

**Articolo 4, comma 30**

**Interventi volti al contrasto del lavoro irregolare degli immigrati**

**Il rischio del sommerso aumenta se viene meno  
la rilevabilità dell'illecito penale**

di Pierluigi Rausei\*, Anna Rita Caruso\*, Maria Tuttobene

**Premessa**

Secondo il Rapporto annuale sull'immigrazione 2011, curato dalla Caritas e dalla Fondazione Migrantes, gli stranieri in Italia sono, al 1° gennaio 2011, circa 4.570.317 su 60.650.000 residenti (quasi il 7,5% della popolazione totale residente). Se, poi, a questi si aggiungono anche i cittadini stranieri regolarmente presenti sul territorio nazionale ma non ancora registrati in anagrafe, gli immigrati arrivano a sfiorare la quota di 5 milioni, di cui gli extracomunitari, in base alle stime dell'ISTAT (*cfr.*, sul punto, il Rapporto annuale 2012) sono circa 3 milioni e mezzo (principalmente provenienti da: Albania, Marocco, Cina, Ucraina e Filippine).

Quasi la metà degli stranieri non comunitari ha un permesso di soggiorno a tempo indeterminato, ma non sono ancora cittadini italiani; i permessi in scadenza riguardano, quindi, quasi 2 milioni di extracomunitari.

Sempre secondo l'Istat, nel 2011, le forze di lavoro straniere rappresentano il 9,4% del totale: sia il tasso di occupazione (62,3%) sia il tasso di disoccupazione (12,1%)<sup>1</sup> sono più elevati rispetto a quelli dei colleghi italiani (rispettivamente del 56,4% e 8%), mentre il tasso di inattività è inferiore a quanto si registra per la popolazione nazionale (29,1% contro 38,6%).

Per evitare che il tasso di disoccupazione straniero si "sommi" a quello italiano, creando tensione sociale ed alimentando il sommerso, il Ministero del Lavoro è già da tempo impegnato in politiche volte a ricostruire l'entità del lavoro irregolare nei diversi settori economici e territoriali, nell'intento ultimo di individuare gli strumenti da adottare per un adeguato contrasto del "lavoro nero" ed identificare strategie di prevenzione più efficaci in tal senso. L'attività ministeriale è, inoltre, diretta ad agevolare una certa continuità occupazionale ed a superare quei fenomeni che conducono a condizioni di irregolarità lavorativa degli immigrati, rafforzando la loro integrazione sociale. Si pensi, ad esempio, al permesso di soggiorno a punti introdotto nel marzo 2012, o ancora allo schema di decreto legislativo approvato il 16

---

\* Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

<sup>1</sup> Si precisa che il dato è falsato in quanto non tiene conto anche della disoccupazione fra i clandestini che non hanno mai avuto il permesso di soggiorno e fra gli extracomunitari irregolari il cui permesso è venuto a scadere.

aprile 2012, in via preliminare, dal Governo ed inviato al parere delle Commissioni parlamentari, al fine di inasprire le sanzioni a carico dei datori che impiegano cittadini di Paesi terzi irregolarmente soggiornanti.

Il decreto in parola, che recepisce, sia pure con un ritardo di 3 anni, la direttiva 2009/52/CE, va ad integrare le previsioni contenute nel d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (meglio noto come "Testo Unico sull'immigrazione"), stabilendo, a grandi linee, che il datore di lavoro condannato, anche con sentenza non definitiva, per i reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina o di assunzione di lavoratori privi di permesso di soggiorno o con permesso scaduto, non potrà poi ottenere il nulla osta a successive attività imprenditoriali.

Nel frattempo, però, cresce il numero di persone hanno perso l'autorizzazione a rimanere in Italia: nell'ultimo anno sono scaduti, senza più essere stati rinnovati, ben 684.413 permessi di lavoro e si ha motivo di credere che una buona parte degli stranieri che non hanno provveduto a rinnovare il permesso di soggiorno, ha contribuito ad incrementare le fila degli irregolari, i quali, secondo il Dossier Caritas/Migrantes, si attestano a circa mezzo milione.

Dalla predetta fonte viene, altresì, evidenziato come gli eccessivi costi dei rimpatri, dei centri di permanenza e l'impossibilità di avere frontiere ermetiche, abbiano fino a questo momento indotto ad incentivare i flussi regolari, ad effettuare sanatorie nonché a promuovere politiche di integrazione della popolazione immigrata.

Favorire l'occupazione degli stranieri disoccupati già presenti sul territorio italiano, "facili prede" del lavoro nero in tempo di crisi, piuttosto che ricorrere a nuovi flussi di ingresso dall'estero, è la moderna finalità che la riforma del mercato del lavoro si prefigge di perseguire e realizzare, nell'ottica della lotta al lavoro non regolare degli immigrati.

### **Le modifiche all'art. 22 del d.lgs. n. 286/1998 per contrastare il lavoro irregolare**

Nel quadro socio-economico sopra brevemente tratteggiato si inseriscono le modifiche che l'art. 4, comma 30, del ddl di riforma del mercato del lavoro intende apportare all'art. 22, comma 11, secondo periodo, del d.lgs. n. 286/1998. In particolare, l'art. 4, comma 30, del ddl detta disposizioni volte a facilitare il reinserimento lavorativo del bacino di immigrati già da tempo all'interno del nostro Paese.

Prima, però, di entrare nel merito delle innovazioni prospettate in materia dalla riforma, anche al fine di poterne meglio comprendere la portata, si ritiene opportuno richiamare, sommariamente, i contenuti della norma oggetto di *restyling* nella sua versione attualmente vigente.

Orbene, l'art. 22, comma 11, del TU dispone oggi, in conformità all'art. 8 della convenzione ILO n. 143 del 1975, che la perdita del posto di lavoro da parte del lavoratore extracomunitario non comporta la revoca del suo permesso di soggiorno né tantomeno dei suoi familiari regolarmente soggiornanti in Italia. Il principio alla base del disposto normativo è, appunto, quello sancito a livello internazionale, secondo cui allo straniero divenuto disoccupato deve comunque essere concesso un periodo di tempo minimo per la ricerca di un nuovo lavoro.

Peraltro, la legge prevede che il lavoratore straniero titolare di permesso di soggiorno per lavoro subordinato e che perda il posto, anche se dimissionario, possa essere iscritto nell'elenco anagrafico di cui all'art. 4 del d.P.R. n. 442/2000 (al riguardo si ricorda che quest'ultimo, dal 1° marzo 2003, ha sostituito le vecchie liste di collocamento, definitivamente abolite dal d.lgs. n. 297/2002), gestito dai competenti Centri per l'impiego (CPI), per il periodo di residua validità del permesso stesso e, in ogni caso, per almeno 6 mesi (a tal fine il permesso di soggiorno viene rinnovato fino ai 6 mesi dalla data di registrazione nell'elenco stesso), salvo che per il lavoratore stagionale (non potendo in tal caso il permesso essere rinnovato).

Ai sensi dell'art. 37 del Regolamento di attuazione del Testo Unico (d.P.R. n. 394/1999), il cittadino non comunitario, che intenda farsi riconoscere lo *status* di disoccupato ai fini dell'iscrizione nella predetta anagrafe, è tenuto a presentarsi, entro 40 giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro, presso il

servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicato il proprio domicilio e rilasciare, oltre ad un'autocertificazione che attesti l'eventuale attività lavorativa precedentemente svolta, una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 181/2000, come modificato dal d.lgs. n. 297/2002).

Sempre secondo il regolamento attuativo in vigore, lo straniero che sia stato licenziato collettivamente per riduzione del personale, ex legge n. 223/1991, ha altresì diritto all'iscrizione nelle liste di mobilità, anch'esse tenute dai CPI di competenza territoriale, nonché alla corresponsione della relativa indennità economica, laddove sussistano le condizioni di legge, sempre nei limiti del medesimo arco temporale di cui sopra e, anche qui, il permesso di soggiorno viene rinnovato dalla questura fino al 6° mese successivo all'inserimento nelle liste. Allo scadere del permesso lo straniero deve lasciare il territorio nazionale, salvo che risulti titolare di un nuovo contratto di soggiorno per lavoro che ne legittimi il rinnovo ovvero abbia diritto al permesso stesso ad altro titolo.

La modifica apportata dalla riforma consente al prestatore non comunitario che abbia perso il suo impiego, ferma restando la titolarità del permesso di soggiorno per lavoro subordinato, di prolungare il periodo di iscrizione nell'elenco anagrafico dei lavoratori disoccupati fino ad un anno, ovvero, nel caso in cui percepisca un trattamento di sostegno al reddito, per tutta la durata del medesimo, ove superiore, attraverso la concessione del rinnovo dell'originario permesso (cd. "permesso per attesa occupazione") per il tempo corrispondente.

Decorso questo periodo, la norma riformatrice riconosce al lavoratore la possibilità di rimanere iscritto nelle predette liste qualora dimostri la disponibilità di un reddito minimo, su base annua (ai fini della sua determinazione deve tenersi conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente), non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà per ogni familiare da ricongiungere, purché lo stesso provenga da fonti lecite (ex art. 29, comma 3, lett. b), del TU sull'immigrazione).

È evidente che il Legislatore, laddove prospetta una eventuale "permanenza per reddito", dimostra di avere bene in mente l'ormai considerevole serie di sentenze con le quali è stata ritenuta lecita la presenza nel nostro Paese di cittadini extracomunitari che, al momento della richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno, siano in grado di provare il possesso di un adeguato reddito.

Sebbene l'art. 4, comma 30, del ddl ritocchi direttamente soltanto l'art. 22, comma 11, del TU, e non anche l'art. 37 del relativo Regolamento di attuazione, si ha motivo di ritenere, anche alla luce della ricostruzione della disciplina normativa oggi vigente, che l'estensione della durata del permesso per attesa di occupazione (da 6 a 12 mesi) riguardi non solo i cittadini extracomunitari che si siano registrati nell'anagrafe dei lavoratori disoccupati, ma altresì quelli licenziati e poi inseriti nelle liste di mobilità a seguito di una procedura collettiva di riduzione del personale. Dunque, anche il periodo massimo di iscrizione nelle liste di mobilità dovrebbe essere stato prolungato dalla riforma, sia pure indirettamente.

La novella in commento ha, di fatto, reintrodotta la durata annuale del permesso di soggiorno, così come avveniva prima della promulgazione della l. n. 189/2002 (c.d. "Bossi-Fini"). In un primo tempo, però, tale proposta emendativa non avrebbe dovuto rientrare nel documento di riforma del lavoro, ma confluire nel più articolato ddl di riorganizzazione e ristrutturazione della normativa sui permessi di soggiorno, come più volte annunciato. Sennonché, l'esigenza di estendere repentinamente maggiori tutele anche ai lavoratori extracomunitari, a fronte della grave crisi economica che investe la nostra penisola e non solo, ha portato ad accelerare i tempi, raccogliendo le istanze del mondo sindacale ed offrendo ai disoccupati extracomunitari più tempo per poter trovare una nuova occupazione.

La norma riformatrice in esame parrebbe, dunque, ad una prima analisi, meritare il titolo di "norma di civiltà", se si considera che essa, interessando più di 2 milioni di lavoratori stranieri con permesso di soggiorno in scadenza e permettendo loro di rimanere sul territorio nazionale, in una situazione di regolarità, per un maggior lasso temporale, dovrebbe potenzialmente indurre questi ultimi a non entrare nel sommerso e, parimenti, consentire alle aziende di assumerli con regolare contratto di lavoro.

Ma è davvero così?

Pur non essendovi dubbi sulla natura o, quantomeno, sulla finalità "civile" della disposizione di riforma, va comunque acquisita la consapevolezza che il possesso di un permesso di soggiorno non consente, di per sé ed automaticamente, al lavoratore extracomunitario di accedere al lavoro regolare. Anzi, proprio l'asimmetria fra numero di permessi e numero di contratti di lavoro stipulati, dimostrerebbe come, in pratica, parte degli extracomunitari richiamati attraverso i flussi vada poi a svolgere attività lavorative non denunciate, pur avendo ottenuto un regolare permesso di soggiorno<sup>2</sup>.

Con la riforma "Fornero" questa situazione rischierebbe di peggiorare ulteriormente, in quanto ad alimentare il sommerso vi saranno non solo gli extracomunitari "inoccupati" con ordinario permesso, ma anche quelli dimissionari o licenziati e con "permesso per attesa occupazione" (per un anno o più).

Sul piano pratico gli effetti scaturenti dall'intervento riformatore sono sostanzialmente riconducibili alla circostanza che, se durante un accesso ispettivo venga accertata la presenza di un lavoratore extracomunitario occupato "in nero", ma comunque con il predetto permesso di attesa, questi non potrebbe più essere espulso e, d'altro canto, il datore di lavoro non incorrerebbe più in alcun tipo di sanzione penale (quali la reclusione e la multa previsti dall'art. 22, comma 12, del d.lgs. n. 286/1998, in caso di impiego di stranieri privi di permesso di soggiorno ovvero con permesso scaduto, non rinnovato, annullato o revocato), restando, invece, operative soltanto le sanzioni di tipo amministrativo.

Assunto quanto sopra, perché estendere il periodo di validità del "permesso di attesa occupazione" da sei mesi ad un anno (o più) rappresenterebbe un intervento finalizzato a contrastare il sommerso?

Al contrario, venendo meno il rischio di illecito penale e considerato che la probabilità statistica per una azienda di subire nel corso di un anno una ispezione in materia di lavoro è pari a circa il 7% (con riferimento alle aziende con dipendenti), il sommerso potrebbe incrementarsi, in quanto i datori di lavoro si sentirebbero "più liberi" di far lavorare "in nero" lavoratori extracomunitari ormai non più clandestini, ma con regolare autorizzazione a soggiornare nel territorio italiano per motivi di ricerca di un nuovo impiego.

## SCHEMA RIEPILOGATIVA


### Articolo 4, comma 30

#### Interventi volti al contrasto del lavoro irregolare degli immigrati

- Il Legislatore della riforma dispone la modifica dell'art. 22, comma 11, secondo periodo, del "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), prevedendo che il lavoratore extracomunitario il quale abbia perso il posto di lavoro, per licenziamento o dimissioni, divenga titolare di un permesso di soggiorno per attesa occupazione che, dagli attuali sei mesi, viene "allungato" ad un anno ovvero "duri", comunque, per tutto il periodo di percezione di un eventuale ammortizzatore sociale, qualora superiore. Decorso tale termine si riconosce comunque la possibilità per il lavoratore di permanere in Italia, a condizione che soddisfi determinati requisiti reddituali di cui all'art. 29, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 286/1998.

<sup>2</sup> Vale la pena ricordare, peraltro, che la Commissione Lavoro del Senato ha approvato l'ordine del giorno G/3249/12/11, che impegna il Governo all'istituzione di una Commissione tecnica di studio sui flussi migratori, la quale deve procedere, fra l'altro, alla raccolta di dati e alla elaborazione di statistiche sulle migrazioni internazionali, sulla popolazione dimorante abitualmente e sull'acquisizione della cittadinanza, sui permessi di soggiorno e sul soggiorno di cittadini di paesi extracomunitari e sui rimpatri, nonché al monitoraggio del fenomeno della disoccupazione degli stranieri titolari di permesso di soggiorno conseguente alla crisi economica in atto e alla formulazione di politiche attive di reinserimento di tali categorie di lavoratori.

- Il lavoratore extracomunitario disoccupato, per effetto della riforma, prolungherà di fatto il suo permesso di soggiorno che durerà:
  - a) per un anno dalla data delle dimissioni o del licenziamento;
  - b) in alternativa, fino alla percezione dell'ammortizzatore sociale, qualora il termine sia superiore all'anno;
  - c) decorso l'anno, per la permanenza sul territorio italiano è sufficiente dimostrare di possedere un congruo reddito (almeno pari all'assegno sociale, che per il 2012 è di 5.577 euro annui ). Ai fini della determinazione del predetto reddito deve computarsi anche il reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente.

<b>SCHEMA DI VALUTAZIONE</b> <b>Interventi volti al contrasto del lavoro irregolare degli immigrati</b>		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
Modificando l'art. 22, comma 11, secondo periodo, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, si prevede che il lavoratore extracomunitario il quale abbia perso il lavoro o sia dimissionario, divenga titolare di un permesso di soggiorno "per attesa occupazione" che, dagli attuali sei mesi, viene portato alla durata di un anno, con la previsione che comunque esso "duri" per tutto il periodo di percezione di un eventuale ammortizzatore sociale se superiore; decorso il predetto termine trovano applicazione i requisiti reddituali di cui all'art. 29, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 286/1998.	Si tratta di una norma di civiltà che consente al lavoratore extracomunitario dimissionario o licenziato di ricevere un "permesso per attesa occupazione" di durata più estesa e, quindi, di aver più tempo a disposizione per poter cercare un altro lavoro, ovvero un anno in luogo dei precedenti sei mesi oppure, nel caso in cui percepisca un trattamento di sostegno al reddito, per tutta la durata dello stesso se superiore al permesso di soggiorno.	
	In teoria il lavoratore extracomunitario disoccupato, ma non clandestino (perché il suo permesso è stato prolungato), non dovrebbe accettare lavori "senza contratto", tuttavia sul piano pratico l'insufficienza di un'adeguata rete protettiva rischia di spingerlo ad accettare un lavoro irregolare.  Inoltre il datore di lavoro che utilizza manodopera extracomunitaria "in nero", dal momento che il lavoratore non è privo di permesso di soggiorno (ma, è appunto regolarmente soggiornante in attesa di una nuova occupazione), non rischia nulla dal punto di vista penale, ma soltanto sanzioni pecuniarie amministrative nel caso subisca un'eventuale ispezione.	