
ADiM BLOG

Aprile 2020

ANALISI & OPINIONI

***COVID-19 e immigrazione:
l'urgente necessità di una regolarizzazione***

Andrea De Petris

Ricercatore di Diritto Costituzionale
Università Giustino Fortunato, Benevento

Parole chiave

Bozza di legge – Regolarizzazione – Braccianti – Permesso di soggiorno

Abstract

Una bozza di legge al momento in circolazione prevede una regolarizzazione stagionale dei lavoratori impegnati nella raccolta della produzione ortofrutticola. Se confermata, una tale disciplina determinerebbe un'eccessiva precarizzazione di una manodopera di cui, invece, continuerà ad esserci bisogno anche dopo la conclusione dell'emergenza seguita alla pandemia da Coronavirus. Sarebbe invece opportuno prevedere permessi di soggiorno pluriennali, svincolati dalla durata stagionale del contratto di lavoro che ne consente l'erogazione, e più generalmente forme stabili di regolarizzazione della popolazione migrante priva di permesso di soggiorno, con lo scopo di ridurre la precarietà socio-sanitaria e facilitare interventi terapeutici nell'interesse dell'intera collettività.

Tra le tante emergenze provocate dalla diffusione del COVID-19, si sta gradualmente profilando anche quella legata alle difficoltà di garantire la raccolta della produzione agroalimentare nazionale per l'anno in corso. Secondo Coldiretti, nel settore mancano attualmente almeno 200.000 lavoratori stagionali, che negli anni scorsi giungevano in Italia dall'estero e che quest'anno non arriveranno a causa della chiusura delle frontiere determinata dalla pandemia. I problemi che questa situazione deficitaria rischia di provocare sono molteplici, e tutti di estrema gravità: non soltanto sarebbero a rischio oltre 200 milioni di Euro di produzioni agricole, ognuna da raccogliere coi giusti tempi nella rispettiva finestra temporale della stagione, ma la giacenza di frutta e verdura nei campi starebbe determinando anche un aumento esponenziale degli animali selvatici che se ne nutrono, a cominciare dai cinghiali. La crescente presenza di questi ultimi rappresenterebbe una minaccia non solo per l'esistenza dei raccolti, ma anche per l'incolumità dei lavoratori del settore, senza dimenticare il pericolo di trasmissione di malattie aviarie come la peste suina agli animali di allevamento e, più in generale, la tenuta degli equilibri ambientali in ecosistemi territoriali molto ampi e di elevato valore naturalistico. Coldiretti teme che questo possa tradursi tra l'altro in un aumento dei prezzi all'ingrosso e al consumo dei prodotti agricoli e, a cascata, in un ulteriore aggravio economico per tutta la filiera agroalimentare e della ristorazione.

Per questa ragione, ci sarebbe bisogno di trovare soluzioni rapide ed efficaci che consentano di mettere in sicurezza un settore chiave dell'economia nazionale, in un momento in cui la crisi occupazionale e produttiva di altri settori si fa sempre più pressante e drammatica. Non è un mistero che, fino all'anno scorso, l'imprenditoria agroalimentare non si sia servita soltanto dei lavoratori stagionali giunti dall'estero, ma abbia fatto anche sistematicamente affidamento sulla manodopera offerta dai migranti presenti sul territorio nazionale, a cui venivano offerte condizioni di lavoro profondamente svantaggiose per livello di retribuzione, condizioni di lavoro e garanzie socio-sanitarie. I fenomeni del lavoro nero e del caporalato, odiosi in tutte le loro forme, hanno mostrato negli anni la maggiore recrudescenza proprio nei confronti degli immigrati, soprattutto se privi di permesso di soggiorno e quindi più facilmente ricattabili da parte di datori di lavoro senza scrupoli, troppo spesso nel disinteresse delle pubbliche istituzioni che pure avrebbero le competenze per sorvegliare e reprimere certe pratiche illegali.

Non sono quindi mancati in queste settimane gli inviti pubblici dai soggetti attivi nel settore a considerare l'introduzione di forme di regolarizzazione per i cittadini stranieri privi di permesso di soggiorno disposti ad occuparsi della raccolta agroalimentare, tanto per scongiurare la compromissione dei raccolti, quanto per garantire, attraverso la regolarizzazione, adeguate condizioni esistenziali e sanitarie ad una popolazione di regola costretta dalla precarietà ad ammassarsi in vere e proprie bidonville sorte a ridosso delle coltivazioni che, in tempi di pandemia, rischiano di trasformarsi rapidamente in altrettanti

focolai del COVID-19, pericolosi non solo per chi le abita, ma anche per l'intero territorio che le ospita.

Recentemente, il Governo avrebbe iniziato a mostrare interesse nei confronti di questa richiesta, se è vero che secondo informazioni di stampa tra i ministeri di Agricoltura, Lavoro, Interni, Economia e Giustizia ha preso a circolare una [bozza di legge](#) ancora del tutto provvisoria, avente ad oggetto il tema della regolarizzazione dei cittadini immigrati destinati all'impiego nei settori dell'agricoltura, dell'allevamento, della pesca e dell'acquacoltura. Pur non trattandosi di un provvedimento ufficiale, sembra comunque utile analizzarne i contenuti, valutare quali effetti potrebbe produrre se approvato, e considerare se risulti congruo rispetto alla finalità che intende perseguire.

Come detto, la bozza mira a "sopperire alla carenza di lavoratori nei settori dell'agricoltura, dell'allevamento, della pesca e dell'acquacoltura, in conseguenza del rischio sanitario connesso alla diffusione del Covid 19": espresso scopo del provvedimento sarebbe quindi quello di far fronte ad un problema di carattere imprenditoriale - garantire il regolare svolgimento di un'attività produttiva -, e non di normalizzare la condizione di una quota considerevole di forza lavoro al momento irregolare, la cui regolarizzazione ne risulterebbe una mera conseguenza accessoria e, come vedremo a breve, solamente temporanea.

Il testo prevede infatti che i datori di lavoro che "intendano concludere un contratto di lavoro subordinato nei suddetti settori economici, a tempo determinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale in condizioni di irregolarità", possano farlo presentando una apposita istanza a riguardo presso lo sportello unico per l'immigrazione ai sensi dell'art. 22 del D.L. 286/1998 e successive modificazioni. Sono legittimati a presentare istanza solamente i datori di lavoro dotati di cittadinanza italiana, della cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea, nonché i datori di lavoro stranieri in possesso del titolo di soggiorno previsto dall'art. 9 del D.L. 286/1998, vale a dire la Carta di Soggiorno a tempo indeterminato.

La bozza prosegue precisando che, in caso di esito favorevole del procedimento, il permesso di soggiorno così ottenuto ha la durata del contratto di lavoro, che non può essere superiore ad un anno, rinnovabile "in caso di nuova opportunità di lavoro offerta dallo stesso o da altro datore di lavoro, fino alla scadenza del nuovo rapporto di lavoro". Nel caso in cui il contratto non venga rinnovato, il titolare del permesso di soggiorno temporaneo ha diritto ad accedere all'iter previsto nel già citato art. 22 del D.L. 286/1998, al cui punto 9 si legge che "il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro, anche per dimissioni può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno, e comunque, salvo che si tratti di permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per un periodo non inferiore ad un anno."

Le problematiche della bozza non si esauriscono comunque qui: in primo luogo, il procedimento per la richiesta del permesso di soggiorno risulta infatti estremamente complesso - chiamando in causa una serie considerevole di enti ed istituzioni, quali lo

sportello unico per l'immigrazione, la questura, il competente Ispettorato territoriale del lavoro – in un momento la funzionalità degli uffici pubblici subisce inevitabili rallentamenti dovuti alle restrizioni conseguenti alla diffusione del Coronavirus; in secondo luogo, il procedimento ha una sua onerosità, in quanto esige dal proponente datore di lavoro che richiede il rilascio del permesso di soggiorno un contributo economico la cui entità per il momento non è ancora definita. Questi due aspetti della norma potrebbero influire negativamente sull'intenzione di datori di lavoro potenzialmente interessati di avvalersi effettivamente di questo strumento, riducendo i margini di regolarizzazione della popolazione immigrata irregolare.

L'impianto della bozza sembra ad ogni modo chiaro: l'obiettivo è quello di reperire rapidamente forza lavoro da impiegare in un settore che ne rivendica a gran voce la necessità, mentre non viene presa affatto in considerazione la condizione di precarietà iniziale in cui versano e alla quale sembrerebbero destinati a tornare al termine dell'attività lavorativa i destinatari del provvedimento. È evidente, infatti, che ancorare la durata del permesso di soggiorno al periodo di validità di un contratto di lavoro stagionale, e farne derivare il rinnovo dalla stipulazione di un nuovo contratto dello stesso tipo, significa relegare i migranti regolarizzati secondo questo iter ad una condizione di potenziale precarietà indeterminata nel tempo. Nemmeno la possibilità di accesso alle liste di collocamento garantirebbe agli interessati maggiore stabilità, dal momento che comunque il rinnovo del permesso di soggiorno continuerebbe a dipendere dall'eventuale instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro.

Si configurerebbe pertanto una regolarizzazione finalizzata a soddisfare il mero bisogno di "braccia" dell'attività economica, e non orientata a realizzare un'opportunità di porre fine alla precarietà di gruppi di migranti di cui pure il sistema produttivo del Paese mostra di avere estremo bisogno. Far dipendere la titolarità di un permesso di soggiorno da condizioni lavorative così incerte ripropone l'annosa problematica della debolezza intrinseca ad una popolazione di lavoratori la cui stabilità resta subordinata al rinnovo del rapporto occupazionale, ovvero, in ultima analisi, alla volontà del datore di lavoro. Indubbiamente, la regolarizzazione di questo rapporto garantirebbe ai lavoratori emersi quantomeno un salario conforme alle disposizioni di legge ed adeguate condizioni occupazionali e socio-sanitarie; d'altro canto, porre quale unica condizione per una reiterazione che resterebbe comunque periodica e provvisoria del permesso di soggiorno il rinnovo stagionale del contratto di lavoro rischia di riproporre con modalità differenti quella precarietà che proprio la manodopera agricola ha storicamente conosciuto nel nostro Paese sotto forma di caporalato e lavoro nero. Un'aporia che, se confermata, risulterebbe ancor più sconcertante in quanto, a quanto è dato sapere, contenuta in un testo all'esame di un Esecutivo che tra i propri componenti annovera in veste di Ministro delle Politiche Agricole Teresa Bellanova, la quale grazie al suo storico impegno di lavoratrice agricola prima, e di sindacalista nel settore poi, ha conosciuto e combattuto con forza negli anni le sopraffazioni e le iniquità che la piaga del caporalato ha imposto ai braccianti, regolari e non.

Se, come lo stesso Ministro Bellanova asserisce, l'Italia avrà bisogno stabilmente ed in grande quantità di manodopera nel settore agroalimentare, scopo della disciplina in materia dovrebbe allora essere in primo luogo quello di tutelare la qualità dei lavoratori impiegati in tale ambito, provvedendo innanzi tutto a favorirne la continuità lavorativa come preconditione per consentirne una stabile regolarizzazione. Come spiega la presidente di Coldiretti Bologna, Valentina Borghi, infatti, l'attività lavorativa in agricoltura, seppur semplice, ha delle condizioni specifiche e standard di qualità molto alti da rispettare. Per assicurare il rispetto di questi standard, è necessario che anche il personale impiegato nella raccolta sia adeguatamente formato, poiché è chiaro che "persone formate che vengono qui da anni conoscono bene le tecniche di raccolta, il mantenimento della qualità, così come la cura e ripristino della pianta". In altre parole, un bracciante già formato garantisce un lavoro più adeguato ed efficiente, ed un prodotto agricolo finale di migliore qualità. Sarebbe quindi scelta non solo di civiltà, ma anche di assoluto interesse generale, assicurare che lavoratori già formati nell'attività della raccolta ortofrutticola possano tornare ad essere impiegati stabilmente negli anni: diversamente, prima di ogni stagione di raccolta si renderebbe necessario formare personale alla prima occupazione nel settore, con notevole dispendio di tempo e risorse ed un'inferiore qualità della produzione agricola resa disponibile al commercio.

Considerata la cronica carenza di manodopera nel settore, è verosimile che anche una volta superata l'attuale emergenza pandemica gli imprenditori agricoli continueranno a mantenere un bisogno di forza lavoro che l'offerta di manodopera al momento disponibile tra i cittadini italiani e stranieri regolari non sembra in grado di soddisfare: braccianti già formati e certi della regolarità del loro soggiorno sono d'altro canto lavoratori più consapevoli e capaci di far valere i loro diritti nei confronti di potenziali situazioni di sfruttamento ed abuso. Sarebbe quindi una scelta di pieno buon senso che gli estensori della norma in esame riconsiderassero il meccanismo di stabilizzazione dei migranti irregolari in Italia intenzionati a lavorare nell'agroalimentare, attribuendo loro un permesso di soggiorno pluriennale indipendente dalla durata del contratto di lavoro che ne consente l'emersione, e che possa essere convertito in un regolare permesso di lavoro indipendente dalla tipologia dell'attività occupazionale svolta. Una forma più concreta di stabilizzazione del lavoratore oggi irregolare consentirebbe quindi una sua più solida emersione dall'illegalità, allontanando il suo ritorno nella precarietà, e favorirebbe l'erogazione di lavoro di qualità alla base della filiera agroalimentare: un settore al momento sotto fortissima pressione e sul quale tuttavia si regge una parte cruciale dell'economia sia a livello nazionale che locale.

Non va comunque dimenticato che, quand'anche venisse effettivamente trasformato in legge, il provvedimento in esame interesserebbe comunque solo una parte ridotta della popolazione migrante attualmente presente sul territorio nazionale in condizioni di irregolarità – un'irregolarità, è bene ricordarlo, in buona parte sopravvenuta o sopravveniente a causa dei due Decreti Sicurezza 113/2018 e 53/2019. Secondo stime dell'[ISMU](#), alla fine del 2018 si trovavano in Italia 533.000 cittadini stranieri privi di permesso di soggiorno, a cui

andrebbe aggiunta la quota di immigrati che, a seguito della cancellazione della protezione per motivi umanitari voluta dal primo Decreto Sicurezza, hanno perso la possibilità rimanere legalmente in Italia, che [un'analisi dell'ISPI](#) ritiene possano raggiungere le 670.000 unità entro il 2020. Dal momento che il numero dei rimpatri alla metà del 2019 risultava essere di poche migliaia, è verosimile ipotizzare che al momento su suolo italiano la popolazione immigrata irregolare ammonti almeno a 600.000 unità, dei quali solo una parte molto ristretta beneficerebbero della regolarizzazione temporanea connessa allo svolgimento dell'attività bracciantile.

Considerate le comprovate condizioni di precarietà in cui versano i migranti irregolari da un punto di vista non solo occupazionale, ma in primo luogo esistenziale e sanitario, sono molte le iniziative sorte in questo periodo di pandemia che chiedono al Governo italiano di prevedere forme di regolarizzazione generalizzata della popolazione migrante, nella convinzione che la cessazione della condizione di clandestinità, consentendo l'emersione degli irregolari dal lavoro sommerso ed il loro accesso alle forme di protezione disponibili sul territorio, elimini quelle condizioni di precarietà che all'epoca del COVID-19 costituiscono un pericolo per l'incolumità non solo degli stranieri irregolari, ma dell'intera collettività. Va ad es. in questo senso [la proposta di ASGI](#) (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), che censura il ricorso a permessi di soggiorno settoriali, e richiede invece forme generali di regolarizzazione attraverso l'emanazione di un permesso di soggiorno per ricerca occupazione, rinnovabile e convertibile alle condizioni di legge, oppure un permesso di soggiorno per lavoro qualora, alla data del 29 febbraio 2020 o alla data della domanda il richiedente abbia in corso un rapporto di lavoro, entrambi della durata di un anno.

Dello stesso tenore la recente [iniziativa di Tito Boeri, Sergio Briguglio e Edoardo Di Porto](#) che, muovendo dalla stessa logica di lotta alla precarietà dell'immigrazione sommersa, propone l'immediata regolarizzazione degli attuali stranieri irregolari in modo rapido e privo di adempimenti burocratici, attraverso il rilascio di un permesso di soggiorno basato sulla semplice richiesta dello straniero. Con la sola ricevuta della richiesta del permesso dovrebbe essere possibile iniziare la ricerca e l'eventuale svolgimento di attività lavorativa, con conseguente iscrizione al Servizio sanitario nazionale e all'anagrafe (nel caso anche come "senza fissa dimora", se necessario), ed accesso all'assistenza dei servizi sociali offerti dal Comune di residenza.

Peraltro, la linea dell'opportunità della regolarizzazione è stata di recente ribadita anche dalla Commissione Europea, che nella [Comunicazione \(2020/C 126/02\) del 17 aprile 2020](#) dal titolo "Covid-19: linee guida sull'attuazione delle disposizioni dell'UE nel settore delle procedure di asilo e di rimpatrio e sul reinsediamento" ha specificato che, in caso di impossibilità a procedere ai rimpatri, "gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale per concedere il permesso di soggiorno o altra autorizzazione così da riconoscere ai migranti irregolari il diritto di soggiornare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura, a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2008/115/CE ("direttiva rimpatri")."

La linea della regolarizzazione generalizzata di tutta la popolazione immigrata sul territorio nazionale era stata già accolta dalle [autorità portoghesi](#), che dal 18 marzo, giorno della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale, hanno previsto che il documento di richiesta del permesso di soggiorno è considerato un giustificativo equiparato ad un permesso di soggiorno temporaneo, con il quale è possibile accedere a tutti i servizi pubblici come il Servizio Sanitario Nazionale e i servizi sociali, e stabilito che la stessa tutela è estesa anche ai richiedenti asilo.

La pandemia ci costringe a vivere un momento drammatico e doloroso: mettere al centro l'individuo ponendo mano ai due Decreti Sicurezza, come l'attuale Governo aveva promesso di fare al momento del suo insediamento, e provvedere a ridurre l'emergenza socio-sanitaria attraverso la regolarizzazione della parte più debole della popolazione, sarebbe un buon modo per ridurre almeno in parte la complessità di questo tempo così precario per tutti.

Per citare questo contributo: A. DE PETRIS, *COVID-19 e immigrazione: l'urgente necessità di una regolarizzazione*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, aprile 2020.