

Legalità e lavoro nel diritto “dopo” la pandemia

di Laura Calafà

A partire da una ricognizione delle diverse risposte fornite dal legislatore alle questioni di regolarità/irregolarità del rapporto di lavoro emerse nella fase dell'emergenza, l'Autrice si propone di introdurre il più ampio e complesso rapporto tra legalità e lavoro nella prospettiva del diritto che se ne occupa con il supporto di alcune riflessioni di metodo elaborate in recenti ricerche dedicate al lavoro e alla salute e sicurezza della salute dei migranti. Tali questioni sono relative al sostegno al reddito, all'emersione di rapporti di lavoro irregolari, soprattutto degli stranieri, e alla gestione del mercato del lavoro, ivi compreso il caporalato.

1. Premessa: le ragioni di un titolo e la “variante pandemica” / 2. Tra cronaca e retorica: l'irregolarità del lavoro durante la pandemia / 3. Dopo la pandemia: non solo questione di merito

1. Premessa: le ragioni di un titolo e la “variante pandemica”

Per concludere un progetto PRIN dedicato al complesso *framework* in cui si colloca il legame tra legalità e lavoro¹, nel 2015 si era ricorsi a una sorta di artificio retorico da riproporre anche in questa occasione, per spiegare le ragioni del titolo prescelto. «Se parole come quelle del titolo rappresentassero un patrimonio comune, non contestato né contestabile, non ci sarebbe bisogno di parlarne. Come diceva Wittgenstein, “Ciò che è ovvio non merita di essere trat-

tato”, quindi il solo fatto che ne stiamo discutendo è sintomo di un problema»².

La citazione utilizzata – inserita in apertura di un *pamphlet* sulla relazione tra legalità, politica e società in un sistema democratico – ha consentito di riflettere sugli esiti di un progetto di ricerca costruito su un termine, “legalità”, sviluppato in termini dialettici con “lavoro”, e del diritto che se ne occupa, a partire da una serie di intuizioni di numerosi ricercatori³ delle cui potenzialità di ricerca, in diverse prospettive, sia privatistiche che pubblicistiche, ancora si continua a elaborare⁴.

1. L. Calafà e M. Ortino, intervento conclusivo alla conferenza internazionale «Legal Work and Social Inclusion in Horizon 2020», Verona, 11 ottobre 2013, https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=9707:8-conferenza-internazionale-legal-work-and-social-inclusion-in-horizon-2020-verona-11-ottobre&catid=162:nazionale&Itemid=92.

2. G. Zagrebelsky, *Rispetto, legalità, equità*, Asmepe Edizioni, Bologna, 2012.

3. Il volume *Legal Frame Work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, curato da D. Gottardi (Giappichelli, Torino, 2016) contiene una parte dei risultati della ricerca; un'altra parte dei risultati è pubblicata in *Lavoro e diritto*, n. 3/2016 – contributi di M. Giacconi, *Le politiche europee di contrasto al lavoro sommerso, Tra (molto) soft law e (poco) hard lavoro*, p. 439, e S. Varva, *Undeclared work e Unione europea, ultimo atto: una “piattaforma europea” per contrastare il lavoro sommerso*, p. 461.

4. Chi scrive coordina, nel biennio 2019-2021, una ricerca-intervento finanziata dal titolo “FARm”, «Fileria dell'Agricoltura Responsabile» (Avviso 1/19, Fondo FAMI – Fondo Asilo Migrazione Integrazione 2014-2020), dedicata alla prevenzione dello sfruttamento lavorativo e del caporalato in agricoltura.

La citazione riproposta in questa sede assolve a una duplice funzione.

Ora come allora, consente di ribadire che il legame tra legalità e lavoro ha pari ambizioni sistematiche per una disciplina che è chiamata sempre più spesso a coniugare termini di tale peso e portata evocativa, prima ancora che giuridica o giuslavoristica in senso stretto, che rinviano alla rilevanza “politica” del tema: da una parte, la legittimazione “politica” del lavoro; dall'altra la valenza di politica del diritto di rivedere la disciplina, il diritto del lavoro, guardandola da una diversa, non ancora usuale, prospettiva. Ora più di allora, il richiamo alla valorizzazione della logica dell'autoevidenza (o della “tautologica”, come scrive qualcuno) consente di non enfatizzare oltre il dovuto l'impatto della variante tragica e inattesa della pandemia sulle dinamiche complesse tra legalità e lavoro. Perché Covid-19, in questa prospettiva, non ha fatto altro che enfatizzare, svelare – se ve ne fosse bisogno –, portando alle estreme conseguenze limiti e “convenienze di sistema” di numerosi operatori, ampiamente conosciute e descritte in letteratura e certificate dalla statistica.

La questione dell'irregolarità del lavoro è solo una parte di una più ampia riflessione che coinvolge l'economia informale e i suoi numeri. I dati ai quali riferirsi per impostare una riflessione realistica in materia sono i seguenti. In Italia, come ci ricorda il *report* Istat del 15 ottobre 2019⁵, l'economia non osservata (l'economia che sfugge all'osservazione statistica diretta) vale circa 211 miliardi di euro, il 12,1% del Pil. L'economia sommersa (ovvero le attività che sono volontariamente celate alle autorità fiscali) ammonta a circa 192 miliardi, mentre l'economia strettamente illegale (economia che ha ad oggetto beni e servizi illegali) vale circa 19 miliardi. L'incidenza sul Pil è ridotta rispetto al 2014, anno in cui si registra un picco (13%)⁶. Le unità di lavoro irregolari censite nel 2017 sono 3.700.000, in crescita di 25.000 unità rispetto al 2016. Non c'è bisogno di ricordare che la risposta

integrata non può essere limitata alla questione dei rapporti di lavoro irregolari; essa rinvia, tra i tanti aspetti, alle politiche fiscali e all'uso del denaro contante, su cui si sofferma ampiamente anche la recente ricerca sul lavoro non dichiarato commissionata dalla Commissione Ue⁷.

Dato che in questo fascicolo della Rivista vengono tracciate riflessioni collettanee sul diritto dopo la pandemia, occorre ricordare che il sintomo del problema a cui si riferisce la citazione di apertura è chiaramente la stessa risposta in termini di politica del diritto offerta dal legislatore e non certo l'analisi che la precede, ampiamente consolidata⁸. Non si vuole negare che esista la “variante pandemica”. Ma esiste un legame tra tutela dei diritti dei lavoratori e pandemia che merita di essere enfatizzato. I focolai censiti in Italia con i casi dei corrieri TNT e Bartolini (Bologna), ma anche all'estero, come ci segnala il focolaio nel mattatoio della Tönnies, nel Land tedesco del Nord Reno-Vestfalia, non fanno che rendere evidente al legislatore, anche dell'Ue, l'ovvio.

La pandemia ha confermato che ci sono settori e filiere produttive prive di un livello decente di protezione delle persone che lavorano (agricoltura, come segnala il caso di Mondragone; logistica e macellazione della carne, come appena ricordato), luoghi di lavoro che diventano la rappresentazione simbolica dell'assenza di ogni tutela dei diritti, senza dimenticare il settore della prestazione dei servizi alla persona da parte delle famiglie, da sempre e in tutta l'Ue, in cui si registra la più alta presenza di lavoratori irregolari⁹.

Sarebbe davvero fuorviante affermare che la questione della regolarizzazione della posizione dei migranti irregolari che lavorano in Italia si è resa evidente solo con la pandemia¹⁰. In fondo, le questioni da trattare sono sempre le stesse, almeno dal 2002, anno di approvazione della legge Bossi-Fini: la regolazione e la gestione degli afflussi per ragioni di lavoro, anche di carattere stagionale, che tendono a

5. www.istat.it/it/files/2019/10/Economia-non-osservata-nei-conti-nazionali-2017.pdf.

6. Si legga il contributo di G. Tria, *Lavoro irregolare, lavoro transnazionale e immigrazione. Un'analisi quantitativa*, in F. Di Marzio (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Donzelli, Roma, p. 87.

7. Si legga *Special Eurobarometer 498: Undeclared Work in the European Union, report* del settembre 2019, pubblicato in febbraio 2020, ma circolato nei primi giorni della pandemia, nel mese di marzo: https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2250_92_1_498_ENG.

8. Si rinvia a A. Viscomi, *Profili giuridici del lavoro sommerso*, in *Diritti, lavori, mercati*, n. 2/2000, p. 379; *Id.*, *Questioni sul lavoro sommerso e lo sviluppo locale*, Rubbettino, Catanzaro, 2008, e, più di recente, *Lavoro e legalità: “settori a rischio” o “rischio di settore”? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, Centre for the Study of European Labour Law (CSDLE) “Massimo D'Antona”, *working paper* n. 253/2015; V. Pinto (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Cacucci, Bari, 2007.

9. Si rinvia al *report Special Eurobarometer 498: Undeclared Work in the European Union, op. cit.*

10. Vds., per una sintesi recente, W. Chiaromonte - M.D. Ferrara - M. Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2020.

confondersi con gli arrivi per ragioni diverse, di carattere umanitario; il perdurante utilizzo del contratto di soggiorno per lavoro, con le distorsioni che lo accompagnano (art. 5-bis testo unico immigrazione); il rapporto tra regolarità di *status* e rilevanza penale dell'irregolarità stessa, con l'art. 10-bis del testo unico immigrazione ancora in vigore; l'approccio burocratico alla gestione delle procedure.

Non è questa la sede per tornare sulle numerose precisazioni terminologiche relative alle diverse formule di irregolarità ampiamente chiarite in letteratura¹¹. Si torna a usare nel titolo il termine di legalità affiancato a quello del lavoro perché si intende impostare una riflessione più ampia di carattere sistematico o strutturale che dir si voglia, perché i confini della riflessione dipendono dagli obiettivi della stessa e questi obiettivi risultano fortemente condizionati dall'orizzonte valoriale in cui si colloca e dall'approccio metodologico che presuppone.

La "variante pandemica" impone di articolare una risposta adeguata in termini di politica del diritto perché la protezione della salute pubblica rende rilevante per l'intera comunità la questione della tutela e delle condizioni del lavoro. Come anticipato, per impostare un ragionamento di prospettiva, occorre prima verificare se le scelte effettuate dal legislatore nel 2020 in fase di emergenza siano adeguate rispetto ai bisogni (non solo transitori) che devono soddisfare, amplificando o riducendo i difetti del sistema regolativo in cui si innestano e che sono ampiamente conosciuti dalla letteratura scientifica in materia.

2. Tra cronaca e retorica: l'irregolarità del lavoro durante la pandemia

Come è stato scritto di recente, dalla «pandemia non discende una crisi di settore o territoriale, ma una crisi intersettoriale e del paese intero che non è controllabile, anzi si amplifica in ragione di condizioni di vario genere, anche esse non del tutto controllabili, sino a divenire europea, poi occidentale, infine globale. Questo è il problema vero con cui si confronta la decretazione di urgenza in materia di sostegno al reddito per Covid-19. Il resto è fatto di dettagli, in alcuni casi di errori, in altri di prove»¹². Dal pun-

to di vista generale, non si può che segnalare che la pandemia ha imposto un cambio di metodo di lavoro alle istituzioni Ue che merita di essere enfatizzato in questa sede, su cui è già stata pubblicata letteratura *ad hoc*¹³. In attesa di un cambio di metodo di lavoro anche a livello nazionale, anche in vista dell'utilizzo del cd. "Recovery Fund" su cui si è impegnato lo scorso Consiglio europeo del mese di luglio, non si può che ammettere che il dl n. 18/2020 (convertito in l. n. 27/2020, la quale ha assorbito anche parti di disciplina del dl n. 9/2020), seguito dal dl n. 34/2020 (convertito in l. n. 77/2020), ha dato una risposta in continuità, sicuramente parziale al tema di cui ci si occupa, con riguardo ai lavoratori irregolari residenti ufficialmente in Italia, mentre ha fornito una risposta contraddittoria per quanto riguarda i lavoratori stranieri privi dello *status* di regolarmente soggiornante. Come segnala, in effetti, la dottrina, la tutela pensata per i lavoratori irregolari durante la pandemia è «una tutela che muove dalla negazione della condizione di lavoratore»¹⁴.

È da questo assunto che si è scelto di trattare il tema dell'irregolarità e del lavoro durante la pandemia perché a queste persone è stata offerta soltanto una sorta di soccorso alimentare finanziato con il dpcm del 28 marzo 2020. Per i migranti, alla negazione della condizione di lavoratore si aggiunge la questione dello *status* che condiziona l'accesso allo stesso soccorso alimentare. Entrambi questi profili sono trattati dal legislatore nel dl n. 34/2020.

A fronte di questa consapevolezza, sono due i passaggi normativi chiave che il legislatore ha tracciato e che collegano la vicenda della pandemia con la tutela del reddito, la prevenzione del contagio al reale funzionamento dell'economia non osservata mediante regolarizzazione della posizione di irregolarità lavoratori, anche stranieri. Senza dimenticare, in premessa, che il legislatore ha sentito il bisogno di coordinare le conoscenze e le competenze in materia di rapporto tra Covid-19 e lavoro, anche irregolare, progettando un Osservatorio del mercato del lavoro per monitorare tempestivamente gli effetti sul mercato del lavoro dell'emergenza epidemiologica (art. 99 dl n. 34/2020). Tra le competenze assegnate all'Osservatorio vi è anche l'individuazione di «aree prioritarie verso cui indirizzare azioni e interventi per il

11. M. Peruzzi, *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna e dell'Unione europea*, in *Diritti, lavori, mercati*, n. 1/2015, p. 115.

12. M. Faioli, *Covid-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, in O. Bonardi - U. Carabelli - M. D'Onghia - L. Zoppoli (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, Roma, p. 168.

13. S. Russack e D. Fenner, *Crisis decision-making. How Covid-19 has changed the working methods of the EU institution*, Centro per gli studi politici europei (CEPS), luglio 2020, www.ceps.eu/wp-content/uploads/2020/07/PI2020-17_Crisis-decision-making.pdf.

14. U. Gargiulo e V. Luciani, *Emergenza Covid-19*, op. cit., p. 207.

superamento degli squilibri tra domanda ed offerta di lavoro e prevenzione e contrasto al lavoro irregolare». L'Osservatorio, che deve garantire il tempestivo collegamento con forme equivalenti di intervento a livello decentrato, non risulta ancora attivo e operativo.

Il primo passaggio dell'intervento è contenuto nell'art. 82 ed è relativo all'introduzione di un istituto speciale di sostegno del reddito per chi ne è privo e non può essere titolare dell'intervento dell'integrazione salariale. Il reddito di emergenza (Rem) ha un ammontare da 400 a 800 euro e spetta ai nuclei familiari in condizioni di necessità economica in conseguenza dell'emergenza epidemiologica Covid-19. Come scrive la disposizione normativa, il Rem è «riconosciuto ai nuclei familiari in possesso cumulativamente, al momento della domanda, dei seguenti requisiti: a) residenza in Italia, verificata con riferimento al componente richiedente il beneficio; b) un valore del reddito familiare, nel mese di aprile 2020, inferiore ad una soglia pari all'ammontare di cui al comma 5; c) un valore del patrimonio mobiliare familiare con riferimento all'anno 2019 inferiore a una soglia di euro 10.000, accresciuta di euro 5.000 per ogni componente successivo al primo e fino ad un massimo di euro 20.000. Il predetto massimale è incrementato di 5.000 euro in caso di presenza nel nucleo familiare di un componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza come definite ai fini dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159; d) un valore dell'ISEE inferiore ad euro 15.000».

L'ordinamento italiano dà, quindi, una risposta indiretta alla tutela del reddito degli irregolari: la condizione di necessità economica legittima un intervento dedicato a sostegno del reddito che arriva a comprenderli se e in quanto "poveri". La questione dell'irregolarità della posizione lavorativa viene semplicemente rimossa. Al supporto alimentare, gestito tra molte difficoltà dai Comuni nella prima fase dell'emergenza e seguito dal cd. "bonus spesa", è stato aggiunto un reddito dedicato. Tra le varie ragioni per la proroga del termine finale di presentazione della domanda (31 luglio 2020 da parte del dl n. 52/2020) vi

è il numero di domande al di sotto delle attese anche a causa della procedura gravosa che sembra pesare sui richiedenti, non sempre in grado di gestirla. Stessa sorte pare riservata anche alla procedura di emersione di rapporti di lavoro sommerso contenuta nel terzo passaggio chiave dell'intervento del legislatore (art. 103 dl n. 34/2020). Prima di verificare gli esiti (vds. *infra*, par. 3), conviene tracciare i contenuti di una disposizione complessa, composta da 26 commi.

Come spiegano le numerose disposizioni di attuazione e interpretative che accompagnano il disposto¹⁵, si tratta di tre diverse forme di procedure amministrative che consentono la regolarizzazione dello status giuridico e/o lavorativo di una persona straniera presente in Italia e/o di convertire il proprio permesso di soggiorno in un diverso permesso (di soggiorno per attesa occupazione o per motivo di lavoro subordinato). Nella prima ipotesi si conclude un contratto di lavoro completamente nuovo nei settori previsti (agricoltura, allevamento, zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse; assistenza alle persone per se stessi o per componenti della propria famiglia; lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare) da parte di cittadini extra-Ue, presenti in Italia prima dell'8 marzo 2020 e che non se ne siano allontanati successivamente. La seconda ipotesi è relativa all'emersione di un rapporto di lavoro irregolare in corso, sempre negli stessi settori lavorativi, con cittadini italiani o stranieri presenti sul territorio nazionale da prima dell'8 marzo 2020 e che non se ne siano allontanati successivamente. La terza ipotesi è relativa alla richiesta da parte di cittadini stranieri di un permesso di soggiorno temporaneo della durata di sei mesi dalla presentazione dell'istanza, allorché si trovino in determinate condizioni previste dal comma 2 dello stesso art. 103¹⁶. Tolti i limiti, gli elenchi di reati che possono rendere inammissibile l'istanza o il rigetto della stessa, nel disposto rimane davvero poco di interesse da segnalare. Come per le precedenti sanatorie, anche la procedura di regolarizzazione del 2020 si conclude con la stipula del contratto di soggiorno (comma 15) e con l'istanza di rilascio al questore del permesso di soggiorno temporaneo. Chi ha presentato l'istanza, come in passato, può soggiornare legittimamente nel territorio dello Stato e

15. Si devono ricordare, in particolare, le seguenti disposizioni attuative e interpretative: Ministero dell'interno, dm 27 maggio 2020; Ministero dell'interno, Dipartimento libertà civili e immigrazione, circolare del 30 maggio 2020; Ministero dell'interno, Dipartimento pubblica sicurezza, circolare del 30 maggio 2020; Ministero dell'interno, Dipartimento libertà civili e immigrazione, circolare del 5 giugno 2020; la più recente circolare è quella congiunta dei Ministeri dell'interno e del lavoro, del 27 luglio 2020, dedicata in particolare alla continuazione dell'attività lavorativa nelle more della definizione della procedura.

16. Il comma 2 si riferisce a coloro i quali: a) abbiano un permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, che non sia stato rinnovato né convertito; b) siano presenti in Italia da prima dell'8 marzo 2020, senza essersi allontanati successivamente; c) abbiano svolto attività lavorativa, in particolar modo se debitamente comprovata, prima del 31 ottobre 2019, purché in determinati settori lavorativi. In caso di reperimento di un contratto di lavoro nei settori lavorativi previsti dal dl, vi è la possibilità di convertire il permesso di soggiorno temporaneo semestrale così acquisito in un permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

svolgere lavoro subordinato solo nei settori previsti dall'art. 103 dl n. 34/2020.

Tra limiti reddituali, cause ostative e definizione del procedimento, quasi scompare il comma 20, che ricorda che in Italia è stato approvato in Piano nazionale triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato: «Al fine di contrastare efficacemente i fenomeni di concentrazione dei cittadini stranieri (...) in condizioni inadeguate a garantire il rispetto delle condizioni igienico-sanitarie necessarie al fine di prevenire la diffusione del contagio da Covid-19, le Amministrazioni dello Stato competenti e le Regioni, anche mediante l'implementazione delle misure previste dal Piano triennale», adottano «soluzioni e misure urgenti idonee a garantire la salubrità e la sicurezza delle condizioni alloggiative, nonché ulteriori interventi di contrasto del lavoro irregolare e del fenomeno del caporalato».

Riflettendo di politiche e strategie di contrasto al lavoro sommerso, non si può non costruire un collegamento tra il dl n. 34/2020 e la precedente l. n. 199/2016 intitolata «*Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*». In effetti, il legislatore del dl n. 34/2020, che dovrebbe essere già consapevole dei limiti e delle convenienze del sistema degli operatori economici coinvolti nella filiera dell'agricoltura, interviene anche durante la pandemia per tentare di tracciare connessioni tra irregolarità e sistema economico, solo che questo intervento più ampio appare già dalle fondamenta alquanto deboli. L'intervento normativo del 2020 può essere qualificato come un altro esempio di "approccio strategico residuale".

Nel senso che, nel 2016, la legge 199 si è concentrata sugli strumenti penali di contrasto al caporalato e allo sfruttamento con le modifiche all'art. 603-bis del codice penale, reso di più facile applicazione, ma sosteneva anche un approccio promozionale al complesso tema evocato e trattato in modo puntuale solo in forma repressiva. Ricordiamo che l'intervento è stato motivato e sostenuto politicamente dalla morte di una bracciante in Puglia vittima di caporalato e gravemente sfruttata. Come è stato scritto all'indomani della pubblicazione della legge, «per quanto importanti, queste norme lasciano aperta una questione: è possibile ed efficace utilizzare il diritto

penale per regolare il mercato del lavoro? (...) nelle campagne del Sud e del Nord operano centinaia di caporali (o pseudocooperative): da un lato, è impensabile arrestarli e processarli tutti; dall'altro lato, la loro presenza mostra che queste modalità di intermediazione e organizzazione della manodopera sono estremamente radicate nel sistema di produzione agricolo ed è quindi necessario uno sforzo tutto politico per costruire alternative "legali" praticabili»¹⁷. Come a dire che la parte di legge dedicata all'incentivazione al miglioramento del sistema economico-produttivo anche mediante valorizzazione della Rete del lavoro agricolo di qualità risultava recessiva perché tutta da costruire con faticosi interventi di attuazione e di supporto politico a livello nazionale e locale che, fino ad oggi, sono mancati.

Il richiamo al Piano triennale di prevenzione del caporalato effettuato nell'art. 103 dl n. 34/2020 è, d'altronde, destinato a subire la stessa sorte. Documento di natura politico-strategica se non imposto, quanto meno caldamente raccomandato dagli esiti negativi delle recenti visite ispettive effettuate in Italia da osservatori internazionali¹⁸; composto di numerosi interventi tracciati solo nell'obiettivo (la repressione dello sfruttamento e del caporalato), ma concretamente e specificamente tutti da definire, a volte addirittura ancora da pensare, interventi che comprendono anche la valorizzazione della stessa Rete del lavoro agricolo di qualità, ancora da perfezionare a livello nazionale e pressoché inesistente a livello locale. Tra gli aspetti ancora da chiarire, in particolare, i rapporti tra centro e periferia (Regioni) con riguardo alla gestione del mercato del lavoro in agricoltura richiamato nel suo funzionamento informatico e digitale su cui si sta attivando, non senza contraddizioni, Anpal a livello nazionale.

Oltre che sulla gestione burocratica delle procedure, sul futuro del Piano triennale e dell'intero funzionamento della filiera dell'agricoltura pesa il rapporto – tutto da migliorare – tra Stato e Regioni anche in questo ambito: senza la consapevolezza di questi limiti, che ogni operatore deve conoscere, è destinato a rimanere un inserimento retorico, una formula di stile in un disposto dedicato a regolare minuziose procedure di regolarizzazione (tra l'altro mancata). Una verifica del reale funzionamento del dl n. 34/2020 con riguardo alle disposizioni trattate in questa sede si rende ora necessaria.

17. Vds. D. Perrotta, *Questa legge non basta*, in *Il Mulino*, 25 novembre 2016, www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:3650.

18. Per una sintesi della visita della Relatrice speciale Onu sulle nuove schiavitù, L. Calafà, *Focus Europa. La lotta al lavoro forzato e obbligatorio. Riflessioni sul lavoro indecente dopo la pronuncia Chowdury*, in *Lavoro e diritto*, n. 3/2019, p. 499; a questa visita del 2018 occorre aggiungere anche la successiva, del 2019, sul funzionamento del complessivo sistema alimentare – vds. www.repubblica.it/cronaca/2020/01/31/news/l_onu_accusa_in_italia_l_industria_alimentare_sfrutta_i_braccianti-247280663/.

3. Dopo la pandemia: non solo questione di merito

Per introdurre il tema specifico trattato – la risposta normativa alle questioni di legalità del lavoro poste durante la pandemia – si sceglie la strada che rinvia al metodo, all'analisi sul reale funzionamento dell'approccio prescelto dal legislatore¹⁹. Riccardo Guastini ha scritto, nel contributo offerto al progetto PRIN del 2015, che «legalità significa genericamente conformità alla legge, osservanza alla legge»²⁰. Il piano in questa sede, ora come allora, cambia. Si estende. Il tema posto induce a chiedersi non solo se la legge è rispettata e quale ordinamento è chiamato a farla rispettare. La questione del *framework* in cui si colloca il rapporto tra legalità e lavoro, anche in periodo di pandemia, richiede l'ulteriore verifica di effettività della disciplina/normativa di riferimento. Occorre soffermarsi, in particolare, sugli esiti delle due procedure attivate dal mese di giugno e richiamate nel par. 2: assegnazione del Rem ed emersione dei rapporti di lavoro.

Dai dati ufficiali del Governo gestiti dall'Inps, sia le procedure di richiesta del Rem che le procedure di regolarizzazione si registrano in un numero decisamente al di sotto delle aspettative maturate. Alla data del 31 luglio 2020 (15 giorni prima di entrambe le scadenze):

- le domande di riconoscimento del Rem sono circa 460.000;
- le domande di regolarizzazione inviate sono 148.594.

Le domande che tali dati inducono a porsi sono molteplici. Il bisogno economico alla base dell'intervento con il Rem non era realmente esistente? La ricerca Censis-Confcooperative fornisce dati allarmanti di segno decisamente contrario: circa 1.059.000 famiglie vive di solo lavoro irregolare con un reddito ovviamente calato in seguito al *lockdown*²¹. Il fatto che la metà delle domande Rem risultino rifiutate per assenza di requisiti o perché incomplete induce a credere che la ragione del fallimento dell'intervento sia da ricondurre non all'assenza di bisogno, ma alle procedure a supporto dell'intervento, come successo per la prima fase di gestione dell'intervento di integrazione salariale per i lavoratori²².

Anche con riguardo alle domande di regolarizzazione, il basso tasso di domande non può collegarsi alla mancanza di persone da regolarizzare presenti nel nostro Paese, ma piuttosto ai limiti ontologici della stessa disposizione (in particolare, la limitazione dei settori produttivi e i requisiti sostanziali per accedere alla procedura). La difficoltà di raggiungere un accordo politico ha trasformato un intervento doveroso, una scelta necessaria ai fini della tutela della salute e della dignità delle persone, in una disposizione non adeguata all'obiettivo perseguito qualificato. Infatti, solo il 13% di esse (19.875) è relativo al lavoro subordinato in agricoltura e l'87% è relativo al lavoro domestico²³.

Proprio il *focus* sul lavoro agricolo può aiutare a comprendere la critica appena formulata, ma anche gli esiti al di sotto delle aspettative delle procedure di regolarizzazione (nonostante l'interpretazione estensiva del presupposto settoriale di riferimento)²⁴.

19. Le riflessioni che, nel corso degli anni, sono state dedicate al tema dello sfruttamento lavorativo seguono lo stesso approccio: L. Calafà, *Lo sfruttamento lavorativo oltre le migrazioni: percorsi di ricerca*, in D. Gottardi (a cura di), *Legal Frame Work*, op. cit., p. 155.

20. R. Guastini, *In tema di legalità, paper*, 2015, http://olympus.uniurb.it/old/index.php?option=com_content&view=article&id=8524:prin&catid=68:doc&Itemid=61#8.

21. Vds. www.confcooperative.it/LInformazione/Notizie-Quotidiano/censisconfcooperative-covid-baratro-povert224-assoluta-per-altre-21-milioni-di-famiglie.

22. M. Faioli, *Covid-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, op. cit.

23. Il rapporto finale pubblicato dopo il 15 agosto conferma il *trend* delle regolarizzazioni: su un totale di 207.542 domande presentate, solo il 15% è relativo all'emersione del lavoro subordinato. L'85% è relativo alle domande di emersione del lavoro domestico. Fonte: www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/dlci_-_analisi_dati_emersione_15082020_ore_24.pdf.

24. Come segnala l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (Asgi) in una scheda preparata *ad hoc*, il rinvio al settore agricolo è da intendersi in senso ampio: «L'art. 4, co. 2, DM 27.5.2020 specifica che le attività connesse vanno individuate tra quelle elencate nell'allegato 1 al suddetto decreto ministeriale, che costituisce parte integrante del decreto stesso. Si è così ampliato l'ambito di impiego della manodopera ad una serie di attività funzionali ad assicurare la effettiva operatività dei settori dell'agricoltura, dell'allevamento e zootecnica, della pesca ed acquacoltura. Sono così ricomprese, tra le altre, le attività concernenti gli agriturismi, la produzione di carni, di succhi di frutta, di derivati del latte, di biscotti a paste alimentari e l'industria delle bevande (birra, vino, distillati), fino alle attività di servizi per edifici e paesaggio (cura e manutenzione di parchi, giardini e aiuole) e, dunque, fino a comprendere le attività manifatturiere delle industrie alimentari. Prima della pubblicazione del DM 27.5.2020 (espressamente previsto dall'art. 103, co. 5, D.L. n. 34/20), ci si interrogava in particolare sull'ambito di estensione del concetto di "attività connesse" in ambito agricolo, per verificare la possibilità di giungere ad un ampliamento della categoria e la conclusione poteva essere individuata nel concetto di "attività connesse" definite all'art. 2135, cod. civ. con riferimento all'imprenditore agricolo. Tale norma, unitamente alle interpretazioni amministrative e giurisprudenziali in ordine alle "attività connesse" potrà ancora essere presa in considerazione al fine di ricomprendervi attività non esplicitamente richiamate dal citato decreto ministeriale».

La durata breve e brevissima della prestazione di lavoro difficilmente consente quella fidelizzazione dei lavoratori in agricoltura e spiega, almeno in parte, la percentuale decisamente più elevata delle regolarizzazioni per servizi prestati in famiglia, senza contare che il funzionamento dell'intera filiera dell'agricoltura è governato dalla questione dei prezzi dei prodotti e dal funzionamento delle aste cd. "al doppio ribasso" per la grande distribuzione²⁵. Senza dimenticare che, per il lavoro agricolo, è ampiamente praticata una mobilità intra-Ue dai Paesi dell'Est che è penalizzata dalla pandemia e non dal funzionamento delle regole del mercato del lavoro dei cittadini extra-Ue. È proprio la vicenda dell'impiego dei lavoratori migranti in agricoltura durante la pandemia che rende evidenti alcuni fenomeni che meritano di essere attentamente analizzati al fine di costruire strategie e interventi normativi efficaci:

- la gestione dell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro agricolo è passata a passa tutt'ora da enti bilaterali e/o da associazioni dei datori di lavoro, con esclusione delle strutture pubbliche di riferimento (agenzie, centri per l'impiego), che non hanno migliorato i servizi (nemmeno quelli informatici) dedicati o da dedicare al mercato del lavoro, specialmente agricolo; semplicemente, hanno abdicato alla funzione di intermediazione nel mercato del lavoro agricolo. Il caporalato opera laddove non opera né il pubblico né il privato accreditato;

- l'attivazione autonoma di "corridoi verdi" da parte di singoli e/o di associazioni datoriali per far fronte alla carenza di manodopera merita di essere studiata e verificata nel loro concreto funzionamento. Il corridoio verde non è altro che una risposta temporanea a un problema che assume sembianze diverse a seconda dei contesti di riferimento. Dopo l'emergenza Covid-19 rimarrà comunque un problema di gestione del mercato del lavoro agricolo, anche perché le quote annuali previste per il lavoro subordinato, anche stagionale, non sono sufficienti a garantire la copertura regolare della domanda da parte delle imprese. Il lavoro irregolare dipende anche dal sistema di regole per accedere regolarmente al lavoro²⁶.

In conclusione, il quadro offerto dal mercato del lavoro agricolo intra ed extra-Ue è vario e complesso, e difficilmente una procedura di regolarizzazione di per sé considerata poteva e può essere in grado di ri-

solvere le criticità già esistenti e quelle che si sono aggiunte durante la pandemia. Perché è ineludibile un ripensamento delle tecniche di intervento in generale nel mercato del lavoro degli stranieri (a partire dall'inadeguatezza del sistema e dei numeri delle quote d'accesso), che rinvia al ruolo delle regole e delle politiche Ue sullo specifico punto²⁷.

Da segnalare – semmai ve ne fosse bisogno – che dal *report* dell'Inps risulta evidente che nessuna delle domande di regolarizzazione è da intendersi come emersione del secondo tipo, cioè quelle che potevano essere presentate anche da cittadini italiani. Non è una sorpresa: il ragionamento sulle convenienze della regolarizzazione meritava sicuramente un'istruttoria più adeguata perché la scelta di emersione non è mai semplice, indolore e difficilmente funziona senza incentivi. Sappiamo che le sanzioni penali colpiscono solo il datore di lavoro e il lavoratore assunto e privo di permesso di soggiorno. Le sanzioni penali non colpiscono il datore di lavoro e il lavoratore irregolare.

È con queste premesse che possono tracciarsi alcune riflessioni conclusive. In particolare, non si può non ricordare quella dottrina che ampiamente ha sondato tali complessità, che provocano al giurista del lavoro una sorta di disagio: «l'incertezza intorno ai frastagliati confini del fenomeno sociale che intende studiare (e disciplinare) – testimoniata dalla stessa policromia lessicale nella definizione delle condizioni di illegalità del lavoro, impossibile da racchiudere in una univoca definizione – suggerisce l'abbandono delle usuali ambizioni monistiche e sistematiche e l'adozione di modelli analitici e rappresentativi in grado di cogliere la specifica diversità microsistemica del fenomeno del lavoro illegale e quindi degli strumenti e delle tecniche di contrasto preventivo o di aggressione repressiva».

Dato che l'illegalità è un termine che può essere «declinato al plurale (...) sia sul piano delle determinanti causali che su quello delle strategie di intervento», nella fase post-pandemia sarebbe necessario superare la logica emergenziale che accompagna ogni decisione relativa alle questioni del lavoro *illegale* (come categoria inclusiva indifferentemente riconducibile a stranieri o lavoratori locali), mantenendo saldo l'*imprinting* di tutela dei diritti umani necessario ai fini del rispetto delle regole internazionali e altrettanto scontato l'interesse per l'impresa e

25. Il disegno di legge n. 1373 (prima firmataria Susanna Cenni, Pd), già approvato dalla Camera il 29 giugno 2019, è stato trasmesso al Senato, alla commissione Agricoltura di Palazzo Madama, all'inizio del 2020, salvo poi interrompersi per l'emergenza Covid durante la fase delle audizioni.

26. V. Papa, *Il lavoro stagionale dei migranti*, in W. Chiaromonte - M.D. Ferrara - M. Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, op. cit., p. 279.

27. Si rinvia a L. Calafà, *Le migrazioni per motivi non economici nel quadro regolativo dell'UE*, in W. Chiaromonte - M.D. Ferrara - M. Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, op. ult. cit., p. 69.

il sistema produttivo che deve rappresentare il *focus* delle *policies* (non solo sanzionatorie) del legislatore. “Legalità e Lavoro” dovrebbe essere un capitolo specifico dei progetti da presentare nell’ambito dell’uso del *Recovery Fund*.

A parte le questioni politiche generali, occorre riconoscere che, tra le poche certezze che lascerà il Covid-19 ai giuristi del lavoro, vi è sicuramente da annoverare la difficoltà di trincerarsi nella *comfort zone* delle questioni qualificatorie dell’autonomia e della subordinazione del rapporto di lavoro e delle tecniche di tutela legate al luogo di lavoro, senza riconoscere la questione della regolarità degli *status* e la stessa

esistenza del meta-tema della vulnerabilità e povertà delle persone nel lavoro e del lavoro di fronte al diritto²⁸. Come scritto di recente²⁹, non solo il Covid-19 ha indotto a riflettere sul contrasto evidente tra rarefazione e intensificazione del lavoro, ma ha costretto tutti e tutte a ripensare alle fragilità delle persone che lavorano in condizioni di irregolarità, in tutte le variabili conosciute che arrivano fino al grave sfruttamento lavorativo³⁰. Perché i contenuti e i termini della riflessione lavorista sono chiamati a riproporre il cd. *labour rights approach* che, per i termini e i contenuti trattati, non è che una necessaria variante dell’*human rights approach*³¹.

28. Con riguardo al rapporto tra diritto e vulnerabilità, anche in ragione dei determinanti sociali della salute, si rinvia al contributo di S. Angeleri - L. Calafà - V. Protopapa, *Promoting the health and safety of migrant workers. Different disciplines, a shared objective*, Centre for the Study of European Labour Law (CSDLE) “Massimo D’Antona”, *working paper* n. 9/2020 (*Collective Volumes*). La rivista *Lavoro e diritto* ha pubblicato due fascicoli monografici dedicati espressamente al tema della povertà (n. 4/2018: *Lavoratori poveri. Modelli e strumenti di tutela sociale*; n. 1/2019: *La povertà nonostante il lavoro*). Per un primo contributo sistematico sul rapporto tra diritto del lavoro e Covid-19, vds. O. Bonardi - U. Carabelli - M. D’Onghia - L. Zoppoli (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, *op. cit.*

29. A. Maresca, *Il diritto del lavoro al tempo del COVID-19*, in *Federalismi*, n. 8/2020, p. 10, (www.federalismi.it/AppOpenFile-PDF.cfm?eid=550&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE%5F30032020205555%2Epdf&content=1%2Bdiritto%2Bdel%2Blavoro%2Bal%2Btempo%2Bdel%2BCOVID%2D19&content_auth=%3Cb%3EArturo%2BMaresca%3C%2Fb%3E); le riflessioni sono riprese da U. Gargiulo e V. Luciani, *Emergenza Covid-19 e «blocco» dei licenziamenti: commento all’art. 46 del d.l. n. 18/2020 (conv. in l. n. 27/2020) 2020*, in O. Bonardi - U. Carabelli - M. D’Onghia - L. Zoppoli (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, *op. cit.*, p. 207.

30. U. Gargiulo e V. Luciani, *Emergenza Covid-19*, *op. ult. cit.*

31. L. Calafà, *Focus Europa*, *op. cit.*, che richiama C. Costello, *Migrants and Forced Labour: A Labour Law Response*, in A. Bogg - C. Costello - A.C.L. Davies - J. Prassl (a cura di), *The Autonomy of Labour Law*, Hart, Oxford (UK)/Portland (Oregon), p. 226.