

La Consulenza del *Lavoro*

Rivista di aggiornamento e approfondimento
in materia di lavoro e previdenza



Le criticità
della regolarizzazione degli
stranieri all'interno del
decreto "Rilancio" convertito

Diritto e gestione
del rapporto di lavoro

Roberto Maria MEOLA *

Le criticità della regolarizzazione degli stranieri all'interno del decreto "Rilancio" convertito

Bussola normativa – Emersione dei rapporti di lavoro

Il DLgs. 286/98 e le ulteriori e successive modifiche ed integrazioni che lo hanno nel tempo ed in larga parte emendato, prevede che per regolarizzare la posizione di soggiorno di un cittadino straniero di Paese terzo questi ottenga, sulla base di un decreto annuale detto "decreto flussi", sia un visto che un successivo permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato od autonomo, previo nullaosta della Prefettura e parere positivo della Questura. In sporadici casi particolari, generati da condizioni straordinarie quale la pandemia mondiale, è prevista la possibilità di adottare una disciplina speciale che consenta la regolarizzazione della condizione di soggiorno sul territorio a chi si trovi in condizioni di irregolarità.

È il caso del c.d. decreto "Rilancio" (DL 34/2020), che all'art. 103 ha introdotto

nell'ordinamento la possibilità di far emergere rapporti di lavoro irregolare con cittadini italiani, comunitari e non comunitari e dunque regolarizzare la posizione di soggiorno di questi ultimi quando esercenti le attività previste dal co. 3 e specificate nell'allegato 1 del DM 27.5.2020. Le modalità di regolarizzazione, sotto il profilo della concessione del soggiorno agli stranieri, sono diversamente disciplinate.

Fonti legislative: art. 103 del DL 19.5.2020 n. 34, conv. L. 17.7.2020 n. 77; DM 27.5.2020

Prassi: messaggio INPS 4.6.2020 n. 2327; circ. INPS 31.5.2020 n. 68; Ris. Agenzia delle Entrate 29.5.2020 n. 27; circ. Min. Interno 30.5.2020 prot. 40467

Il decreto "Rilancio", in ambito di emersione dei rapporti di lavoro irregolare con cittadini di paesi terzi non comunitari, presenta diverse criticità, derivanti: da iniziali omissioni, come quella relativa ai lavoratori stranieri irregolari che abbiano presentato ricorsi giurisdizionali per regolarizzare la loro posizione di soggiorno,

* Avvocato del foro di Roma, esperto di diritto dell'immigrazione

dall'assenza di un decreto ministeriale previsto dalla norma sulla regolarizzazione in relazione agli ulteriori oneri posti in capo ai datori che faranno denuncia di emersione, relativamente agli arretrati retributivi, contributivi e fiscali, da considerazioni relative alle risorse erogate ai sensi del co. 26 dell'art. 103 e destinate alla copertura delle attività necessarie per la conclusione dei procedimenti di regolarizzazione.

1. Considerazioni introduttive

A seguito dell'emergenza COVID-19 è stato adottato il DL 34/2020 che, all'art. 103, prevede diverse ipotesi di emersione dei rapporti di lavoro irregolare. In particolare la norma afferisce la possibilità di regolarizzazione delle posizioni di soggiorno dei cittadini stranieri non comunitari irregolarmente presenti in Italia alla data dell'8.3.2020 e non successivamente allontanatisi che abbiano in corso ovvero abbiano la possibilità di concludere un rapporto di lavoro con cittadini italiani o stranieri in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

I primi due commi della norma indicano le modalità di presentazione delle istanze di emersione, mentre il successivo terzo comma i settori di attività cui la norma si riferisce, meglio esplicitati nella tabella 1 allegata al DM 27.5.2020 all'uopo emesso.

Diverse sono le criticità che emergono dall'attuazione del decreto. Particolare interesse ha destato nell'utenza, la circostanza dell'esclusione di ipotesi pratiche quali quella dell'impossibilità di allegazione di un passaporto per quei lavoratori cui sia stato

ritirato, ovvero l'iniziale omissione circa la disciplina da doversi adottare nelle ipotesi di ricorsi giurisdizionali pendenti e finalizzati alla regolarizzazione di una posizione di soggiorno non definitiva.

2. La procedura di emersione

L'art. 103 del DL 34/2020, composto di ben 26 commi è, dagli esperti del settore, considerato a tutti gli effetti come una legge a sé stante.

Da esso traggono inoltre origine altre fonti normative e di prassi, seppur di rango gerarchicamente inferiore, come ad esempio decreti ministeriali, regolamenti, circolari, semplici messaggi e disposizioni interpretative, sia di Ministeri (Interno, Lavoro e Politiche Sociali), che di altre pubbliche amministrazioni (INPS, Agenzia delle Entrate, ad esempio).

Nell'articolato panorama di riferimento, solo alcune sono le linee guida invariabili che gli operatori possono seguire in questo periodo ora, peraltro, prolungato¹. La prima disposizione, infatti, prevedeva che le domande di emersione dei rapporti di lavoro irregolare potessero esser presentate dall'1.6.2020

¹ Ulteriori indicazioni sono state fornite da quella che è apparsa essere una nuova fonte normativa, non tipizzata nel nostro ordinamento, rappresentata dalle FAQ sul sito del Ministero dell'Interno, via via aumentate nel corso del tempo passando dalle prime 8 alle attuali 36 nel momento in cui si scrive.

fino al 15.7.2020², ma il termine ultimo è stato prorogato al 15.8.2020.

Di certo la stabilità e la certezza non accompagnano questo provvedimento³.

In estrema sintesi possono emergere rapporti di lavoro irregolare nei settori di attività indicati al terzo comma dell'art. 103 del DL 34/2020 meglio elencati nell'allegato 1 al DM 27.5.2020⁴, relativamente a cittadini di Paesi terzi presenti in Italia alla data dell'8.3.2020, che non se ne siano allontanati successivamente, che abbiano un alloggio e che possano dimostrare la loro presenza in Italia nelle indicate date tramite il fotosegnalamento o la dichiarazione di presenza prevista dalle norme sull'ingresso ed il soggiorno in Italia.

Alternativamente, ricadendo ora nell'ipotesi di regolarizzazione della condizione di soggiorno subordinata alla ricerca di un lavoro in uno dei settori indicati dalla norma, i cittadini stranieri di Paese terzo non in regola con il soggiorno in data successiva a quella del 31.10.2019 (e dunque in possesso di un valido titolo di soggiorno fino a tale data), che in precedenza abbiano svolto attività nei settori indicati dal co. 3 dell'art. 103, possono fare domanda per ottenere un permesso di soggiorno a tempo determinato della durata di 6 mesi, a far data dalla data di presentazione della domanda di regolarizzazione ed entro la cui scadenza dovranno comunque trovare un'occupazione in quelle aree. Vi è poi la terza strada della

nuova contrattazione – nuova assunzione – nei settori di attività previsti dalla norma in esame per i cittadini che, irregolari nel soggiorno alla data di presentazione della domanda, non abbiano in corso alcun rapporto di lavoro ma possano dimostrare la presenza in Italia prima e durante il periodo di *lockdown* da COVID-19.

La contestualità della possibilità di regolarizzare questo eterogeneo gruppo di persone, comporta poi quale conseguenza il coinvolgimento tecnico operativo di numerose e diverse pubbliche amministrazioni e realtà private. Tra esse si elencano, a mero titolo esemplificativo e non esaustivo, INPS, Ispettorato Territoriale del Lavoro, Ministero dell'Interno nella duplice estrinsecazione delle Questure e delle Prefetture, ma anche Poste Italiane, centri di assistenza fiscale abilitati, patronati. In relazione al tipo di regolarizzazione che si vuole conseguire, infatti, cambiano non solo i requisiti previsti dalla norma, ma anche i soggetti deputati all'istruzione del procedimento ed alla verifica della congruità ed esistenza dei requisiti stessi, pur rimanendo solo il Ministero dell'Interno il soggetto che alla fine emetterà formalmente il titolo di soggiorno.

3. Aspetti operativi e criticità

Per la presentazione delle domande di regolarizzazione ai sensi del co. 1 dell'art. 103 del DL 34/2020 andranno compilati i

2 Si veda Noci M. "Dal 1° giugno al 15 luglio si presenta la domanda per regolarizzare colf e braccianti clandestini", in *Guida al Diritto*, 27, 2020, pp. 49-55.

3 Altra precisazione merita la regolarizzazione delle condizioni di soggiorno dei cittadini stranieri di Paesi terzi, definita giornalmisticamente una sanatoria. Trattasi invero di un provvedimento di regolarizzazione lavorativa cui si affianca la possibilità di strumentalizzare nuovi contratti di lavoro, purché in uno dei settori indicati al co. 3 dell'art. 103, per regolarizzare una posizione di soggiorno talora divenuta irregolare a causa del *lockdown* imposto dalla pandemia mondiale.

4 Si rinvia all'Approfondimento dalla Fondazione Studi Consulenti del Lavoro del 9.7.2020.

modelli EMDOM2020 e EMSUB2020 utilizzando la procedura telematica sul sito del Ministero dell'Interno⁵.

Diversamente, nelle ipotesi di cui al co. 2, si dovrà procedere tramite compilazione e presentazione del KIT postale previamente ritirato presso gli Sportelli abilitati di Poste Italiane.

Nel caso, invece, di cittadini italiani o di cittadini comunitari che, sempre ai sensi dell'art. 103, volessero regolarizzare la propria posizione di lavoro, la domanda andrà presentata attivando la procedura telematica all'uopo prevista sul sito dell'INPS⁶.

Si osserva come le domande pervenute nei primi giorni risultino numericamente assai meno elevate di quelle attese; viene da pensare, come poi confermato nelle successive statistiche ministeriali, che si sia preferita la strada della regolarizzazione successiva che si può intravedere nel co. 2 dell'art. 103.

Si pensi infatti al datore di lavoro che interrompa il rapporto di lavoro irregolare con il proprio dipendente e quindi lo inviti a fare domanda per il rilascio del permesso di soggiorno temporaneo di cui al co. 2, convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, all'esistere dei requisiti previsti dalla norma, con il versamento del solo **contributo forfetario** di 130,00 euro e che solo successivamente faccia una proposta di lavoro legittima al dipendente riassunto. Considerando che il contributo forfetario previsto per la presentazione dell'istanza di cui al co. 1 è di

500,00 euro⁷, detta procedura comporterebbe un risparmio immediato di 370,00 euro e soprattutto senza avere pericolosi rischi di pagare un pregresso i cui limiti sono a tutt'oggi ignoti a causa della mancata adozione del decreto interministeriale pur richiamato dalla norma in commento⁸.

Vi sono però ulteriori discrasie, questa volta di natura tecnica, che appaiono immediatamente evidenti dalla lettura del testo dell'art. 103 del DL 34/2020 quali, ad esempio, la particolare situazione dei richiedenti una forma di protezione internazionale che svolgano attività di lavoro in uno dei settori previsti ai quali inizialmente sembrava non potersi applicare la norma sulla regolarizzazione; parimenti era sorto il dubbio in ordine alla possibilità di proporre l'istanza ai sensi del co. 1 o del co. 2 dell'art. 103 per coloro i quali avessero una pendenza giudiziale in seguito a diniego di concessione di una delle forme di protezione internazionale.

Si evidenzia in merito la differente prassi sorta tra le diverse Questure, talune delle quali richiedevano la rinuncia all'azione per la restituzione del passaporto necessario alla presentazione dell'istanza ed altre che non ponevano alcun limite. Invero il testo della norma non sembrava imporre l'obbligo di rinuncia e solo in seguito alle richieste degli operatori del settore, all'interno delle sole FAQ del Ministero, veniva finalmente esplicitata insussistenza del predetto obbligo, così portando le

5 All'indirizzo <https://nullaostalavoro.dlci.interno.it/Ministero/Index2>.

6 Per un'analisi più approfondita degli aspetti operativi legati alla presentazione delle istanze di regolarizzazione si rinvia alla voce "Lavoro degli stranieri", *Guide Eutekne*.

7 Si veda in merito Costa A. "Il contributo per l'emersione del lavoro irregolare sale a 500 euro", *Il Quotidiano del Commercialista*, www.eutekne.info, 23.5.2020.

8 Un'azione siffatta porterebbe un notevole nocumento alle entrate previste e richiamate dal co. 26, lett. b) dell'art. 103 e destinate alle coperture del corrente anno.

Questure ad unificare l'orientamento uniformandolo al dettato normativo.

Altro problema derivato dalla procedura di emersione dei rapporti di lavoro irregolare afferisce sicuramente il computo del **dies a quo** da cui far decorrere l'insorgenza del rapporto di natura giuslavoristica tra datore di lavoro e lavoratore dipendente, affinché il decreto ministeriale da adottarsi di concerto tra Ministero del lavoro e INPS non comporti, anche in relazione agli esposti ammanchi delle somme per come in precedenza calcolate, un'ulteriore ipotesi di aggravio economico a carico degli istanti, di fatto limitando la volontà degli stessi, ed anche verosimilmente la possibilità, di avvalersi dalla procedura di emersione di un rapporto di natura irregolare, optando per una dichiarazione di inizio dello stesso in data immediatamente antecedente il periodo di blocco totale da pandemia mondiale. Inoltre, ma non meno importanti, sono due considerazioni di natura operativa: la prima afferente la circostanza per cui in caso di regolarizzazione di un rapporto di un badante questi debba necessariamente essere assunto a tempo pieno e la seconda relativa all'aspetto dell'idoneità alloggiativa dell'appartamento ove ospitato il cittadino straniero, alloggio che – si ricorda – va garantito dal datore di lavoro stesso, con particolare attenzione alle date di dichiarazione dell'o-

spitalità rispetto a quelle di presentazione della domanda di emersione.

Infine, un'ultima considerazione riguarda i costi che al comma 26 dell'art. 103⁹ sono assai chiari e pongono in risalto i primi problemi, ovvero alcune meno evidenti criticità rispetto a quelle di immediata percezione per chi opera nel settore della regolarizzazione con la dovuta professionalità e competenza.

In particolare, il totale degli oneri nel triennio 2020/2022 è di 925.191.244,00 euro, pari a 308.397.081,33 euro annui, ma dal comma in esame si deduce che per il 2020 la somma totale investita sull'emersione sia di 128.720.000,00 euro, mentre sono 346.399.000,00 euro per il 2021 e 340.000.000,00 euro per il 2022 per un totale di 815.119.000,00 euro, con un ammanco di 110.072.244,00 euro.

Per verificare questa differenza occorre necessariamente analizzare il co. 26 nel dettaglio. La previsione della lett. b) richiama l'importo di 93.720.000,00 euro dichiarandolo coperto con le somme provenienti dalla contribuzione forfetaria in capo al datore di lavoro che intenda sanare la posizione del proprio dipendente irregolare ai sensi del comma 1 dell'art. 103. Ciò significa che essendo detta somma stabilita in 500,00 euro per lavoratore si ritiene di ricevere 187.440 domande. Poiché la regolarizzazione si riferisce solo parzialmente

9 L'art. 103 co. 26 così recita: "26. Agli oneri netti derivanti dal presente articolo, pari a 238.792.244 euro per l'anno 2020, a 346.399.000 euro per l'anno 2021 e a 340 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022, si provvede: a) quanto a 35.000.000 di euro per l'anno 2020, mediante corrispondente utilizzo delle risorse iscritte, per il medesimo anno, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, relative all'attivazione, la locazione e la gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri irregolari. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio; b) quanto ad euro 93.720.000 per l'anno 2020 con le risorse provenienti dal versamento dei contributi di cui al primo periodo del comma 7, che sono versate ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario; c) quanto ad euro 110.072.744 per l'anno 2020, ad euro 346.399.000 per l'anno 2021 e ad euro 340.000.000 a decorrere dall'anno 2022 ai sensi dell'articolo 265".

ai cittadini di Paesi terzi ed è riservata alle sole attività previste dal comma 3, nonostante i proclami governativi che volevano dedicarla alla regolarizzazione dei braccianti agricoli, così contrastando il fenomeno del caporalato, parrebbe ovvio ritenere che il settore di attività più coinvolto dalla stessa sia quello dei collaboratori domestici, notoriamente in numero maggiore rispetto ai braccianti agricoli.

Cionondimeno, se la norma prevede per il 2020 coperture economiche per un totale di 187.440 lavoratori, ci si domanda se la differenza con i declassati 700.000 irregolari, vale a dire 512.560 stranieri, sia quella cui, in via residuale, rimane la possibilità della richiesta di un permesso di soggiorno temporaneo per ricerca occupazione, sempre nei settori di cui al comma 3. Se ciò fosse vero il contributo forfetario di 130,00 euro richiesto per procedere lungo questa ulteriore strada dovrebbe far entrare nelle casse dello Stato una somma pari ad 66.632.800,00 euro. Ma questo non sanerebbe l'ammacco evidenziato; per quanto si debbano aggiungere al computo generale le ulteriori somme derivanti dal versamento delle marche da bollo (pari ad 16,00 euro per singola domanda) per un ulteriore importo di 11.200.000,00 euro e dunque per un totale di 77.832.800,00 euro.

Le somme iscritte a bilancio nel triennio 2020/2022 per la regolarizzazione sembra dunque non afferiscano i braccianti agricoli e non siano così sufficienti come la norma sembrerebbe intendere. Occorre però

tenere in considerazione anche l'ulteriore onere a carico dei datori di lavoro da stabilirsi con decreto ministeriale e riferito alle differenze retributive, previdenziali e fiscali inerenti al pregresso del rapporto lavorativo sorto irregolarmente. Viene dunque da domandarsi se deriveranno forse da lì le somme a **copertura degli ammanchi**.

4. Conclusioni

La necessità di procedere con quotidiana costanza ad interpretazioni non meramente letterali dell'articolato testo della norma principale, rende opportuni ulteriori interventi legislativi e di prassi, imponendo agli operatori un onere di aggiornamento assai gravoso, mettendo a rischio la regolarità della presentazione delle domande di regolarizzazione. Molteplici, infatti, sono i dubbi che sorgono relativamente alla possibilità di veder emendato quanto con difficoltà chiarito nel corso della prima fase di presentazione delle istanze. Si appalesa peraltro evidente, la possibilità di una disparità di trattamento tra chi per primo ha presentato la domanda e chi invece la dovesse presentare successivamente alla conversione con emendamenti.

In conclusione i ricorsi giurisdizionali, e qui si rammenta la competenza del Tribunale Amministrativo Regionale, sono assai probabili e la responsabilità per danno erariale, ove dovesse verificarsi quanto oggi palesato, sembra ben più che una mera ipotesi.

DIREZIONE SCIENTIFICA

Temistocle **BUSSINO**

*Docente in materia di lavoro e previdenza presso l'Università Bocconi e l'Università Cattolica
Componente Centro Studi Attività Ispettiva - Ispettorato Nazionale del Lavoro*

Andrea **COSTA**

Dottore Commercialista, Ph.D. in Legislazione sociale europea

Luca **NEGRINI**

Avvocato, Ph.D. in Teoria generale e comparazione processuale

CIRCOLARE PER LA CLIENTELA

A cura di

Stella **CRIMI**

Consulente del Lavoro

Silvia **MANZATI**

Consulente del Lavoro

PERIODICITÀ, CONDIZIONI E MODALITÀ DI ABBONAMENTO

Abbonamento annuale Rivista (3 moduli) € 250,00

In vendita solo per abbonamento.

Al fine di assicurare la continuità nell'invio della rivista, l'abbonamento si intende rinnovato nel caso in cui non sia pervenuta a Eutekne comunicazione scritta di disdetta 30 giorni prima della scadenza dell'abbonamento.

Il prezzo dell'abbonamento è al netto di IVA 4%.

La sottoscrizione dell'abbonamento può essere effettuata:

- con bonifico sul c/c BANCA INTESA SAN PAOLO
Sede di Via Monte di Pietà, Torino - IBAN
IT12G0306909217100000061135 intestato a
EUTEKNE SpA;
- con carta di credito, sul sito www.eutekne.it

Periodicità e distribuzione

L'abbonamento è annuale e dà diritto a ricevere 11 fascicoli mensili in versione online.

Testata registrata presso il Tribunale di Torino,
n. 7733/2016 del 9 agosto 2016

Pubblicazione online

Direttore Responsabile: Alessandro COTTO

Il presente numero è stato chiuso in redazione il
23.7.2020

Tutti i contenuti sono soggetti a copyright. Qualsiasi riproduzione, divulgazione e/o utilizzo anche parziale non espressamente autorizzati da Eutekne spa sono vietati. La violazione sarà perseguita a norma di legge. Gli autori e l'Editore pur garantendo la massima affidabilità delle opere declinano ogni responsabilità per eventuali errori e/o inesattezze relativi all'elaborazione dei contenuti presenti nella rivista.

EUTEKNE

Editore:

EUTEKNE S.p.A.

Via San Pio V, 27 - 10125 TORINO

telefono +39.011.562.89.70 fax +39.011.562.76.04

e-mail: info@eutekne.it www.eutekne.it

Capitale Sociale € 540.000,00 i.v.

Codice Fiscale, Partita I.V.A. e Registro Imprese di Torino

05546030015

EUTEKNE FORMAZIONE

MASTER LAVORO 2020-2021 PRE-ADESIONE

La formazione dedicata
ai professionisti del Lavoro

OFFERTA ESCLUSIVA
A TE RISERVATA

Preiscriviti e assicurati **prezzi vantaggiosi** e la
formula «**SEMPRE AGGIORNATI**» gratuita:

- ✓ **Da Giugno a Ottobre 2020** un incontro **webinar al mese** per rimanere costantemente aggiornati in questo momento di grande cambiamento, con la **possibilità di porre quesiti live ai nostri esperti**.
- ✓ **Da Novembre a Maggio 2021** oltre all'aula potrai scegliere di **seguire il Master Lavoro in diretta webinar** comodamente dalla tua postazione PC.
- ✓ **In caso di assenza** avrai la possibilità di vedere in un secondo momento le lezioni attraverso **webinar in differita**.
- ✓ Puoi usufruire della **quota ulteriormente ridotta** a partire dal 2° partecipante del tuo Studio/Azienda.

**PREISCRIVITI SUBITO
e approfitta del PREZZO SPECIALE
con PAGAMENTO A OTTOBRE**

(offerta valida fino al 31.7.2020)

VISITA IL NOSTRO SITO
PER SCOPRIRE LE NOVITÀ DEL MASTER LAVORO 20-21

formazione.eutekne.it