr. XVIII legislatura, A.S. 1874, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, Luglio 2020, 232, in [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01157553.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01157553.pdf).



testo normativo, la cui ambiguità ha richiesto sin dall'inizio interventi esplicativi per gli operatori da parte di associazioni di esperti nella materia<sup>(69)</sup> e dallo stesso Ministero dell'Interno. Un esempio calzante in tal senso, è stato il caso dei richiedenti asilo, nei cui confronti si era diffusa la prassi, di alcune Questure, di subordinare la ricezione delle domande alla rinuncia della richiesta di protezione internazionale da parte dello stesso richiedente<sup>(70)</sup>. Riguardo alla procedura contenuta al comma 1 dell'art. 103, il Ministero dell'Interno è intervenuto contro tale prassi, prima attraverso una FAQ pubblicata sul proprio sito<sup>(71)</sup> poi attraverso due circolari<sup>(72)</sup> in cui ha chiarito la compatibilità della procedura prevista all'art. 103, co. 1 con quella di richiesta di protezione internazionale. Invece, in relazione alla procedura del comma 2, art. 103, il Ministero dell'Interno si è orientato diversamente, ritenendo necessario lo «stato di irregolarità sul territorio»<sup>(73)</sup> per coloro che presentavano la domanda di regolarizzazione. Come rilevato in dottrina<sup>(74)</sup>, l'interpretazione fornita dal Ministero sarebbe stata erronea perché contraria allo stesso testo normativo, in quanto tale requisito non è espressamente previsto dalla disposizione di legge. Peraltro, anche la giurisprudenza, relativa ai primi contenziosi giudiziali sorti a riguardo, sembra essere orientata nel ritenere illegittima l'interpretazione fornita dal Ministero al testo della normativa in esame<sup>(75)</sup>.

Le difficoltà interpretative e la scarsa chiarezza delle disposizioni di legge hanno, di fatto, scoraggiato molti datori di lavoro a denunciare l'esistenza di

---

<sup>(69)</sup> V. in part. ASGI, *Scheda pratica – Emersione dei lavoratori stranieri 2020*, in [www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/2020\\_Scheda-emersione-2020\\_16\\_06\\_def.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/2020_Scheda-emersione-2020_16_06_def.pdf).

<sup>(70)</sup> E. Santoro, *Danzando sui gusci d'uovo. Indicazioni per rendere più inclusive le procedure previste dall'art. 103 d.l. 34/2020*, *ADIR*, 2020 in [www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/danzando-gusci-uovo.pdf](http://www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/danzando-gusci-uovo.pdf).

<sup>(71)</sup> FAQ n. 15: «Per richiedere il permesso di soggiorno per lavoro a seguito della procedura di regolarizzazione, il cittadino straniero non è tenuto a rinunciare alla richiesta di protezione internazionale. Nel caso in cui, dopo l'ottenimento del permesso di soggiorno, il lavoratore si veda riconosciuta anche la protezione internazionale dovrà optare per uno dei due titoli». Disponibile al sito [www.interno.gov.it/it/faq-emersione-dei-rapporti-lavoro](http://www.interno.gov.it/it/faq-emersione-dei-rapporti-lavoro).

<sup>(72)</sup> Circolare del Ministero dell'Interno n. 400/C/2020 “Decreto Legge 34/2020-disposizioni applicative”, protocollo n. 44360 del 19/06/2020 e Circolare congiunta del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero dell'Interno del 24.07.2020.

<sup>(73)</sup> Protocollo n. 44360, *cit.*: «[...] il requisito essenziale stabilito dalla norma per la definizione della procedura di regolarizzazione di cui al c. 2 è lo stato di irregolarità sul territorio nazionale dello straniero».

<sup>(74)</sup> E. Santoro, *I rapporti tra la procedura di emersione dello straniero ex art. 103 c. 2 del D.L. 34\_2020 e la domanda di protezione internazionale*, *ADIR*, 2020. Disponibile al sito: [www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/procedura-emersione-protezione-internazionale.htm](http://www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/procedura-emersione-protezione-internazionale.htm). Cfr. N. Zorzella, *op. cit.*

<sup>(75)</sup> Trib. Firenze, Sez. Spec., decr. 25 settembre 2020, inedita; TAR Marche ordd. n. 274/2020 e 276/2020.

rapporti di lavoro nero, poiché verosimilmente non hanno ritenuto conveniente sostenere le spese e gli adempimenti relativi alla denuncia del rapporto a fronte di un'elevata incertezza sulla sua sanabilità. Quanto detto sembra trovare conferma nella scarsità del numero di domande presentate relativamente alla procedura di cui al comma 1, rispetto al numero di lavoratori irregolari stimati nei due settori interessati dalla sanatoria: su circa 1 milione di irregolari<sup>(76)</sup> risulta aver fatto domanda meno di un quinto del totale (207.870).

Ancora più rilevante è la sproporzione delle domande riguardanti i due settori, con l'85% delle domande relative al settore domestico e di cura (quasi 177.000) a fronte del 15% riguardanti il lavoro subordinato (circa 30.000)<sup>(77)</sup>.

Tale sperequazione – che non trova corrispondenza nel rapporto tra i tassi di irregolarità nei due settori considerati (§1) – può essere stata determinata, a parere di chi scrive, sia dalla diversità della natura del rapporto di lavoro sia dalla differente durata dei contratti relativi ai due settori, che il legislatore non ha tenuto in considerazione. Invero, è possibile presumere che un imprenditore agricolo abbia avuto un minore interesse ad affrontare i costi e le lungaggini delle procedure per regolarizzare lavoratori che sovente non conosce e che impiega alla giornata o, al massimo, per pochi mesi. Per converso, nel settore domestico solitamente i contratti hanno una durata più lunga che permette di ammortizzare il costo della procedura, e il rapporto lavorativo è caratterizzato da un maggior rapporto fiduciario tra il datore e il lavoratore<sup>(78)</sup>.

Un'ulteriore criticità emersa dall'applicazione della disciplina in esame concerne la prova della presenza ininterrotta dello straniero sul territorio italiano alla data dell'8 Marzo 2020. Invero, i mezzi di prova elencati al comma 1, art. 103 (rilievi fotodattiloscopici, dichiarazione di presenza e documentazione proveniente da organismi pubblici) presumevano che il cittadino straniero non regolare sul territorio si fosse interfacciato in precedenza con le istituzioni (per motivi di salute, per richieste di permesso di soggiorno o per problemi con la legge) e, dunque, si escludevano a priori tutti coloro la cui presenza sul territorio

---

<sup>(76)</sup> Il termine “irregolari” è utilizzato, in questo caso, per far riferimento a tutti i lavoratori coinvolti in rapporti lavorativi che si svolgono in modo non conforme alle previsioni di legge, rientrandovi tanto quelli privi di qualsiasi contratto (“lavoro nero” o “sommerso”) quanto quelli che si svolgono sulla base di un contratto il cui contenuto non corrisponde alle effettive modalità di svolgimento della prestazione lavorativa (“lavoro grigio”). Il dato è ricavato dalla somma dei rapporti irregolari nel settore agricolo (219.600) e in quello domestico (920.500), contenuti nella scheda dati Il Sole 24 Ore, *cit.*

<sup>(77)</sup> Come riportato nel sito del Ministero dell'Interno, [www.interno.gov.it/it/notizie/emersione-dei-rapporti-lavoro-presentate-piu-207mila-domande](http://www.interno.gov.it/it/notizie/emersione-dei-rapporti-lavoro-presentate-piu-207mila-domande).

<sup>(78)</sup> N. Zorzella, *op. cit.*, 9.

non fosse stata intercettata dalle autorità o da organi pubblici. Inoltre, l'ulteriore limite temporale della scadenza del permesso di soggiorno al 31 ottobre 2019 ha escluso un'altra categoria di stranieri irregolari "da tempo" sul territorio, i cc.dd. *overstayers*, ossia coloro che avendo fatto ingresso nel territorio nazionale con un permesso di soggiorno – solitamente di breve durata (ad esempio, per turismo) – si trattengono oltre la durata del permesso, divenendo irregolari<sup>(79)</sup>. Tale modalità d'ingresso nel nostro Paese si è molto diffusa a partire dal 2002, quando la l. n. 189/2002, cd. Bossi-Fini, ha eliminato il visto per ricerca di lavoro originariamente previsto dal d.lgs. n. 286/98, lasciando sprovvisto il nostro ordinamento di un legale meccanismo di ingresso a tale fine<sup>(80)</sup>.

Per quanto riguarda la procedura per la richiesta di permesso di soggiorno temporaneo (comma 2, art. 103), anche in questo caso il numero di domande presentate è stato di gran lunga inferiore alle stime di stranieri irregolari coinvolti nei due settori: su circa 480.000 lavoratori potenzialmente interessati<sup>(81)</sup> sono state presentate solo 12.986 domande. Rispetto a questo dato, la scarsità di istanze può trovare spiegazione nella ristrettezza dei requisiti di accesso alla procedura, tra cui la prova di aver svolto pregresse attività lavorative in uno dei settori indicati al comma 3 dell'art. 103 (primario e attività connesse, lavoro domestico e di cura della persona), «comprovata secondo le modalità di cui al comma 16». Il comma 16, richiamato dal comma 2, art. 103, prevede che lo svolgimento della pregressa attività lavorativa da parte del richiedente trovi riscontro ufficiale da parte dell'Ispettorato del Lavoro, ma tale prova è risultata impossibile per coloro che erano impiegati in nero<sup>(82)</sup>. In tal modo, i principali destinatari della regolarizzazione, i c.d. invisibili, sono stati paradossalmente esclusi dalla possibilità di richiedere il permesso di soggiorno di cui al comma 2, art. 103.

---

<sup>(79)</sup> M. Paggi, *La sanatoria ai tempi del Coronavirus*, *QG*, 2020.

<sup>(80)</sup> N. Zorzella, *op. cit.*, 2.

<sup>(81)</sup> Cfr. F. Deponti - M. Finizio - V. Melis, *Sanatoria colf e braccianti al via: interessati 480mila extracomunitari irregolari*, *Il Sole24Ore*, 25.05.2020.

<sup>(82)</sup> Cfr. W. Chiaromonte - M. D'Onghia, *op. cit.*, 27. Gli autori commentano che nemmeno il D.M. del 27 maggio 2020, contenente l'elenco della documentazione ritenuta idonea a comprovare l'attività lavorativa, ha esteso ai lavoratori assunti in nero l'accesso alla regolarizzazione, in quanto i documenti elencati (il cedolino-paga, l'estratto conto previdenziale) sono comunque riconducibili a rapporti di lavoro regolari.

### 4.3. Gli ulteriori limiti dell'art. 103 d.l. n. 34/2021

In ultima analisi, occorre soffermarsi su altri due aspetti che concernono il provvedimento in esame. Il legislatore prefigge all'art. 103 d.l. n. 34/2021 il fine 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»<sup>(83)</sup>, oltre a quello di favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari. Tuttavia, per far fronte all'emergenza sanitaria vissuta dai lavoratori stranieri irregolari è stata inserita un'unica previsione – riguardante i «fenomeni di concentrazione dei cittadini stranieri di cui ai commi 1 e 2 in condizioni inadeguate a garantire il rispetto delle condizioni igienico-sanitarie» – in cui si stabilisce che le amministrazioni statali e regionali devono adottare «soluzioni e misure urgenti idonee a garantire la salubrità e la sicurezza delle condizioni alloggiative»<sup>(84)</sup>. Una tale genericità di contenuto ha vanificato l'efficacia della previsione stessa, in quanto sia le modalità, sia le tempistiche di intervento sono rimesse alla discrezionalità delle amministrazioni locali, senza alcun meccanismo di controllo da parte dello Stato. Per contro, a parere di chi scrive, sarebbe stato necessario predisporre un piano d'intervento nazionale, con la previsione di provvedimenti comuni quali l'obbligo di distribuzione di dispositivi di protezione personale, l'individuazione di strutture idonee in cui trasferire le persone ammassate nei cc.dd. ghetti, nonché il trasferimento di quanti avevano contratto il Covid-19 in strutture adeguate ad assicurare loro assistenza. Queste misure avrebbero dovuto essere imposte a tutte le amministrazioni locali dei territori in cui si concentrano gli insediamenti informali di lavoratori irregolari. Invece, ad oggi, non è stato effettuato alcun intervento significativo per tutelare la salute dei braccianti né in relazione alla messa in sicurezza e alla salubrità delle condizioni alloggiative dei braccianti, né relativamente all'emergenza sanitaria da Covid-19<sup>(85)</sup>.

Peraltro, a riprova della totale assenza di misure di prevenzione dei contagi nei luoghi menzionati, nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul fenomeno del caporalato approvato alla Camera<sup>(86)</sup>, si fa menzione del focolaio di contagi scoppiato tra i braccianti indiani che lavorano nelle campagne della provincia di Latina, dove, solo a seguito di tali episodi, l'ASL competente si è

---

<sup>(83)</sup> Comma 1, art. 103 d.l. n. 34/2021.

<sup>(84)</sup> Comma 20, art. 103 d.l. n. 34/2020.

<sup>(85)</sup> Flai-Cgil, *Migranti: Cgil, Flai, intervenire con urgenza per fermare contagi in accampamenti lavoratori agricoli*, 2020 in [www.flai.it/comunicati/migranti-cgil-flai-intervenire-con-urgenza-per-fermare-contagi-in-accampamenti-lavoratori-agricoli/](http://www.flai.it/comunicati/migranti-cgil-flai-intervenire-con-urgenza-per-fermare-contagi-in-accampamenti-lavoratori-agricoli/).

<sup>(86)</sup> Camera dei Deputati, *op. cit.*, 26.

recata direttamente nelle aziende e negli accampamenti per svolgere tamponi e per isolare i positivi.

La regolarizzazione non ha costituito lo strumento idoneo neppure per contrastare la crisi sociale vissuta dalla manodopera migrante. Invero, il tentativo di interrompere «il circolo vizioso che intercorre fra l'irregolarità del soggiorno e l'irregolarità del lavoro»<sup>(87)</sup> non ha tenuto conto del fatto che né il possesso del permesso di soggiorno, né la presenza di un contratto di lavoro garantiscono di per sé l'accesso a condizioni di lavoro eque e dignitose. In tal senso, il permesso di soggiorno per motivi di lavoro non costituisce uno strumento di *empowerment* dello straniero tale da permettergli di opporsi a condizioni di sfruttamento all'interno del rapporto di lavoro. Ciò in quanto la paura di essere licenziato e, quindi, di cadere nel “baratro”<sup>(88)</sup> dell'irregolarità lo rende debole e ricattabile quasi al pari di chi è irregolare sul territorio. Inoltre, la mera presenza di un contratto di lavoro non è una garanzia di per sé sufficiente a tutelare il lavoratore dallo sfruttamento. Si pensi, ad esempio, al fenomeno del “lavoro grigio”, dove i rapporti lavorativi sono formalmente regolati da un contratto il cui contenuto, tuttavia, non corrisponde alle effettive modalità di svolgimento del lavoro<sup>(89)</sup>.

Per di più, come è avvenuto in occasione delle precedenti regolarizzazioni, anche in questo caso si è verificato il fenomeno della “compravendita” dei contratti di lavoro, secondo cui il datore di lavoro si è reso disponibile a regolarizzare il rapporto di lavoro solo dietro pagamento da parte del lavoratore interessato, con prezzi variabili dal costo della procedura (500 euro) sino a cifre molto più elevate<sup>(90)</sup>. In tal modo, in assenza di meccanismi correttivi che scongiurassero tale (nota) conseguenza, i costi della regolarizzazione sono ricaduti interamente sui lavoratori e ciò li ha resi, per eterogenesi dei fini, ulteriormente esposti a soprusi e ricatti.

---

<sup>(87)</sup> C. Spinelli, *Immigrazione e mercato del lavoro: lo sfruttamento dei migranti economici*, RDSS, 2020, 1, 129.

<sup>(88)</sup> E. Santoro, *Diritto come questione sociale: la prospettiva della sociologia del diritto*, in E. Santoro (a cura di), *Diritto come questione sociale*, Giappichelli, 2009, 63.

<sup>(89)</sup> F. Nicodemi - M. Paggi - L. Trucco, *La tratta e il grave sfruttamento lavorativo dei migranti*, 2015 in [www.cittalia.it/wp-content/uploads/2020/01/tratta-La-tratta-e-il-grave-sfruttamento-lavorativo-dei-migranti---Guida-agli-strumenti-giuridici-per-la-tutela-delle-vittime.pdf](http://www.cittalia.it/wp-content/uploads/2020/01/tratta-La-tratta-e-il-grave-sfruttamento-lavorativo-dei-migranti---Guida-agli-strumenti-giuridici-per-la-tutela-delle-vittime.pdf).

<sup>(90)</sup> HRW, *op. cit.*

## 5. Riflessioni conclusive

Come precedentemente esposto, le misure previste per promuovere la regolarizzazione dei lavoratori stranieri hanno mancato il triplice obiettivo prefissato dal Governo. Invero, la sanatoria non ha arginato il problema igienico-sanitario vissuto dai lavoratori migranti, non è riuscita a rispondere alla carenza di manodopera nei settori più nevralgici, né ha costituito lo strumento idoneo a tutelare i lavoratori dallo sfruttamento. Proprio in relazione a quest'ultimo obiettivo, a parere di chi scrive, si è riproposta la più fuorviante retorica politica di ridurre il problema dello sfruttamento e del caporalato alla questione di regolarità o meno del lavoratore straniero sul territorio. Invero, esposto nel terzo paragrafo, benché il rafforzamento dello *status* giuridico del migrante sia una misura utile a diminuirne la vulnerabilità, tuttavia non è sufficiente da sé solo a rimuovere quella condizione di subordinazione e marginalizzazione che caratterizza la maggior parte della manodopera straniera nel nostro mercato del lavoro, inclusa quella comunitaria<sup>(91)</sup>.

Peraltro, la regolarizzazione contenuta all'art. 103 d.l. n. 34/2020 si è inserita nel solco tracciato dalle precedenti sanatorie, configurandosi come un 'tradizionale' strumento normativo con cui il legislatore interviene periodicamente per gestire il fenomeno migratorio all'interno del nostro Paese. Invero, le precedenti sanatorie, succedutesi dal 1986 (l. n. 943, c.d. legge Foschi) al 2012 (art. 5, d.lgs. n. 109/2012)<sup>(92)</sup>, hanno rappresentato il tentativo del legislatore italiano di sopperire ad un sistema di regolamentazione dell'immigrazione claudicante, basato sulle "quote" di ingressi di lavoratori stranieri ammessi in Italia, stabilite periodicamente dal Governo attraverso il c.d. decreto-flussi (art. 3 d.lgs. n. 286/1998). La disfunzionalità di tale assetto è fondata principalmente sul presupposto che l'incontro tra domanda e offerta di lavoro avvenga a distanza, senza la possibilità di incontro tra lavoratore e datore di lavoro sul territorio italiano, che sarebbe possibile solo attraverso l'ingresso del cittadino straniero senza un impiego, ma, appunto, al fine di reperirlo. Come già anticipato (§4.2), l'ingresso regolare per ricerca di lavoro era previsto all'art. 23, d.lgs. n. 286/1998, attraverso il rilascio di un permesso di soggiorno

---

<sup>(91)</sup> F. S. Caruso, *Dal caporalato alle agenzie di lavoro temporaneo: i braccianti rumeni nell'agricoltura mediterranea*, *MM*, 2016, 3, 51-64.

<sup>(92)</sup> La regolarizzazione contenuta all'art. 103 d.l. n. 34/2020 costituisce l'ottavo intervento di legislazione straordinaria in tal senso. Per una rassegna dei precedenti interventi si rinvia a S. Briguglio, *Una regolarizzazione in tempo di pandemia: le lezioni del passato*, *QG*, 28 maggio 2020, in [www.questionegiustizia.it/articolo/una-regolarizzazione-in-tempo-di-pandemia-la-lezione-del-passato\\_28-05-2020.php](http://www.questionegiustizia.it/articolo/una-regolarizzazione-in-tempo-di-pandemia-la-lezione-del-passato_28-05-2020.php).

temporaneo, che tuttavia è stato abrogato nel 2002, ad opera della legge n. 189, la c.d. Bossi-Fini. A ben vedere, la procedura contenuta al comma 2, art. 103, d.l. n. 34/2021 è improntata in tale senso, prevedendo il rilascio di un permesso temporaneo per ricerca di lavoro, convertibile in uno per motivi di lavoro. Tuttavia, l'approccio riproposto anche in quest'ultima sanatoria è di natura prettamente emergenziale e di carattere "esclusivo" più che inclusivo, a causa della ristrettezza dei requisiti per potervi accedere.

Un altro fattore che concorre a rendere del tutto inadeguato l'attuale sistema di regolamentazione delle migrazioni in entrata nel nostro Paese, è l'esiguità delle quote d'ingresso fissate nell'ultimo decennio<sup>(93)</sup>, del tutto incapaci di soddisfare il fabbisogno nazionale di manodopera e di tenere il passo con i mutamenti relativi alla mobilità internazionale dei lavoratori nel mercato, oltreché allo stesso mutamento dell'intensità dei flussi migratori che hanno interessato il nostro Paese<sup>(94)</sup>. L'eccessiva rigidità del sistema delle quote e il contingentamento degli ingressi attraverso periodiche sanatorie non hanno avuto l'effetto di bloccare gli ingressi di stranieri o di gestirne meglio la presenza sul territorio, ma al contrario hanno alimentato (e alimentano tutt'oggi) i canali illegali d'ingresso nel nostro territorio, gestiti da trafficanti e associazioni criminali, e, di riflesso, il mercato del lavoro nero, ai danni degli stessi lavoratori e, indirettamente, del nostro ordinamento.

A ben vedere, la pandemia ha rappresentato un buon pretesto per emanare una nuova sanatoria, trattandosi di un intervento atteso da tempo, considerato che l'ultima sanatoria era intervenuta quasi dieci anni prima (d.lgs. n. 109/2021) e, di riflesso, l'elevato numero di stranieri non regolari sul territorio (circa 600.000 persone)<sup>(95)</sup> che aspettavano tale intervento. Inoltre, attraverso la sanatoria si è cercato di riequilibrare gli effetti dell'abolizione della protezione

---

<sup>(93)</sup> Per la rassegna delle quote di ingressi stabilite nei Decreti flussi dal 1998 al 2006, si rinvia a <http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01cap09sch01.htm>. Per le quote fissate negli anni successivi si riporta quanto sostenuto dagli autori W. Chiaromonte, M. D'onghia, *op. cit.*, 4, che rilevano come «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». L'ultimo DPCM del 7 luglio 2020 ha stabilito in totale 18.000 quote, di cui solo il 17% (3.078) sono state utilizzate, reperibile al sito [www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/ingresso-e-soggiorno-per-lavoro-in-italia/Documents/Focus-on-DPCM-07072020-Agg-19022021.pdf](http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/ingresso-e-soggiorno-per-lavoro-in-italia/Documents/Focus-on-DPCM-07072020-Agg-19022021.pdf).

<sup>(94)</sup> Per uno spaccato sull'andamento e sulla composizione dei flussi migratori del nostro Paese si rinvia al contributo di N. Del Pesco, *Dati immigrazione 1970-2020: mezzo secolo di accoglienza*, 18 marzo 2020 in [www.piuculture.it/2020/03/dati-immigrazione-1970-2020-mezzo-secolo-di-accoglienza-in-italia/](http://www.piuculture.it/2020/03/dati-immigrazione-1970-2020-mezzo-secolo-di-accoglienza-in-italia/).

<sup>(95)</sup> M. Villa, *op. cit.*

umanitaria ad opera dei Decreti Sicurezza del 2018 (§2), che hanno aggravato la condizione di vulnerabilità di buona parte della popolazione migrante<sup>(96)</sup>, convertendo lo *status* di molti migranti da persone in attesa di protezione umanitaria a soggetti irregolari sul territorio e, dunque, passibili di espulsione. Tuttavia, i problemi relativi alla condizione sanitaria, lavorativa e sociale della popolazione migrante, aggravatisi durante la pandemia, sono componenti strutturali della condizione dei migranti nel nostro Paese, e non sembrano essere risolvibili attraverso il solo strumento della regolarizzazione, come invece propinato dal Governo.

*De iure condendo*, a tal fine sembra necessario il superamento dell'attuale sistema di accesso nel territorio nazionale per i migranti, ad esempio attraverso l'introduzione di un permesso di soggiorno per ricerca di lavoro, che permetterebbe l'ingresso legale a chi arriva in Italia per cercare lavoro, evitando in tal modo di passare dalla tappa "obbligatoria" dello *status* di irregolarità durante tale ricerca. Altresì, come rilevato in dottrina<sup>(97)</sup>, occorrerebbe superare «la logica [della] mediazione dei datori di lavoro» nella regolarizzazione della posizione giuridica del lavoratore straniero, riconoscendo il diritto al cittadino straniero di poter dimostrare autonomamente l'esistenza del rapporto di lavoro in corso. Ciò, unito alla possibilità di restare legittimamente sul territorio senza un impiego (attraverso un titolo di soggiorno per ricerca di lavoro), sottrarrebbe verosimilmente il lavoratore straniero dallo stato di assoggettamento alla controparte datoriale, dalla cui volontà dipende la regolarità del rapporto di lavoro e, al contempo, del soggiorno sul territorio.

In conclusione, la regolarizzazione dei lavoratori (e dei rapporti di lavoro) si è dimostrato uno strumento di per sé insufficiente a risolvere la crisi che ha colpito i lavoratori migranti durante la pandemia e, più in generale, a porre rimedio alla precarietà sociale e giuridica in cui verte la manodopera straniera. Tale vulnerabilità non può essere eliminata avvalendosi di un solo provvedimento di natura emergenziale, ma deve essere accompagnata da interventi di tipo strutturale, volti a regolare il fenomeno migratorio e, di concerto, quello dello sfruttamento cui tali soggetti sono esposti.

---

<sup>(96)</sup> C. Caprioglio - E. Rigo, *op. cit.*, 16.

<sup>(97)</sup> N. Zorzella, *op. cit.*, 5.



## Bibliografia

- Amnesty International Italia, *I sommersi dell'accoglienza. Le conseguenze del Decreto legge 113/2018 sul sistema di accoglienza italiano*, 2019, disponibile al sito: <https://immigrazione.it/docs/2020/amnesty-i-sommersi-dellaccoglienza.pdf>.
- ASGI, *Emersione dei lavoratori stranieri 2020 – Scheda pratica*, 15 luglio 2020 al sito: [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/2020\\_Scheda-emersione-2020\\_16\\_06\\_def.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/2020_Scheda-emersione-2020_16_06_def.pdf).
- Aa. Vv., *Vulnerabilità e irregolarità dei lavoratori nel settore agricolo: percezione, determinanti, interventi*, in *Agriregionieuropa*, 2018, 55.
- Botrugno C., *Immigrazione ed unione europea: un excursus storico ragionato*, in *Soc. Dir.*, 2014, 1, 121 ss.
- Caprioglio C. - Rigo E., *Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2020, 3, 33 ss.
- Carchedi F., *La componente di lavoro indecente nel settore agricolo. Casi di studio territoriali*, in *V Rapporto Agromafie e Caporalato*, a cura di Osservatorio Placido Rizzotto, Flai-Cgil, Ediesse-Futura, 2020, 188.
- Caruso F.S., *Dal caporalato alle agenzie di lavoro temporaneo: i braccianti rumeni nell'agricoltura mediterranea*, in *MM*, 2016, 3, 51 ss.
- Chiaromonte W. - D'Onghia M., *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2020, 3, 1 ss.
- N. Del Pesco, *Dati immigrazione 1970-2020: mezzo secolo di accoglienza*, 2020, disponibile al sito: <https://www.piuculture.it/2020/03/dati-immigrazione-1970-2020-mezzo-secolo-di-accoglienza-in-italia/>
- DIG Immigrazione, *X Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, 2020, disponibile al sito: <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Pubblicato-il-X-Rapporto-annuale-Gli-stranieri-nel-mercato-del-lavoro-in-Italia.aspx#:~:text=Nei%202019%2C%20sono%20stranieri%20%2C505,10%2C7%25%20del%20totale.&text=Il%20tasso%20di%20occupazione%20tra,%25%20registrato%20tra%20gli%20italiani>.
- Effat, *COVID-19 Outbreak, workers in agriculture and food production deserve better protection*, 2020, disponibile al sito: <https://www.effat.org/wp-content/uploads/2020/03/COVID-19-Outbreak-Workers-in-agriculture-and-food-production-deserve-better-protection-final.pdf>.
- Flai-Cgil, *Migranti: Cgil, Flai, intervenire con urgenza per fermare contagi in accampamenti lavoratori agricoli*, 2020, disponibile al sito: <https://www.flai.it/comunicati/migranti-cgil-flai-intervenire-con-urgenza-per-fermare-contagi-in-accampamenti-lavoratori-agricoli/>.
- Garattini L. - Zanetti M. - Freemantle N., *The Italian NHS: What Lessons to Draw from CoViD-19?*, in *Appl Health Econ Health Policy*, 2020, 18, 4, 463 ss.
- HRW, *Italia: difetti delle procedure di regolarizzazione dei migranti*, 2020, <https://www.hrw.org/it/news/2020/12/18/377388>.
- IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, 2020, disponibile al sito: [http://www.cestim.it/sezioni/dati\\_statistici/italia/Idos/2020-ITALIA\\_SCHEDA%20SINTESEI.pdf](http://www.cestim.it/sezioni/dati_statistici/italia/Idos/2020-ITALIA_SCHEDA%20SINTESEI.pdf).

- INAIL, *Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione*, 2020, disponibile al sito: <https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/pubblicazioni/catalogo-generale/pubbl-ri-modulazione-contenimento-covid19-sicurezza-lavoro.html>.
- INPS, *Attività essenziali, lockdown e contenimento della pandemia da COVID-19*, 2020, disponibile al sito: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53803>.
- ILO, *Protecting migrant workers during the COVID-19 pandemic*, 2020, disponibile al sito: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_743268.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_743268.pdf).
- Mc Britton M., *Lavoro in agricoltura e immigrazione*, in E. Rigo (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pacini Giuridica, 2015.
- MEDU, *VII Rapporto. La Pandemia a Rosarno*, 2020, disponibile al sito: <https://mediciperidiritiumani.org/la-pandemia-di-rosarno-vii-rapporto/>.
- Miscione M., *Il Diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, in *LG*, 2020, 4, 321 ss.
- NAGA-SIMM, *Attuale legislazione sanitaria italiana per gli immigrati irregolari e attuale fruibilità di tale legislazione a livello regionale*, 2019 [https://www.simmweb.it/attachments/article/973/Report\\_LEGIS\\_Naga\\_2019.pdf](https://www.simmweb.it/attachments/article/973/Report_LEGIS_Naga_2019.pdf).
- Nicodemi F. - Paggi M. - Trucco L., *La tratta e il grave sfruttamento lavorativo dei migranti*, 2015 [https://www.cittalia.it/images/la\\_tratta\\_e\\_il\\_grave\\_sfruttamento\\_lavorativo\\_dei\\_migranti\\_2015.pdf](https://www.cittalia.it/images/la_tratta_e_il_grave_sfruttamento_lavorativo_dei_migranti_2015.pdf).
- OHCHR, *UN experts call on Governments to adopt urgent measures to protect migrants and trafficked persons in their response to COVID-19*, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25774&LangID=E>.
- Omizzolo M., *Bracciantato e caporalato in Italia al tempo del Covid-19*, in MEDU, *VII Rapporto. La Pandemia a Rosarno*, 2020, 43 e ss.
- ONU, *Policy Brief: COVID-19 and People on the move*, 2020, [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/sg\\_policy\\_brief\\_on\\_people\\_on\\_the\\_move.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/sg_policy_brief_on_people_on_the_move.pdf).
- Paggi M., *La sanatoria ai tempi del Coronavirus*, in *QG*, 2020, [https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-sanatoria-ai-tempi-del-coronavirus\\_28-05-2020.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-sanatoria-ai-tempi-del-coronavirus_28-05-2020.php).
- Palumbo L., *Grave sfruttamento e tratta nel lavoro domestico e in agricoltura in Italia*, [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/42405/GGP\\_TRAFFICKO\\_2016\\_IT.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/42405/GGP_TRAFFICKO_2016_IT.pdf?sequence=3&isAllowed=y).
- Santoro E., *Diritto come questione sociale. la prospettiva della sociologia del diritto*, in E. Santoro (a cura di), *Diritto come questione sociale*, Giappichelli, 2009.
- Santoro E., *I rapporti tra la procedura di emersione dello straniero ex art. 103 c. 2 del D.L. 34\_2020 e la domanda di protezione internazionale*, in *ADIR*, 2020, disponibile al sito: <http://www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/procedura-emersione-protezione-internazionale.htm>.
- Santoro E., *Danzando sui gusci d'uovo. Indicazioni per rendere più inclusive le procedure previste dall'art. 103 d.l. 34/2020*, in *ADIR*, 2020, <http://www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/danzando-gusci-uovo.pdf>.
- Spinelli C., *Immigrazione e mercato del lavoro: lo sfruttamento dei migranti economici*, in *RDSS*, 2020, 1, 125 ss.
- Tullini P., *Tutela della salute dei lavoratori e valutazione del rischio biologico*, in *RDSS*, 2020, 2, 335 ss.

Villa M., *Migrazioni in Italia: tutti i numeri*, 31 gennaio 2020, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/migrazioni-italia-tutti-i-numeri-24893>.

Zorzella N., *Regolarizzazione 2020, una prevedibile occasione perduta. Alcune delle principali criticità*, in *Crit. dir.*, 2020, <https://rivistacriticadeldiritto.it/?p=1458>.