

# Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica

*Contributo sulla nuova questione sociale*

a cura di

**Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi,  
Valeria Filì, Francesco Seghezzi**

Volume II

## **Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni**

a cura di

**Domenico Garofalo**

**ADAPT**  
**LABOUR STUDIES**  
e-Book series  
n. 90

**ADAPT**  
www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

DIREZIONE

**Domenico Garofalo** (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

**Marina Brollo**

**Laura Calafà**

**Guido Canavesi**

**Paola M.T. Caputi Jambrenghi**

**Daniela Caterino**

**Marco Esposito**

**Valeria Fili**

**Enrico Gagnoli**

**Paolo Gubitta**

**Vito Sandro Leccese**

**Valerio Maio**

**Enrica Morlicchio**

**Alberto Pizzoferrato**

**Simonetta Renga**

**Michele Tiraboschi**

**Anna Trojsi**

**Lucia Valente**

SEGRETERIA DI REDAZIONE

**Laura Magni** (*coordinatore di redazione*)

**Maddalena Magni**

**Pietro Manzella** (*revisore linguistico*)

**ADAPT University Press**

via Garibaldi, 7 – 24122 Bergamo

indirizzo internet [ADAPT University Press](http://ADAPT.University.Press)

indirizzo e-mail: [aup@adapt.it](mailto:aup@adapt.it)

I volumi pubblicati nella presente collana sono oggetto di *double blind peer review*, secondo un procedimento standard concordato dalla Direzione della collana con il Comitato scientifico e con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

## **Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica**

*Contributo sulla nuova questione sociale*

### **Volume I. Covid-19 e rapporto di lavoro**

a cura di Valeria Fili

ISBN 978-88-31940-40-5 - Pubblicato il 18 dicembre 2020

### **Volume II. Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni**

a cura di Domenico Garofalo

ISBN 978-88-31940-41-2 - Pubblicato il 30 dicembre 2020

### **Volume III. Covid-19 e sostegno al reddito**

a cura di Domenico Garofalo

ISBN 978-88-31940-42-9 - Pubblicato il 30 dicembre 2020

### **Volume IV. Scuola, università e formazione a distanza**

a cura di Michele Tiraboschi, Francesco Seghezzi

ISBN 978-88-31940-43-6 - Pubblicato il 18 dicembre 2020

### **Volume V. Le sfide per le relazioni industriali**

a cura di Michele Tiraboschi, Francesco Seghezzi

ISBN 978-88-31940-44-3 - Pubblicato il 18 dicembre 2020

Volume II.  
**COVID-19 E SOSTEGNO ALLE IMPRESE  
E ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

a cura di Domenico Garofalo

## INDICE

Solidarietà e sostenibilità: il diritto del lavoro e della sicurezza sociale alla prova della pandemia da Covid-19 <i>di Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi, Valeria Filì e Francesco Seghezzi</i> .....	XV
---	----

### Sezione I.

#### **Il pubblico impiego nell'emergenza**

Il reclutamento emergenziale del personale sanitario nella (e oltre la) emergenza pandemica <i>di Anna Zilli</i> .....	1
Il trattenimento in servizio del personale sanitario e l'esercizio temporaneo delle professioni sanitarie in deroga alle norme in materia di riconoscimento dei titoli conseguiti all'estero <i>di Madia Rita Favia</i> .....	15
Le sorti delle procedure concorsuali <i>di Francesca Chietera</i> .....	36

### Sezione II.

#### **Sospensione dei licenziamenti, proroghe dei termini e norme processuali**

I licenziamenti economici "impossibili" dal Secondo Dopoguerra al Covid-19 <i>di Federica Stamerra</i> .....	47
Gli effetti dell'emergenza epidemiologica sui termini in materia di lavoro, previdenza e fisco <i>di Alessandro Ventura</i> .....	88
Emergenza epidemiologica e processo civile <i>di Giovanna Ficarella</i> .....	116
Emergenza epidemiologica e processo penale <i>di Elisabetta Sartor</i> .....	157
Emergenza epidemiologica e processo amministrativo <i>di M.T. Paola Caputi Jambrenghi</i> .....	191

## Indice

Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza <i>di M.T. Paola Caputi Jambrenghi</i> .....	208
Liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi in relazione all'emergenza Covid-19 <i>di M.T. Paola Caputi Jambrenghi</i> .....	215
Emergenza epidemiologica e processo contabile <i>di Luca Tegas</i> .....	231

### Sezione III.

#### **Il sostegno alle imprese**

Covid-19 e diritto commerciale: misure emergenziali, provvedimenti strutturali e ricostruzione della visione dell'impresa in tempo di pandemia <i>di Daniela Caterino</i> .....	243
Il contratto di rete con causale di solidarietà: una norma inutile o meramente promozionale? <i>di Domenico Garofalo</i> .....	295
Il sostegno al settore agricolo sul versante occupazionale <i>di Stefano Caffio</i> .....	306
Il sostegno alle imprese e all'economia nella seconda ondata pandemica: il contributo a fondo perduto per le partite Iva <i>di Domenico Garofalo</i> .....	331
Gli incentivi all'occupazione "difensivi" nell'emergenza epidemiologica <i>di Domenico Garofalo</i> .....	345
<i>Notizie sugli autori</i> .....	360

## Il sostegno al settore agricolo sul versante occupazionale

di Stefano Caffio

**Abstract** – Il contributo esamina le misure introdotte dalla legislazione dell'emergenza per far fronte alla carenza di manodopera nel settore agricolo, facendo emergere alcune criticità degli interventi predisposti, anche sul piano delle scelte di politica del diritto. L'analisi evidenzia come la soluzione dello strutturale deficit occupazionale del comparto primario possa costituire una possibile (ancorché parziale) risposta alla “nuova questione sociale”, anche alla luce della inclusione del settore agricolo tra quelli strategici per l'economia nazionale.

**Abstract** – The essay examines the measures introduced by the emergency legislation to deal with the shortage of manpower in the agricultural sector, highlighting some critical points of the interventions set up, also in terms of legal policy choices. The analysis shows how the solution of the structural employment deficit of the primary sector can be a possible (albeit partial) response to the “new social issue”, also in light of the inclusion of the agricultural sector among those strategic for the national economy.

**Sommario:** 1. Premessa: l'impatto della pandemia da Covid-19 sul comparto primario e le ragioni delle misure speciali. – 2. L'ampliamento dell'area delle collaborazioni familiari occasionali... – 2.1. *Segue:* ...e del lavoro gratuito. – 3. L'incentivo all'occupazione in agricoltura per i percettori di trattamenti di sostegno al reddito. – 4. Le procedure agevolate di emersione... – 4.1. *Segue:* ...per i datori di lavoro... – 4.2. *Segue:* ...e per i lavoratori stranieri. – 5. Più occupazione nella legalità: alla ricerca di risposte adeguate alle problematiche strutturali del comparto primario.

### 1. Premessa: l'impatto della pandemia da Covid-19 sul comparto primario e le ragioni delle misure speciali

Nonostante le imprese del settore agricolo e della filiera agroalimentare non siano state oggetto del blocco disposto dal d.P.C.M. 22 marzo 2020 in quanto attività qualificate essenziali <sup>(1)</sup>, esse hanno comunque subito le ripercussioni negative dell'emergenza sanitaria principalmente per due distinti ordini di fattori. Quanto al primo, i divieti imposti al commercio al dettaglio per il florovivaismo nonché alle attività di ristorazione e a quelle del settore turistico, come pure la chiusura delle frontiere all'export italiano anche da parte di alcuni Paesi dell'UE (l'Austria per citare un esempio) hanno determinato un calo della domanda che solo in parte è stato com-

---

<sup>(1)</sup> Tra le poche attività riconducibili al comparto primario assoggettate al *lockdown* vi sono la selvicoltura e quelle relative all'utilizzo di aree forestali. Il blocco, per tali attività, è stato revocato a decorrere dal 14 aprile, con il d.P.C.M. 10 aprile 2020.

pensato dall'incremento dei consumi domestici di ortaggi e di frutta fresca, dovuto alla forzata permanenza domiciliare imposta alle famiglie (2).

Il secondo fattore di crisi per il comparto primario è stato determinato (e, al momento, non si ha ancora consapevolezza di ulteriori ripercussioni future visto che non è possibile fare previsioni in merito all'andamento dei contagi nel prossimo inverno) dalla difficoltà di reperire la manodopera necessaria per la produzione e, in particolare, per le attività di raccolta, peraltro particolarmente intense nei mesi primaverili. Sotto questo profilo, infatti, le statistiche mostrano una significativa incidenza della forza lavoro straniera (regolarmente occupata) nel soddisfacimento del fabbisogno annuale di manodopera agricola (3). Tuttavia, le restrizioni alla mobilità territoriale sia verso l'Italia, sia all'interno dei confini nazionali, hanno ostacolato il normale flusso di lavoratori stagionali. Tali limitazioni, peraltro, hanno avuto un'incidenza ancora più elevata di quanto sia lecito attendersi dalla mera osservazione dei dati relativi agli occupati regolari, poiché il settore agricolo presenta non trascurabili tassi di lavoro sommerso con cui annualmente viene colmato il deficit strutturale dal lato dell'offerta di lavoro (4). E, come è immaginabile, le restrizioni alla mobilità e il maggior controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine hanno di fatto impedito a questa quota di lavoratori il reperimento di occasioni di impiego (ancorché irregolari) per l'impossibilità di raggiungere il luogo di lavoro e, dunque, di svolgere, è doveroso dirlo, quella fisiologica funzione di riequilibrio del gap con la domanda di prestazioni lavorative proveniente dai produttori.

Di fronte a questa situazione, nella quale, peraltro, non sono mancate imprese costrette comunque a sospendere le attività (5), le linee di intervento sono state principalmente due. La prima si è mossa lungo il più tradizionale fronte del sostegno diretto alle imprese attraverso agevolazioni di carattere economico-finanziario ma anche incidenti direttamente sui vincoli imposti ai produttori agricoli per effetto della normativa europea, con una moltitudine di misure introdotte sia dalla legislazione

(2) Cfr. C. MACRÌ, *Le misure per l'emergenza Covid-19 e la manodopera straniera in agricoltura*, documento elaborato dal Centro di ricerca di Politiche e Bioeconomia del CREA, consultabile in [www.crea.gov.it](http://www.crea.gov.it).

(3) Nel 2019, secondo la rilevazione periodica delle forze di lavoro effettuata dall'Istat, consultabile nell'apposita sezione del portale istituzionale dell'ente, su un totale di occupati (regolari) nelle imprese agricole, pari a 909.000 addetti, 166.000 (pari al 18,3%) sono stranieri.

(4) Secondo il rapporto ISTAT, *L'economia non osservata nei conti nazionali. Anni 2014-2017*, 15 ottobre 2019, consultabile sul portale istituzionale dell'ente, si stima che nel 2017, il 18,4% del fabbisogno di manodopera agricola è stato soddisfatto con l'impiego irregolare (che in agricoltura, a differenza di altri settori, tra cui quello del terziario e dei servizi) equivale a occupazione in nero. Questa quota di manodopera (italiana e straniera) va a sommarsi a quella degli stranieri regolarmente occupati, determinando una carenza di offerta (utilizzando i dati del 2017, anno in cui su un totale di occupati regolari pari a 871.000 unità, 147.000 sono stranieri (fonte ISTAT, *Rilevazione periodica delle forze di lavoro*)) pari a circa il 30% del fabbisogno.

(5) Per tale evenienza, sono stati previsti due distinti strumenti: da un lato è stata introdotta, per i dipendenti a tempo indeterminato, la nuova causale "Covid-19" anche per la Cisoa (su cui si rinvia al contributo di C. CARCHIO, *Emergenza epidemiologica e strumenti di sostegno al reddito: la cassa integrazione guadagni con causale "Covid-19"*, in quest'opera, vol. III, sez. I) e, dall'altro lato, è stata prevista un'indennità in favore degli operai agricoli a tempo determinato, per i mesi di marzo e di aprile (su cui si rinvia al contributo di S. CAFFIO, *La galassia delle "indennità Covid-19" per "specifiche" categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro "discontinuo"*, in quest'opera, vol. III, sez. I).

emergenziale interna <sup>(6)</sup>, sia a livello sovranazionale <sup>(7)</sup>. La seconda direttrice, invece, ha operato sul fronte occupazionale, mediante l'introduzione di misure volte ad agevolare l'impiego in agricoltura, soprattutto a favore delle micro-imprese che, nel nostro paese, rappresentano la stragrande maggioranza sul totale degli operatori del settore <sup>(8)</sup>.

Lasciando da parte la prima categoria di interventi che attengono più propriamente all'ambito del diritto dell'economia, in questo contributo ci si soffermerà sulla seconda. Al riguardo, le specifiche misure introdotte, accomunate dalla finalità di fornire risposta al deficit dal lato dell'offerta di lavoro, hanno agito su vari fronti. In primo luogo, si è proceduto ad allargare l'area delle collaborazioni familiari occasionali «che esulano dal mercato del lavoro» <sup>(9)</sup>; in secondo luogo, è stato introdotto, seppure per un limitato arco temporale, un incentivo a svolgere giornate lavorative in agricoltura per i percettori di ammortizzatori sociali, di prestazioni di disoccupazione nonché di reddito di cittadinanza. Infine, sono state concepite due procedure straordinarie, la prima finalizzata a favorire l'emersione dei rapporti di lavoro sommerso (peraltro, non limitata al settore agricolo), la seconda mirata ad agevolare l'acquisizione di un valido titolo di soggiorno a beneficio di prestatori di lavoro irregolarmente presenti sul territorio nazionale. Di queste novità legislative ci si occuperà nelle riflessioni che seguono <sup>(10)</sup>, anticipando, sin da ora, che alcune di esse presentano caratteri di rilievo sistematico in ragione del fatto che, in qualche caso, in

---

<sup>(6)</sup> A titolo di esempio, nel d.l. n. 18/2020, l'art. 49, comma 8, aveva previsto stanziamenti assegnati all'ISMEA per l'accesso, a condizioni agevolate, alle garanzie offerte dall'ente in favore delle imprese agricole per prestiti di breve, medio e lungo termine; l'art. 49 è stato successivamente abrogato (con salvezza degli effetti *medio tempore* prodottisi) dalla l. n. 40/2020 che ha convertito il d.l. n. 23/2020. Questo provvedimento, a sua volta, conteneva nuove misure di sostegno per il settore (inteso nell'ampia accezione di cui all'art. 2135 c.c. e, dunque, comprendente anche le attività di pesca e acquacoltura), tra cui, la semplificazione delle procedure degli aiuti alla pesca e all'acquacoltura; il sostegno all'internazionalizzazione del settore produttivo italiano attraverso SACE S.p.A., nei settori strategici tra i quali sono stati esplicitamente inclusi quello agricolo e della filiera agroalimentare (art. 2, comma 1, lett. a, d.l. n. 23/2020 che integra l'art. 6, comma 9, del d.l. n. 269/2003, convertito dalla l. n. 326/2003); il sostegno alla nuova imprenditoria nel settore agricolo (art. 41, comma 4-bis).

<sup>(7)</sup> In tale quadro si inseriscono le numerose misure approntate dalla Commissione europea per fronteggiare le difficoltà incontrate dalle imprese del settore agricolo a causa della pandemia. Tra quelle riconducibili alla direttrice di intervento accennata nel corpo del testo, vi sono i prestiti e le garanzie fino a 200.000 euro a condizioni particolarmente agevolate; l'aumento degli anticipi sugli strumenti di sostegno al reddito della PAC; l'incremento del tetto agli aiuti di stato, differenziato per imprese agricole. Per una ricognizione completa di queste e di altre misure, si rinvia al portale istituzionale della Commissione, [Sostegno ai settori agricolo e alimentare nel contesto del coronavirus](#).

<sup>(8)</sup> Secondo i dati pubblicati dall'Istat il 2 dicembre 2019 (ma riferiti all'anno 2017), nel rapporto *Struttura e caratteristiche delle unità economiche del settore agricolo*, consultabile sul portale istituzionale dell'ente, delle circa 413.000 imprese agricole censite, 407.000 (pari al 98,6% del totale) occupano meno di 10 addetti, mentre la dimensione media per numero di occupati è pari a 2 addetti.

<sup>(9)</sup> Il riferimento è alla rubrica dell'art. 74 del d.lgs. n. 276/2003.

<sup>(10)</sup> Oltre alle misure menzionate nel corpo del testo, l'art. 222, comma 2, d.l. n. 34/2020, per le imprese agricole e della pesca ha previsto l'esonero straordinario dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali per il periodo dal 1° gennaio 2020 al 30 giugno 2020. L'agevolazione è stata successivamente estesa ai mesi di novembre e di dicembre 2020, rispettivamente dagli artt. 16, d.l. n. 137/2020 e 21, d.l. n. 149/2020. Per l'esame di queste misure si rinvia, in questo volume, al contributo specifico di D. GAROFALO, *Gli incentivi all'occupazione "difensivi" nell'emergenza epidemiologica*.



nome dell'emergenza, sono state legittimate (attraverso la normazione) "incursioni" nelle tradizionali categorie giuridiche del lavoro (e, in particolare della nozione di "prestazione di lavoro"), mentre altre, ancorché non originali per via di precedenti storici similari, consentono di svolgere alcune considerazioni in ordine alla individuazione di soluzioni stabili per dare risposta a criticità strutturali di alcuni mercati settoriali del lavoro.

## 2. L'ampliamento dell'area delle collaborazioni familiari occasionali...

Come anticipato, una prima risposta alle esigenze di reperimento di manodopera agricola, è stata fornita mediante l'ampliamento della platea di parenti e affini che possono occasionalmente prestare attività di lavoro in favore di imprese agricole condotte da familiari. In particolare, l'art. 105, comma 1, del d.l. n. 18/2020, intervenendo sull'art. 74 del d.lgs. n. 276/2003, ha esteso dal quarto al sesto grado di parentela e di affinità, il limite entro il quale le prestazioni occasionali o rese in modo ricorrente per brevi periodi nel settore agricolo, a titolo di aiuto, mutuo aiuto o obbligazione morale e, dunque, senza corresponsione di compensi, in favore di imprese gestite da familiari, non integrano fattispecie di rapporti di lavoro subordinato o autonomo.

Per comprendere la portata dell'innovazione occorre fare un passo indietro, ripercorrendo l'evoluzione di questa speciale disciplina che regola il lavoro nelle imprese del settore agricolo.

In proposito, già prima della promulgazione del d.lgs. n. 276/2003, nell'ambito della delega al governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione, era stata prevista, tra le altre, la sperimentazione per un periodo di due anni della possibilità per i coltivatori diretti iscritti agli elenchi provinciali, di avvalersi, in relazione alla raccolta di specifici prodotti agricoli, di collaborazioni occasionali di parenti ed affini entro il terzo grado per un ridotto periodo di tempo complessivo nel corso dell'anno, nel rispetto delle normative riguardanti la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, la copertura assicurativa da rischi per responsabilità civile, infortunio o morte e il versamento di un contributo di solidarietà a favore del Fondo pensioni lavoratori dipendenti <sup>(1)</sup>.

Al mancato esercizio della delega, sopperì, l'anno seguente, una disposizione contenuta nella legge finanziaria per il 2001 <sup>(2)</sup> rubricata *Interventi per agevolare la raccolta di prodotti agricoli*, nella quale la sperimentazione della misura prevista dalla legge delega n. 144/1999 venne disposta direttamente, con le sole differenze del grado di parentela e di affinità, esteso dal terzo al quinto e della previsione del periodo massimo di ricorso a tale forma di occupazione nel corso dell'anno, fissato in tre mesi. Nulla, invece, era stabilito in materia di assicurazioni sociali. Il vuoto normativo fu colmato con una rigorosa interpretazione sistematica fornita dal Ministero del lavoro <sup>(3)</sup> che, facendo leva sui principi costituzionali di cui agli artt. 35, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., affermò che la deroga prevista dall'art. 122 concerneva esclu-

<sup>(1)</sup> Art. 45, comma 1, lett. b, l. n. 144/1999.

<sup>(2)</sup> Art. 122, l. n. 388/2000.

<sup>(3)</sup> Cfr. circ. Min. lav. 8 maggio 2001, n. 49.

sivamente il grado di parentela entro il quale è possibile legittimamente instaurare rapporti di compartecipazione familiare che non costituiscono rapporto di lavoro subordinato, ma non anche gli obblighi in materia di contribuzione previdenziale e di assicurazione infortuni applicabili in via generale al lavoro reso nella forma di collaborazione nell'impresa familiare. A distanza di pochi mesi, il Ministero del lavoro riesaminò la materia e capovolse l'orientamento precedentemente espresso, chiarendo che le collaborazioni occasionali rese a titolo gratuito da familiari del coltivatore diretto, non danno luogo a rapporti di lavoro subordinato o autonomo con l'effetto di escludere l'insorgenza di obbligazioni contributive <sup>(14)</sup>. Tale indirizzo interpretativo è stato successivamente (e necessariamente) avallato dall'Inps <sup>(15)</sup>.

In seguito, l'agevolazione venne prorogata, per un solo anno, dalla legge finanziaria per il 2003 <sup>(16)</sup>, con la quale la misura fu estesa anche agli artigiani, ma fu ristretto al secondo grado di parentela (anche per i produttori agricoli) il legame familiare entro cui erano ammesse queste speciali forme di collaborazione parentale. Peraltro, nel caso di specie, fu esplicitamente sancito l'obbligo di assoggettare i collaboratori all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

È questo, dunque, il substrato normativo sul quale si innesta l'art. 74 del d.lgs. n. 276/2003, la cui presenza nel decreto è il frutto dell'esercizio di una specifica delega contenuta nella l. n. 30/2003 <sup>(17)</sup> e che, nella originaria formulazione, ammetteva la collaborazione familiare occasionale limitatamente al terzo grado di parentela o di affinità, successivamente (nel 2009) incrementato al quarto grado <sup>(18)</sup>.

Ricostruita brevemente l'evoluzione storica della fattispecie, si possono fare due considerazioni. Anzitutto, il beneficio introdotto dalla disposizione consiste proprio nell'esonero dagli obblighi previdenziali che, diversamente, sussistono quando un soggetto risulti occupato (non occasionalmente, bensì) in maniera abituale e prevalente nell'attività dell'impresa del familiare. In tal caso, infatti, al di là dell'ipotesi in cui potrebbe persino configurarsi un rapporto di lavoro subordinato <sup>(19)</sup>, insorgono gli obblighi di iscrizione nelle speciali gestioni IVS dell'Inps e di assicurazione presso l'Inail.

Sorge allora il problema di stabilire quando la prestazione del familiare possa essere considerata occasionale. Al riguardo, il Ministero del lavoro ha chiarito che, fermo restando la natura gratuita della prestazione (la collaborazione, in tal caso, è *affectionis causa*), qualora l'attività sia resa da parente o affine pensionato ovvero impiegato full-time presso altro datore di lavoro, il carattere dell'occasionalità si presume <sup>(20)</sup>. Al di fuori di queste ipotesi, il carattere saltuario o non abituale della collaborazione resa dal familiare viene desunto dalla durata della prestazione che, per espressa previsio-

<sup>(14)</sup> Nota Min. lav. 20 settembre 2001, n. 49.

<sup>(15)</sup> Cfr. circ. Inps 18 ottobre 2001, n. 184. In tema cfr. P. BELLOCCHI, *Ancora sullo statuto previdenziale delle prestazioni occasionali: il lavoro dei "parenti" in agricoltura*, in AA.VV. (a cura di), *Tipologie contrattuali a progetto e occasionali. Certificazione dei rapporti di lavoro*, Ipsoa, 2004, pp. 131 ss. spec. 136.

<sup>(16)</sup> Art. 45, comma 1, l. n. 289/2002.

<sup>(17)</sup> Art. 4, comma 1, lett. f, l. n. 30/2003.

<sup>(18)</sup> Art. 7-ter, d.l. n. 5/2009, convertito dalla l. n. 33/2009.

<sup>(19)</sup> In merito, per l'individuazione delle condizioni in presenza delle quali può sussistere un rapporto di lavoro di natura subordinata anche tra familiari, si rinvia a Cass. 27 febbraio 2018, n. 4535, consultabile in [www.italgiure.giustizia.it](http://www.italgiure.giustizia.it).

<sup>(20)</sup> Cfr. lett. circ. Min. lav. 10 giugno 2013, n. 10478.

ne dell'art. 74 del d.lgs. n. 276/2003, può anche essere «ricorrente [ma] di breve periodo». A tal proposito, il Ministero del lavoro ha assunto come parametro il termine di 90 giornate nel corso dell'anno, anche frazionabili in 720 ore, mutuandolo dalle norme che regolano una fattispecie simile per il settore dell'artigianato <sup>(21)</sup>.

Peraltro, si rileva che, gli ampi termini di presunzione di occasionalità, non operano rispetto agli obblighi assicurativi presso l'Inail, dovendosi in tal caso assumere come parametro quello di non oltre due giornate lavorative nell'arco della settimana, per un tetto complessivo annuo di dieci <sup>(22)</sup>.

La conformità della prestazione ai requisiti previsti dall'art. 74 del d.lgs. n. 276/2003 da cui consegue l'esclusione della qualificazione di tali collaborazioni in termini di rapporto di lavoro (subordinato o autonomo), produce l'ulteriore effetto di esentare l'utilizzatore della prestazione dagli obblighi in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro <sup>(23)</sup>, disciplina che, di contro, trova applicazione, sia pure limitatamente solo ad alcune misure di prevenzione previste dal d.lgs. n. 81/2008 <sup>(24)</sup>, nel caso in cui sia configurabile la fattispecie di compartecipazione all'impresa familiare (ipotesi nella quale sussistono anche gli obblighi di natura previdenziale).

Orbene, alla luce di quanto sin qui rilevato, ci si chiede in che misura le agevolazioni descritte, ulteriormente ampliate per via dell'estensione all'impiego di prestazioni da parte di parenti e affini fino al sesto grado (che peraltro costituisce il limite estremo oltre il quale il legame non può più essere qualificato tale) <sup>(25)</sup>, possano costituire un efficace sostegno al settore agricolo.

Sotto questo profilo, la reale entità dell'innovazione può essere colta solo attraverso la ricostruzione dell'ambito soggettivo di applicazione della disposizione. Ebbene, *a latere prestatoris* l'individuazione dei familiari che ricadono nel cono d'ombra della nuova formulazione dell'art. 74, avviene secondo le regole ordinarie previste dagli artt. 74-76 (e 78 per l'affinità) c.c., rientrandovi i figli dei figli di cugini nonché i figli dei cugini dei genitori <sup>(26)</sup>.

Sul versante datoriale, invece, si rileva che rispetto alla prima elaborazione della misura contenuta nella legge delega n. 144/1999, conservata anche nelle disposizioni introdotte successivamente negli anni 2000-2003, destinatari dell'agevolazione sono non più soltanto i coltivatori diretti, vale a dire coloro che ai sensi dell'art. 2083 c.c., sono qualificati come piccoli imprenditori, ma anche gli imprenditori agricoli “professio-

<sup>(21)</sup> Per le imprese del settore artigiano, la misura è stata introdotta dall'art. 21, comma 6-ter, del d.l. n. 269/2003, convertito dalla l. n. 326/2003 e, a differenza di quanto rilevato per il settore agricolo, anche se trattasi di collaborazioni occasionali rese a titolo gratuito, vige l'obbligo di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

<sup>(22)</sup> Cfr. nota Min. lav. 5 agosto 2013, prot. n. 37/0014184, in cui, peraltro, si forniscono ulteriori indicazioni in merito ai criteri di computo dei collaboratori familiari occasionali ai fini dell'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale in caso di lavoro nero, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>(23)</sup> Come definito dall'art. 2, comma 1, lett. a, del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>(24)</sup> Art. 21, d.lgs. n. 81/2008.

<sup>(25)</sup> Arg. *ex art.* 77 c.c.

<sup>(26)</sup> Per uno schema riassuntivo di tutti i soggetti che risultano parenti o affini entro il sesto grado, si rinvia al dossier di accompagnamento al disegno di legge di conversione S 1766 del d.l. n. 18/2020, p. 134.

nali” di cui all’art. 2135 c.c., con l’effetto che a beneficiare delle prestazioni gratuite in assenza di rapporto di lavoro possono essere anche realtà imprenditoriali di dimensioni rilevanti, in quanto operanti nel settore dell’allevamento, ovvero della trasformazione e/o della manipolazione, conservazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti derivanti dalla coltivazione del fondo (c.d. attività connesse) (27).

Inoltre, mutata rispetto alla genesi della misura ante d.lgs. n. 276/2003, è anche la finalizzazione del lavoro prestato dai familiari, non più limitato esclusivamente alla raccolta, bensì estesa a qualsiasi attività sia riconducibile al ciclo produttivo dell’impresa agricola.

Sotto un diverso profilo, si osserva che il carattere permanente (e non limitato al periodo emergenziale) dell’estensione operata dal d.l. n. 18/2020 la connota come previsione pensata per conferire stabilmente maggiore “elasticità” alle micro imprese del settore, sebbene, secondo il dossier di accompagnamento al disegno di legge di conversione presentato al Senato, la misura non dovrebbe avere un impatto rilevante, essendo stimato che l’utilizzo in attività lavorativa oltre il quarto grado non superi il 5% dei potenziali collaboratori, pari a circa 14.000 unità, con una conseguente riduzione annua del gettito contributivo di circa 3,4 milioni di euro (28).

Da ultimo, sebbene sul punto si tornerà più dettagliatamente nel prosieguo (29), si rileva che l’esclusione della qualificazione in termini di rapporto di lavoro (autonomo o subordinato) delle prestazioni rese ai sensi dell’art. 74 del d.lgs. n. 276/2003 deriva non solo dalla occasionalità delle stesse, ma anche dalla gratuità e dal titolo delle stesse che, come precedentemente ricordato, è riconducibile all’*affectionis vel benevolentiae causa*.

## 2.1. **Segue: ...e del lavoro gratuito**

In sede di conversione del d.l. n. 18/2020, tra gli altri (30), è stato inserito nell’art. 105, il comma 1-*quinquies*, che, a sua volta, ha aggiunto il comma 3-*bis* all’art. 18 della l. n. 97/1994. Tale disposizione regola(va) alcune agevolazioni in favore di imprese (di qualsiasi settore) operanti in comuni montani, per l’assunzione con contratti di lavoro a tempo parziale ovvero con contratto a termine stagionale, di coltivatori di-

---

(27) Art. 2135, terzo comma, c.c.

(28) Cfr. il dossier di accompagnamento al disegno di legge di conversione S 1766 del d.l. n. 18/2020, p. 134.

(29) *Infra*, § 2.1.

(30) Egualmente in sede di conversione del d.l. n. 18/2020, la l. n. 27/2020 ha aggiunto all’art. 105 alcune disposizioni mirate a consentire ai proprietari, ai conduttori o ai detentori, a qualsiasi titolo, di terreni sui quali insistono piante infette da organismi nocivi da quarantena, ovvero coltivati o non coltivati, di effettuare gli spostamenti necessari anche verso un comune diverso da quello nel quale si trovano, rispettivamente, al fine di effettuare, nel primo caso, i trattamenti fitosanitari obbligatori previsti dalla vigente normativa (comma 1-*bis*) e, nel secondo caso, di provvedere alla pulizia dei terreni al fine di evitare il rischio di incendio derivante dalla mancata cura (comma 1-*ter*). In ambedue le ipotesi, le predette attività sono state considerate rientranti nei casi di comprovate esigenze lavorative ovvero di assoluta urgenza di cui all’art. 1, comma 1, lett. b, d.P.C.M. 22 marzo 2020 (comma 1-*quater*). Tali previsioni trovano applicazione anche riguardo ai lavoratori delegati da chi ha la responsabilità e il godimento dei terreni.

retti ivi attivi e residenti <sup>(31)</sup>. Ebbene, con l'integrazione operata dal citato art. 105, le previsioni di cui all'art. 74 del d.lgs. n. 276/2003 trovano applicazione anche nei confronti di «soggetti che offrono aiuto e sostegno alle aziende agricole situate nelle zone montane», con l'ulteriore precisazione (evitando così incursioni da parte di interpreti “d'assalto”) che, conseguentemente, tali soggetti non sono considerati lavoratori (neanche) ai fini dell'applicazione della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Al momento, la deroga opera solo fino al termine dell'emergenza sanitaria e comunque non oltre il 31 luglio 2020 <sup>(32)</sup>.

In proposito, va anzitutto rilevato che destinatarie della misura sono le aziende agricole delle aree montane individuate ai sensi dell'art. 9 del d.P.R. n. 601/1973 che qualifica tali quelle i cui terreni (*in toto* o in parte) sono situati ad una altitudine non inferiore a 700 metri sul livello del mare, ovvero sono compresi nell'elenco dei territori montani compilato dalla Commissione censuaria centrale o, ancora, fanno parte di comprensori di bonifica montana.

Sempre sul piano soggettivo *a latere datoris*, il riferimento alle aziende (e non alle imprese agricole) permette di includere nel campo di applicazione del beneficio previsto dal citato comma 3-*bis* esclusivamente le unità produttive aziendali collocate nelle aree montane.

Fatti questi rilievi preliminari, gli interrogativi aperti dall'innovazione sono diversi e riguardano principalmente il contenuto e la natura di queste prestazioni. In proposito, occorre rilevare che secondo il dato testuale della norma, esse possono consistere in “aiuto o sostegno” aprendo incertezze sull'esistenza di effettive differenze tra le due forme di “cooperazione” previste, considerando che, a prescindere dalle concrete modalità che potranno assumere, in ambo i casi è certo che si tratti di prestazioni lavorative, (ancorché non onerose per via del rinvio all'art. 74 del d.lgs. n. 276/2003), in ragione del fatto che, diversamente, non ci si sarebbe preoccupati di specificare l'inapplicabilità delle norme prevenzionistiche per la tutela della sicurezza sul lavoro.

Al di là di queste osservazioni, sul piano sistematico, sembra che sia stata tipizzata, per la prima volta, una fattispecie di “lavoro gratuito” in favore di soggetti che perseguono finalità di lucro. Infatti, fino al d.l. n. 18/2020, al di fuori dei casi regolati dal citato art. 74 <sup>(33)</sup>, le uniche prestazioni di tal fatta disciplinate nell'ordinamento erano quelle volontarie, rese in favore degli enti del terzo settore che si caratterizzano per l'assenza dello scopo di lucro e per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di

---

<sup>(31)</sup> Art. 18, comma 1, l. n. 97/1994.

<sup>(32)</sup> Il comma 3-*bis*, art. 18, l. n. 97/1994 è stato così integrato dall'art. 94, comma 3, d.l. n. 34/2020.

<sup>(33)</sup> Il riferimento è alle prestazioni rese *affectionis vel benevolentiae causa* da parenti e affini nelle imprese artigiane, agricole e del commercio a cui, da ultimo si sono aggiunte quelle effettuate nelle imprese del settore del turismo a carattere stagionale (su cui si rinvia alla lett. circ. INL 15 marzo 2018, n. 50). Va tuttavia rilevato che, in passato, non erano mancati esempi di prestazioni lavorative gratuite, come quelle rese dai coloni o dai mezzadri in favore del proprietario del fondo. Tuttavia, queste attività venivano svolte nel contesto di contratti agrari e, dunque, di negozi giuridici aventi causa tipica. Sul punto, cfr. G. GHEZZI, voce *Cortesia (prestazioni di)*, in *Enc. Dir.*, 1962, vol. X, p. 1049.

una o più attività di interesse generale <sup>(34)</sup>. Ad esse si sono aggiunte le attività prestate nell'ambito del servizio civile universale regolato dal d.lgs. n. 40/2017 nonché le attività rese dai volontari nelle imprese sociali di cui al d.lgs. n. 112/2017 <sup>(35)</sup>.

Va tuttavia rilevato che la dottrina maggioritaria non ha mai escluso l'ammissibilità di lavoro gratuito eseguito per convenienza o lucro indiretto a beneficio del prestatore, individuando, in proposito un'ampia casistica: il praticantato professionale, l'assistentato ospedaliero o universitario, nell'ambito delle organizzazioni sindacali al fine di conseguire incarichi direttivi <sup>(36)</sup>.

Sta di fatto che, dato il carattere generale della normativa che regola tanto la fattispecie di cui all'art. 74 del d.lgs. n. 276/2003, quanto quelle del lavoro volontario nel terzo settore e negli enti di promozione sociale, non vi sarebbe stata alcuna necessità di introdurre una previsione specifica se lo scopo perseguito non fosse consistito nel consentire alle imprese agricole con unità produttive situate in aree montane (e limitatamente a queste) di beneficiare di lavoro gratuito, ancorché prestato da soggetti privi di qualsiasi vincolo di parentela o affinità con l'imprenditore e quindi in favore di soggetto che persegue scopi lucrativi.

Senza entrare nel merito di valutazioni riguardo alle ragioni per cui nei comuni montani si possano riscontrare maggiori difficoltà di reperimento di manodopera agricola rispetto a quelle presenti nelle restanti aree rurali del territorio nazionale, con una simile misura si giunge sostanzialmente a creare una zona franca (al momento temporanea) che offre il fianco a facili elusioni considerato che si prescinde dall'esistenza (non solo di vincoli di natura familiare, ma anche) di legami personali a carattere informale (amicizia o rapporti di coppia non formalizzati in matrimonio, fatta eccezione per la convivenza in quest'ultimo caso) comunque di non agevole dimostrabilità <sup>(37)</sup>.

Anche alla luce di questi rilievi, l'innovazione pone delicati problemi di ordine sistematico, qualora le prestazioni in "aiuto" o di "sostegno" all'imprenditore doves-

---

<sup>(34)</sup> Art. 4, comma 1, d.lgs. n. 117/2017, e con specifico riferimento al volontariato prestato nell'ambito degli enti del terzo settore, la disciplina è contenuta negli artt. 17-19 dello stesso decreto.

<sup>(35)</sup> Art. 13, comma 2, d.lgs. n. 112/2017. I tre decreti legislativi citati nel corpo del testo sono stati promulgati in attuazione delle deleghe contenute nella l. n. 106/2016. Sul tema, la cui trattazione esula dalle finalità di questo contributo, si rinvia, senza pretesa di esaustività, anche per più ampi riferimenti a F. BANO, *Il lavoro senza mercato. Le prestazioni di lavoro nelle organizzazioni «non profit»*, Il Mulino, 2001; M. LAMBERTI, *Il lavoro nel terzo settore. Occupazione, mercato e solidarietà*, Giappichelli, 2005; L. Zoppoli, *Volontariato e diritti dei lavoratori dopo il Jobs Act*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2016, n. 289; A. ALCARO, [Riforma del Terzo settore e nuovo paradigma dell'economia civile: riflessioni giuslavoristiche](#), in *Boll. ADAPT*, 2017, n. 38; D. GAROFALO, *Il lavoro nel Terzo Settore*, in *MGL*, 2018, pp. 91 ss.; P. SANNA, *Dalla legge di riforma al «Codice del Terzo Settore»: alcuni profili introduttivi*, in *RCP*, 2018, pp. 2083 ss.; S. COSTANTINI, *Il lavoro nelle imprese sociali. Spunti di riflessione alla luce del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112*, in *DRI*, 2018, pp. 1114 ss.; V. LAMONACA, [Criticità e prospettive delle attività gratuite e volontarie svolte da detenuti e internati. Dal progetto Riordino archivi del Tribunale di Trani a Mi riscatto per Roma](#), Working Paper ADAPT, 2018, n. 9.

<sup>(36)</sup> Cfr. A. PIZZOFERRATO, *Socio volontario e riforma del lavoro cooperativo*, in L. MONTUSCHI, P. TULLINI (a cura di), *Lavoro e cooperazione tra mutualità e mercato*, Giappichelli, 2002, 132.

<sup>(37)</sup> Salvo ricorrere alla categoria dei "congiunti" di cui all'art. 1, comma 1, lett. a, del d.P.C.M. 26 aprile 2020, su cui, tuttavia, si veda *infra*.

sero atteggiarsi secondo i connotati tipici della subordinazione <sup>(38)</sup>, riaprendo, in tal modo, la controversa questione concernente il valore da attribuire all'onerosità quale elemento essenziale del solo contratto di lavoro ovvero anche di qualsiasi prestazione svolta in forma subordinata. Si tratta, in buona sostanza di rispondere al quesito su cui un'autorevole Autore si interrogava diversi anni orsono: «se possano coesistere, in una medesima fattispecie, il requisito della gratuità, intesa come assenza dell'obbligazione retributiva, e quello della subordinazione, intesa come qualifica tecnica della prestazione di lavoro» <sup>(39)</sup>.

In proposito, secondo questo Autore, gratuità della prestazione e subordinazione sono incompatibili poiché il lavoro subordinato ha una tipicità nell'ordinamento al cui presidio sono poste norme cogenti che regolano, tra l'altro, l'*an* e il *quantum* della retribuzione <sup>(40)</sup>. A questa ricostruzione si contrappone quella di chi, qualificando l'onerosità come elemento tipico della fattispecie contrattuale *ex art. 2094 c.c.* ma «estraneo al concetto di subordinazione» <sup>(41)</sup>, ritiene ammissibili prestazioni subordinate gratuite, con la conseguenza di dover ricondurre simili rapporti a una diversa figura negoziale, evidentemente atipica <sup>(42)</sup> ma lecita in quanto mirata a «realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico» <sup>(43)</sup>.

Sotto questo profilo, si ritiene che la giuridificazione della fattispecie in esame, pur contenendo in sé una valutazione aprioristica di meritevolezza da parte dell'ordinamento, non sia sufficiente a fugare i dubbi di non conformità ai principi costituzionali in materia di tutela del lavoro, anche alla luce delle note pronunce della Consulta sull'indisponibilità del tipo. Al riguardo, infatti, occorre rilevare che le altre fattispecie di lavoro gratuito tipizzate e precedentemente richiamate si caratterizzano o per la presenza di vincoli familiari che giustificano la presunzione di non onerosità della prestazione (*affectionis vel benevolentiae causa*) ovvero per la finalità social-solidaristica perseguita dall'organizzazione nel cui ambito vengono a esistere. In ambedue queste categorie di rapporti giuridici, esiste un titolo causale tipico che esclude la subordinazione (peraltro, ammettendosi comunque la prova contraria) <sup>(44)</sup>. Di contro, la nuova fattispecie di lavoro non oneroso è carente, sul piano definitorio, di quegli elementi necessari a individuarne la giustificazione causale: finalità

---

<sup>(38)</sup> Diversamente, la giurisprudenza, argomentando dagli artt. 2229 ss. c.c., ammette la legittimità del contratto d'opera gratuito, sebbene le pronunce abbiano sempre avuto a oggetto le prestazioni d'opera intellettuale o professionale. In proposito, *ex multis*, si vedano Cass. 23 novembre 2016, n. 23893; Cass. 6 febbraio 2014, n. 2769; Cass. 27 settembre 2010, n. 20269. In dottrina, A. PERULLI, *Il lavoro autonomo*, Giuffrè, 1996, pp. 640 ss.

<sup>(39)</sup> Così M. GRANDI, *Osservazioni critiche sulla prestazione gratuita di lavoro subordinato*, in *ADL*, 2000, I, p. 440.

<sup>(40)</sup> Cfr. M. GRANDI, *op. cit.*, p. 449.

<sup>(41)</sup> P. ICHINO, *Il lavoro subordinato: definizione e inquadramento*. Artt. 2094-2095, Giuffrè, 1992, pp. 92 ss.

<sup>(42)</sup> Cfr. S. MAGRINI, voce *Lavoro (contratto individuale)*, in *Enc. Dir.*, 1973, vol. XXIII, p. 389. Cenni anche in G. PERONE, voce *Retribuzione*, *ivi*, 1989, vol. XL, p. 39.

<sup>(43)</sup> Art. 1322, secondo comma, c.c. In tale ordine di idee, E. GHERA, A. GARILLI, D. GAROFALO, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, 2020, p. 87, pur nella consapevolezza della possibile realizzazione di negozi in frode alla legge *ex art. 1344 c.c.*

<sup>(44)</sup> In giurisprudenza, *ex plurimis*, Cass. 29 novembre 2018, n. 30899; Cass. 14 marzo 2018, n. 6158; Cass. 27 febbraio 2018, n. 4535, tutte consultabili in *italigure.it*.



solidaristica indotta dalla presenza di vincoli di natura familiare, convivenza e, dunque, comunanza di interessi <sup>(45)</sup>, o anche solo affettivi (se si includono le amicizie). In definitiva, l'assenza nell'ipotesi regolata dal comma 3-*bis* dell'individuazione di elementi idonei a qualificare l'assetto degli interessi perseguiti sul piano economico-sociale da chi presta aiuto o sostegno <sup>(46)</sup> induce a ritenere che sia stata attribuita rilevanza alla mera finalità altruistica a prescindere dalla presenza di legami giuridicamente rilevanti tra le parti, con la conseguenza che siffatte attività lavorative finiscono per ricadere nell'area delle "prestazioni di cortesia" e, come tali, inidonee alla produzione di effetti giuridici <sup>(47)</sup>. Se, dunque, è questo l'elemento distintivo rispetto alle altre fattispecie di lavoro gratuito, ciò non risolve il problema di delimitarne i contorni rispetto al lavoro subordinato, quando le concrete modalità esecutive della prestazione ne presentino i caratteri tipici (eccetto quello dell'onerosità). A meno che non si ritenga di poter ricorrere, a tale scopo (facendola assurgere a categoria giuridica con valenza qualificatoria), quella dei "congiunti" <sup>(48)</sup>, espungendo da essa i parenti e gli affini entro il sesto grado, poiché in tal caso si ricadrebbe nella fattispecie *ex art.* 74, d.lgs. n. 276/2003. Si tratta di un insieme di legami comparso quest'anno per la prima volta in un atto ufficiale, ma rimasto indeterminato (e indeterminabile) riguardo ai relativi confini e, dunque, di difficile utilizzo ai fini della individuazione dei soggetti o, meglio, della tipologia di legami interpersonali ricadenti nella relativa definizione.

D'altro canto, la giurisprudenza ha da tempo risolto la questione con un approccio pragmatico, distinguendo le situazioni in cui sono integrati gli estremi di illegittima esclusione della retribuzione nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato, da quelle nelle quali il soggetto ha acconsentito per motivi diversi a prestare gratuitamente attività lavorativa, ferma restando la presunzione di onerosità e richiedendosi, di contro, la dimostrazione delle particolari circostanze oggettive e soggettive (modalità e quantità del lavoro, condizioni economico-sociali e natura delle relazioni interpersonali tra le parti) che giustifichino la causa gratuita <sup>(49)</sup>.

L'indecifrabile natura di questa nuova tipologia di prestazioni gratuite rende dubbia l'applicabilità delle disposizioni in materia di assicurazione infortuni. Al riguardo, dal rinvio all'art. 74 del d.lgs. n. 276/2003 dovrebbe derivarne anche la validità dei chiarimenti forniti dal Ministero del lavoro in merito agli obblighi assicurativi, i quali,

---

<sup>(45)</sup> In proposito, Cass. 6 maggio 2016, n. 9195, in cui, sul presupposto dell'assenza di convivenza e di condivisione di vita e interessi familiari, è stata ritenuta legittima la qualificazione in termini di rapporto di lavoro subordinato, operata nel corso di accertamenti ispettivi, dell'attività prestata da un soggetto presso un ristorante di cui era titolare il fratello.

<sup>(46)</sup> È chiaro, invece, quello del destinatario della prestazione che è colui che conduce l'azienda, vale a dire – è appena il caso di ricordarlo – il complesso strumentale finalizzato all'esercizio dell'impresa.

<sup>(47)</sup> Su cui G. GHEZZI, *op. cit.*, pp. 1050-1051, che, peraltro, da un lato, emblematicamente, afferma che non può esistere un contratto «con cui taluno consente a una esplicazione sterile della propria attività a servizio di altri», in quanto viene a mancare una causa idonea a giustificare la rilevanza giuridica, e, dall'altro lato, ammette, a certe condizioni, che anche le prestazioni di cortesia possono risultare idonee «ad attuare un regolamento impegnativo di interessi, tale da assumere natura pattizia e quindi veste (tipica o atipica) contrattuale».

<sup>(48)</sup> Di cui all'art. 1, comma 1, lett. a, d.P.C.M. 26 aprile 2020.

<sup>(49)</sup> F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Diritto del lavoro. 2. Il rapporto di lavoro subordinato*, Utet, 1990, p. 34; A. PIZZOFERRATO, *op. cit.*, pp. 135-136.



come detto, sono da escludere solo qualora la prestazione abbia una durata non superiore a due giorni a settimana e comunque, a dieci giorni nell'arco dell'anno <sup>(50)</sup>. In ogni caso, anche l'aspetto da ultimo richiamato fa emergere la forzatura che, per le ragioni accennate, l'innovazione produce sulle categorie giuridiche delle prestazioni di lavoro, forzatura che, pur mitigata dalla temporaneità della misura, appare (non poco) stridente con le procedure di emersione agevolata successivamente introdotte dall'art. 103 del d.l. n. 34/2020.

### **3. L'incentivo all'occupazione in agricoltura per i percettori di trattamenti di sostegno al reddito**

Come accennato in apertura, la seconda misura con la quale si è tentato di fronteggiare il deficit di offerta di lavoro nel settore agricolo, è stata l'introduzione di un incentivo ad accettare opportunità occupazionali in tale ambito produttivo, rivolto ai percettori di provvidenze pubbliche a sostegno del reddito.

In particolare, l'art. 94 del d.l. n. 34/2020, convertito dalla l. n. 77/2020, ha previsto per i percettori di "ammortizzatori sociali" nonché di NASpI, DIS-COLL e reddito di cittadinanza, la possibilità di stipulare con datori di lavoro agricoli, contratti a termine di durata non superiore a 30 giorni, rinnovabili per altri 30 giorni, senza la perdita o la riduzione dei benefici in godimento, nel limite di 2000 euro per l'anno 2020 <sup>(51)</sup> e, per i percettori di reddito di cittadinanza, senza l'obbligo di comunicare all'Inps l'instaurazione del rapporto di lavoro.

Riguardo alla delimitazione dei destinatari della misura, si provvede sulla base dell'indicazione di quali sono le prestazioni di sostegno al reddito il cui godimento è compatibile con l'instaurazione agevolata di rapporti di lavoro nel settore agricolo. A parte le prestazioni "nominate", anche quelle innominate riconducibili nella categoria degli ammortizzatori sociali sono comunque ammissibili considerando che, per effetto della specificazione che la facoltà concessa è esercitabile solo «limitatamente al periodo di sospensione a zero ore della prestazione lavorative» <sup>(52)</sup>, il riferimento non può che essere alle integrazioni salariali ma anche alle prestazioni erogate dai

---

<sup>(50)</sup> Cfr. nota Min. lav. 5 agosto 2013, prot. n. 37/0014184.

<sup>(51)</sup> L'assenza nelle norme di precisazioni ulteriori in merito al tetto dei 2000 euro per l'anno 2020, esso deve evidentemente essere inteso come limite alla retribuzione ricavabile dai contratti a termine stipulati ai sensi dell'art. 94 del d.l. n. 34/2020. Tanto sembra potersi evincere dalle indicazioni fornite dall'Inps nella circ. n. 76/2020, nella quale, pur non pronunciandosi esplicitamente sul punto, nel chiarire alcuni profili dei regimi del cumulo e della compatibilità tra svolgimento di attività lavorativa e godimento di NASpI e DIS-COLL, sembra riferirsi al limite dei 2000 euro (quale reddito complessivo ricavabile da prestazioni lavorative subordinate nel settore agricolo) come soglia oltre la quale, per la parte eccedente, sorge l'obbligo di attenersi alle disposizioni generali dettate rispettivamente dagli artt. 9 (per la NASpI) e 15, comma 11 (per la DIS-COLL), del d.lgs. n. 22/2015. Resta tuttavia oscuro se il reddito da prendere in considerazione sia quello lordo ovvero quello al netto delle ritenute di legge, esistendo un precedente rilevante costituito dalle prestazioni occasionali di cui all'art. 54-*bis* del d.l. n. 50/2017 per le quali le soglie di compenso oltre le quali simili forme di occupazione non sono ammesse sono considerate al netto degli oneri di legge.

<sup>(52)</sup> Art. 94, comma 1, d.l. n. 34/2020.

fondi <sup>(53)</sup>. Peraltro, è da escludere che la previsione si estenda anche ai percettori di una delle indennità “speciali” introdotte dalla normativa emergenziale in favore di lavoratori il cui rapporto sia cessato per effetto dell’epidemia, con la sola eccezione, evidentemente, dell’ipotesi di proroga della NASpI e della DIS-COLL, disciplinata dall’art. 96 del d.l. n. 34/2020 <sup>(54)</sup>.

Sotto altro profilo, occorre chiarire se la misura riguardi esclusivamente i soggetti fruitori di integrazioni salariali richieste e autorizzate con causale Covid-19 ovvero anche le ipotesi di intervento della CIG o dei fondi di solidarietà previste dalla normativa ordinariamente vigente di cui al d.lgs. n. 148/2015. L’ambiguità nascente dall’incipit della disposizione («In relazione all’emergenza epidemiologica») può essere risolta considerando che essa sembra più essere riferita al contenuto della misura ivi regolata e, dunque, all’agevolazione del cumulo tra reddito derivante dalla instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato in agricoltura e quello percepito per effetto del godimento di una delle prestazioni di sostegno al reddito ammesse, che non alla tipologia di causale di accesso alle integrazioni salariali <sup>(55)</sup>.

Alla luce di questi rilievi rimane tuttavia incerto il termine di validità dell’agevolazione che si ritiene, nel silenzio della legge, coincidente con quello della cessazione dello stato di emergenza dichiarato con la delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020 che lo fissava al 31 luglio 2020 e successivamente prorogato prima fino al 15 ottobre 2020, poi fino al 31 gennaio 2021 <sup>(56)</sup>.

Concludendo la breve disamina della misura in discorso, si osserva che, alla finalità principale con essa perseguita e di cui si è fatto cenno in apertura, se ne potrebbe accostare una ulteriore, ove dovesse acquisire un carattere permanente, vale a dire non limitato al solo intervallo temporale dell’emergenza. Ci si riferisce, pur nella consapevolezza dei limiti insiti nella natura di meccanismo incentivante (non riconducibile, dunque, a quelli di condizionalità previsti per i beneficiari di prestazioni di sostegno al reddito) <sup>(57)</sup> alla possibilità di utilizzare questa misura come uno stru-

<sup>(53)</sup> Non vi è ragione di escludere i percettori di integrazioni salariali di origine negoziale dall’ambito di applicazione della misura, non solo perché tali prestazioni rientrano certamente nella nozione (metagiuridica) di “ammortizzatori sociali”, ma anche perché in tal senso depongono una serie di elementi sistematici a cominciare dall’assoggettamento dei relativi destinatari alle disposizioni in materia di condizionalità di cui all’art. 22 del d.lgs. n. 150/2015.

<sup>(54)</sup> Su cui si rinvia al contributo di S. CAFFIO, *op. cit.*

<sup>(55)</sup> L’esclusione dal campo di applicazione della disciplina del lavoro a tempo determinato di cui al d.lgs. n. 81/2015 (art. 29, comma 1, lett. a), dei contratti a termine conclusi con un datore di lavoro agricolo, spiega le ragioni della previsione nell’art. 94 del d.l. n. 34/2020 della sola ipotesi di rinnovo (per un ulteriore periodo massimo di 30 giorni) e non anche di quella della proroga. Peraltro, si evidenzia che l’Inps, con una interpretazione che non sembra trovare alcun fondamento nella lettera della legge, nella circ. n. 76/2020, ha chiarito che i 30 giorni di durata massima si computano prendendo in considerazione i giorni di effettivo lavoro e non la durata del contratto. La precisazione ha effetti significativi se si considera che in agricoltura, l’attività lavorativa è caratterizzata da discontinuità in ragione di fattori naturali (cicli produttivi, condizioni meteorologiche, ecc.) con l’effetto che la durata del contratto potrebbe superare di gran lunga il limite stabilito dall’art. 94 del d.l. n. 34/2020.

<sup>(56)</sup> Rispettivamente dalla delibera CdM 29 luglio 2020 e dall’art. 1, d.P.C.M. 7 ottobre 2020.

<sup>(57)</sup> Peraltro, è appena il caso di ricordare che la disciplina relativa ai meccanismi di condizionalità per i percettori di prestazioni di sostegno al reddito in costanza di rapporto, non prevedono l’obbligo di accettare una congrua offerta di lavoro, un onere, questo, escluso anche qualora, ai sensi

mento di promozione dell'occupazione anche mirato a favorire la transizione occupazionale verso un settore che presenta, come più volte ribadito, un deficit strutturale di forza lavoro, in un contesto di prevedibile crescita della disoccupazione per fronteggiare la quale è stata prevista la costruzione di una nuova infrastruttura preposta alla governance del mercato del lavoro, l'osservatorio di cui all'art. 99 del d.l. n. 34/2020 <sup>(58)</sup>.

#### 4. Le procedure agevolate di emersione...

Il terzo strumento messo a punto dal governo per fronteggiare la scarsità di manodopera agricola è costituito dalle controverse procedure di emersione dei rapporti di lavoro irregolari, introdotte dall'art. 103 del d.l. n. 34/2020. A dire il vero, tale sistema di regolarizzazione per un verso non interessa esclusivamente il settore primario, bensì anche quello del lavoro domestico e di assistenza alla persona <sup>(59)</sup> che notoriamente costituisce un ambito caratterizzato da elevati tassi di lavoro nero e, per l'altro verso, si connota per una diversificazione delle procedure in base alla cittadinanza e alla tipologia dei soggetti richiedenti (datore o prestatore di lavoro).

Sebbene la sanatoria introdotta dal “decreto rilancio” non costituisca di certo una novità essendo già state sperimentate, in un passato non tanto remoto, alcune misure simili <sup>(60)</sup>, da queste si discosta significativamente quanto alla genesi e alla *ratio*. Infatti, alla radice della nuova procedura di emersione, le pur presenti ragioni di carattere finanziario e, in particolare, di contrasto all'evasione contributiva e fiscale e di rastrellamento di liquidità per esigenze di cassa (secondo la sempreverde filosofia del “poco è meglio di niente”), hanno una valenza secondaria, assumendo di contro, rilievo preminente altri fattori. Il primo, come accennato in premessa, è da ricondurre

---

dell'art. 24-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 148/2015, i lavoratori sospesi con intervento della CIGS benefico dell'assegno di ricollocazione di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015.

<sup>(58)</sup> Su cui, per più ampi dettagli, si rinvia ancora a S. CAFFIO, *op. cit.*

<sup>(59)</sup> Art. 103, comma 3, d.l. n. 34/2020, che peraltro, con riferimento all'attività di assistenza alla persona, precisa che questa può riguardare sia lo stesso datore di lavoro, sia componenti della famiglia, anche se non conviventi, affetti da patologie o handicap che ne limitino l'autosufficienza (lett. *b*). La lett. *a*, del citato comma 3, ricomprende tra le attività ammesse tutte quelle che rientrano nella definizione di imprenditore agricolo di cui all'art. 2135 c.c., incluse le attività connesse.

<sup>(60)</sup> Il più significativo dei quali è quello costituito dalla dichiarazione di emersione *ex art.* 1, l. n. 383/2001, il cui termine inizialmente fissato al 30 giugno 2002, fu successivamente prorogato al 30 novembre dello stesso anno, dall'art. 3, comma 1, lett. *a*, del d.l. n. 12/2002, convertito dalla l. n. 73/2002, lo stesso provvedimento con il quale fece la comparsa nell'ordinamento la prima versione della c.d. “maxi sanzione” per lavoro nero. Altre procedure con analoga finalità sono quelle previste dall'art. 1-*ter* del d.l. n. 78/2009, convertito dalla l. n. 102/2009, per colf e badanti e quella per cittadini di paesi extra UE di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 109/2012. L'interesse dei giuristi del lavoro per il fenomeno del lavoro sommerso ha proceduto “a singhiozzo”. Tra i contributi più significativi sul tema, si rinvia a A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Giappichelli, 2000; M. SALA CHIRI, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro*, Jovene, 2008; A. VISCOMI, *Lavoro sommerso e immigrazione*, in *LG*, 2008, pp. 22 ss.; D. GAROFALO, *Le misure contro il lavoro sommerso*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Il collegato lavoro*, Ipsoa, 2011, pp. 863 ss.; E. ALES, *Del lavoro sommerso o, meglio, “non dichiarato”: una tipizzazione giuridica fondata sul concetto di “attività remunerata”*, in *DML*, 2011, n. 1, pp. 19 ss.; F. STOLFA, *La revisione del regime delle sanzioni in materia di lavoro e legislazione sociale*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Semplificazioni – sanzioni – ispezioni nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, pp. 71 ss.

all'esigenza dei produttori agricoli di reperire la manodopera necessaria per la prosecuzione dell'attività produttiva, peraltro, in una stagione quale è quella primaverile, in cui si riscontra una generalizzata intensificazione ciclica. La procedura di regolarizzazione diviene allora strumentale al superamento degli ostacoli alla mobilità da e verso i luoghi di lavoro incontrati dai lavoratori in ambedue i settori interessati per effetto della carenza di idonee attestazioni a giustificazione degli spostamenti. A ciò si aggiungono le finalità di tutela della salute pubblica (sul piano sia individuale, sia collettivo), come peraltro esplicitamente emerge dalla lettura del primo comma dell'art. 103. Infatti, le categorie che possono accedere alla regolarizzazione, di fronte alla rapidità di diffusione dei contagi, presentano livelli di rischio più elevati anche in conseguenza di una diffusa carenza tra le stesse della possibilità di vivere anche solo attenendosi a regole igieniche basilari. Una condizione, questa che tende a colpire in percentuale maggiore i soggetti irregolarmente soggiornanti nel territorio nazionale, come dimostrano, peraltro, le specifiche misure previste all'interno dello stesso art. 103 in materia di garanzia di condizioni alloggiative salubri. Su un piano più generale, gli scopi di carattere igienico-sanitario preannunciati nell'incipit della disposizione è evidente che risultino perseguibili più efficacemente attraverso la regolarità dei rapporti di lavoro, se solo si considerano le conseguenti maggiori possibilità di vigilare sul rispetto degli obblighi gravanti su ambo le parti contrattuali in merito alla conformità dei rispettivi comportamenti alle prescrizioni in materia di contenimento del contagio e di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (almeno con riferimento al settore agricolo). E ciò senza considerare l'effetto di contrasto alle pratiche di sfruttamento punite ai sensi dell'art. 603-*bis* c.p. <sup>(61)</sup>.

Da ultimo, non vanno trascurati i positivi risvolti in termini di monitoraggio (e di governo) delle dinamiche del mercato del lavoro dei due settori interessati dalle procedure e ciò, anche in vista dell'accennato prossimo incremento della disoccupazione che potrebbe dare nuovo (e ulteriore) impulso all'offerta di lavoro in questi settori e, di riflesso, spinte al ribasso sui livelli salariali.

Forse, anche alla luce del perseguimento degli obiettivi da ultimo richiamati (e non certo per l'insuccesso della procedura) <sup>(62)</sup>, il termine di accesso, inizialmente fissato al 15 luglio 2020, è stato prorogato fino al 15 agosto in sede di conversione del d.l. n. 34/2020 <sup>(63)</sup>.

---

<sup>(61)</sup> Su cui, in tema, per più ampi riferimenti, si rinvia per tutti ai contributi di D. GAROFALO, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, in *RDSS*, 2018, pp. 229 ss.; F. STOLFA, *La legge sul "caporalato" (l. n. 199/2016): una svolta "etica" nel diritto del lavoro italiano? Una prima lettura*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2017, n. 1, pp. 86 ss.; M. FAIOLI, *Caporalato e ispezioni*, in M. ESPOSITO (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Giappichelli, 2017, pp. 91 ss.; V. LECCESE, *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, in *DLRI*, 2018, pp. 245 ss., e V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, ivi, pp. 289 ss.

<sup>(62)</sup> Secondo i dati riportati nel [terzo report elaborato dal Ministero dell'interno](#), pubblicato il 27 luglio 2020, al 15 luglio le istanze presentate dai datori di lavoro sono 123.429, di cui l'87% riguarda il settore del lavoro domestico e di assistenza alla persona; quelle provenienti dai cittadini/lavoratori stranieri per ottenere un valido titolo di soggiorno, ammontano, alla stessa data, ad appena 5.733.

<sup>(63)</sup> Art. 103, comma 5, d.l. n. 34/2020, come modificato dall'art. 3 del d.l. n. 52/2020, abrogato dalla l. n. 77/2020.

#### 4.1. *Segue: ...per i datori di lavoro...*

La prima tipologia di procedura è rivolta ai datori di lavoro (italiani, cittadini di paesi membri dell'UE o stranieri in possesso di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo) <sup>(64)</sup> che intendono concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero regolarizzare rapporti di lavoro in corso con cittadini italiani o stranieri <sup>(65)</sup>.

Competente a ricevere la richiesta di accesso alla procedura è lo Sportello unico per l'immigrazione se questa riguarda lavoratori stranieri cittadini di paesi extra UE, quale che sia la finalità perseguita dal datore di lavoro (instaurazione di nuovo rapporto di lavoro ovvero emersione di rapporto già esistente); diversamente, è attribuita all'Inps se concerne la regolarizzazione di rapporti di lavoro in corso con cittadini italiani o di altri stati membri dell'UE <sup>(66)</sup>.

Senza entrare nel dettaglio della complessa procedura, si intende soffermarsi su alcuni profili di maggiore rilievo ai fini del presente contributo.

Al riguardo, si evidenzia che gli aspetti di maggiore complessità concernono la regolarizzazione ovvero l'instaurazione di rapporti di lavoro con stranieri provenienti da stati non appartenenti all'UE, in quanto, per tutti gli altri (italiani e comunitari), la procedura ha ad oggetto esclusivamente l'emersione non essendo ovviamente necessari altri adempimenti amministrativi derivanti dal possesso di validi titoli di soggiorno.

L'art. 103, riguardo ai cittadini extra UE da assumere o da regolarizzare, richiede il possesso di alcuni requisiti sia per i lavoratori, sia per i datori di lavoro. Quanto ai primi, si prevede che gli stranieri devono essere presenti sul territorio nazionale da data antecedente l'8 marzo 2020 e non devono averlo lasciato successivamente. Il possesso di tale requisito potrà essere verificato o attraverso i rilievi fotografici e delle impronte digitali <sup>(67)</sup> ovvero mediante la dichiarazione di presenza a cui sono tenuti coloro che intendono soggiornare in Italia per periodi non superiori a tre mesi per motivi di missione, gara sportiva, visita, affari, turismo, ricerca scientifica e studio <sup>(68)</sup> o, ancora, mediante attestazioni di data certa provenienti da organismi pubblici <sup>(69)</sup>.

Per quanto concerne, invece, i datori di lavoro, l'art. 103, comma 6, prevede delle soglie di capacità reddituale la cui determinazione è stata delegata a un decreto interministeriale. La finalità della presenza di simili meccanismi di sbarramento per

---

<sup>(64)</sup> Tale titolo di soggiorno viene rilasciato in presenza dei requisiti di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286/1998.

<sup>(65)</sup> Art. 103, comma 1, d.l. n. 34/2020.

<sup>(66)</sup> Art. 103, comma 5, lett. *b*, d.l. n. 34/2020, e art. 2, d.i. 27 maggio 2020.

<sup>(67)</sup> L'assoggettamento ai rilievi fotodattiloscopici degli stranieri cittadini di paesi extra UE è previsto nei seguenti casi: richiesta di primo rilascio ovvero di rinnovo del permesso di soggiorno (art. 5, d.lgs. n. 286/1998, rispettivamente commi 2-*bis* e 4-*bis*); dubbio identità personale del cittadino straniero (art. 6, comma 4, d.lgs. n. 286/1998); richiesta di asilo da parte di soggetti di età non inferiore a 14 anni (art. 4, regolamento (CE) n. 2725/2000); attraversamento irregolare delle frontiere (art. 8, regolamento (CE) n. 2725/2000).

<sup>(68)</sup> Tale adempimento è stato introdotto dal d.lgs. n. 68/2007 e ha sostituito l'obbligo della richiesta di permesso di soggiorno per periodi di breve durata.

<sup>(69)</sup> Art. 103, comma 1, d.l. n. 34/2020.

L'accesso alla procedura è riconducibile alla necessità di arginare il fenomeno sempre più diffuso, dei rapporti di lavoro fittizi, attraverso i quali le connivenze fraudolente tra (falsi) datori e prestatori di lavoro, permettono loro di maturare i requisiti per beneficiare indebitamente di prestazioni a sostegno del reddito ovvero di acquisire il riconoscimento di uno status personale come nel caso del rilascio dei permessi di soggiorno <sup>(70)</sup>. Le soglie sono state stabilite dall'art. 9 del d.l. 27 maggio 2020, che le ha differenziate in funzione del settore e, dunque, della tipologia di datore di lavoro richiedente, prevedendosi redditi minimi più bassi per l'emersione ovvero per l'instaurazione di rapporti di lavoro domestico <sup>(71)</sup>.

La finalizzazione della procedura alla premialità di datori di lavoro non fittizi e realmente interessati a soddisfare il fabbisogno di manodopera attingendo (o rientrando) nel mercato del lavoro legale, è alla base di altre condizioni di accesso stabilite dall'art. 103.

A tal proposito, infatti, è anzitutto previsto il pagamento di un contributo pari a 500 euro per ciascun lavoratore con il quale si voglia instaurare un rapporto di lavoro <sup>(72)</sup> ovvero se ne voglia dichiarare l'esistenza di uno già in corso <sup>(73)</sup>, a cui, peraltro, si aggiunge, solo con riferimento alla seconda ipotesi, un ulteriore contributo forfettario anch'esso di 500 euro <sup>(74)</sup>, dovuto a titolo retributivo, contributivo e fiscale <sup>(75)</sup>.

---

<sup>(70)</sup> Al mero scopo di fornire un'idea dell'entità del fenomeno, sia sufficiente considerare che, secondo i dati riportati nell'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione XI della Camera – Lavoro pubblico e privato, sul riordino del sistema della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria, presentata nella seduta del 3 dicembre 2019, negli anni dal 2016 al 2018, i rapporti fittizi di lavoro accertati e annullati sono stati, rispettivamente, 70.254, 66.505 e 68.893, con un conseguente risparmio per minori uscite (dovute alla mancata erogazione di indebite prestazioni), pari, per ognuno dei tre anni considerati, a 210,762, 199,515 e 377,818 milioni di euro.

<sup>(71)</sup> In particolare, l'art. 9, comma 1, d.l. 27 maggio 2020, fissa a 30.000 euro annui di reddito imponibile dichiarato ovvero di fatturato risultante dall'ultimo bilancio, la soglia per i datori di lavoro del settore agricolo; per quelli del settore del lavoro domestico, il reddito annuo minimo è fissato in 20.000 euro per famiglie mononucleari ovvero in 27.000 per i nuclei composti da più soggetti conviventi, i cui redditi, peraltro, concorrono nel computo della soglia solo se riferiti al coniuge ovvero ai parenti entro il secondo grado (comma 2). Al raggiungimento della capacità economica minima per l'accesso alla procedura, concorrono anche eventuali redditi esenti da imposizione fiscale, come ad es., l'assegno ordinario di invalidità (comma 3). Peraltro, l'accertamento sui requisiti reddituali è escluso per il datore di lavoro affetto da patologie o disabilità che ne limitino l'autosufficienza, quando la procedura di emersione riguardi un solo lavoratore (comma 5).

<sup>(72)</sup> Lavoratore che, come si dirà nel paragrafo successivo, se sprovvisto di valido titolo di soggiorno e in possesso dei requisiti di cui all'art. 103, comma 2, dovrà attivarsi per la regolarizzazione della propria presenza sul territorio nazionale.

<sup>(73)</sup> Art. 103, comma 7, d.l. n. 34/2020, primo periodo. La norma non brilla per chiarezza come sembra potersi evincere dalla diversa interpretazione della stessa fornita, da un lato, nel dossier di accompagnamento alla legge di conversione del d.l. n. 34/2020, vol. I, p. 565, in cui l'adempimento viene riferito al solo caso di regolarizzazione e, dall'altro lato, nelle circ. Min. int. 30 maggio 2020 e Inps n. 68/2020 nonché nell'art. 8, comma 1, del d.l. 27 maggio 2020, ove l'onere è ritenuto operante in ambedue le ipotesi.

<sup>(74)</sup> Per la quantificazione di tale secondo importo l'art. 103, comma 7, del d.l. n. 34/2020 rinviava all'allora emanando decreto interministeriale che, dando attuazione alla predetta disposizione, nell'art. 8, comma 2, del d.l. 27 maggio 2020 lo ha fissato a 500 euro.

<sup>(75)</sup> Ai sensi dell'art. 8, comma 5, del d.l. 27 maggio 2020, i contributi forfettari versati non sono in nessun caso ripetibili, anche qualora, successivamente al versamento, il datore di lavoro non presentasse l'istanza.

Forse, proprio l'importo del primo contributo, specie in caso di stipula di nuovo contratto di lavoro, deve aver influito sul risultato registrato nel settore agricolo per il quale, alla scadenza del termine <sup>(76)</sup>, le istanze costituiscono circa il 15% di quelle complessivamente presentate. Infatti, mentre per il lavoro domestico o di assistenza alla persona, data la natura dell'attività, la procedura può interessare uno o due, ma non più di tre lavoratori nei casi più gravi di non autosufficienza per i quali è richiesta un'assistenza costante, per un datore di lavoro agricolo che voglia ricorrere alla manodopera straniera (in ragione della difficoltà di reperire quella italiana) il numero dei lavoratori sarà decisamente superiore con un conseguente maggiore e talvolta consistente esborso <sup>(77)</sup>. Premesso che – a fronte della possibilità di assumere *ex novo* anche lavoratori sprovvisti di valido titolo di soggiorno che presentino istanza ai sensi dell'art. 103, comma 2 <sup>(78)</sup> –, riesce difficile immaginare che un datore di lavoro opti per la dichiarazione di emersione dovendo peraltro versare ulteriori 500 euro, sarebbe stato più ragionevole, in vista degli intenti perseguiti mediante la procedura, invertire i criteri di quantificazione dei richiamati oneri economici, commisurando quello dovuto a titolo di “sanzione forfettaria” per retribuzione e contributi al numero dei lavoratori da regolarizzare e prevedendo, di contro, un versamento *una tantum* per l'ipotesi di nuova assunzione. O quanto meno, si sarebbe potuta limitare la parametrizzazione al numero dei lavoratori al solo caso di istanza mirata alla regolarizzazione.

Forse, alla luce delle considerazioni sopra svolte a proposito della convenienza del datore di lavoro a optare per la dichiarazione di nuova assunzione, a condizionare le scelte legislative sono stati proprio i timori di comportamenti elusivi derivanti dagli effetti della previsione di una maggiore onerosità per l'ipotesi di emersione (al netto del contributo forfettario slegato dal numero di lavoratori coinvolti). Sta di fatto, che l'impianto normativo del d.l. n. 34/2020 (confermato in sede di conversione in legge), invece, rischia di penalizzare i più meritevoli, ma non di premiare quegli imprenditori che, fino al periodo ante sanatoria, hanno operato illegalmente. Infatti, per questi ultimi, le soluzioni alternative prospettate sarebbero state neutre in termini di costi, essendo comunque obbligati, alla luce dell'attuale previsione del comma 7, a pagare un contributo in ragione del numero dei lavoratori.

Queste distorsioni risultano ancor più evidenti ove si considerino gli effetti sospensivi (dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 34/2020 fino alla conclusione della procedura), sui procedimenti amministrativi e penali <sup>(79)</sup> nei confronti del datore di lavoro per l'impiego dei lavoratori per i quali è stata presentata istanza di regolarizzazione <sup>(80)</sup>, procedimenti che si estinguono <sup>(81)</sup> nel caso di conclusione positiva della

---

<sup>(76)</sup> Secondo il report finale pubblicato sul portale istituzionale del Ministero dell'interno, le domande di emersione nel settore agricolo sono state 30.694 su un totale di 207.542.

<sup>(77)</sup> E ciò senza considerare i costi legati all'assistenza del professionista o dell'associazione di categoria cui abbia conferito mandato, per la predisposizione delle pratiche.

<sup>(78)</sup> Su cui si rinvia al successivo paragrafo.

<sup>(79)</sup> Salvo che, ai sensi dell'art. 103, comma 12, del d.l. n. 34/2020, i procedimenti penali riguardino i reati di favoreggiamento dell'immigrazione ovvero dell'emigrazione clandestina; reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite; riduzione o mantenimento in schiavitù; l'intermediazione o lo sfruttamento ai sensi dell'art. 603-*bis* c.p.

<sup>(80)</sup> Art. 103, comma 11, d.l. n. 34/2020.



procedura e, dunque, con la stipula del contratto di soggiorno e la trasmissione della comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro <sup>(82)</sup> o anche in caso di esito negativo per cause di forza maggiore non imputabili al datore di lavoro <sup>(83)</sup>.

Peraltro, il dato testuale del comma 11, in virtù del quale «sono sospesi i procedimenti penali e amministrativi [...] per l'impiego di lavoratori per i quali è stata presentata la dichiarazione di emersione» (l'unica, *a latere datoris*, per la quale si pone un problema di sospensione), fa sorgere il dubbio che in caso di accertamento di occupazione irregolare da parte di organi preposti alla vigilanza, sia comunque possibile accedere alla procedura, con la conseguenza che, in ragione della misura fissa del contributo dovuto in caso di richiesta di regolarizzazione – che è di gran lunga inferiore all'ammontare ordinario delle sanzioni previste per il lavoro nero <sup>(84)</sup> –, il datore di lavoro, entro il termine ultimo stabilito (15 agosto), avrebbe maggiore convenienza a non dichiarare rapporti di lavoro irregolari, salvo che la condotta illecita non venga accertata a seguito di verifica ispettiva, nel qual caso, la richiesta di accesso alla procedura prevista dall'art. 103 suspenderebbe il procedimento di contestazione di illecito amministrativo (ovvero quello penale in caso di occupazione di straniero privo di titolo di soggiorno idoneo) e lo esonererebbe dal pagamento delle sanzioni amministrative ovvero dalla condanna, in caso di buon esito dell'istanza.

A ben vedere, la ricostruzione ora prospettata, oltre che contraria allo spirito della legge che mira a favorire il reclutamento in agricoltura anche (ma non solo) attraverso meccanismi di premialità in favore di chi autodenuncia le proprie irregolarità, non convince poiché la formulazione della previsione *ex* art. 103, comma 11, si presta, altresì, a una diversa interpretazione fondata sulla valorizzazione del periodo di efficacia della sospensione, che, come anticipato, decorre dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 34/2020 e termina con la conclusione del procedimento. Infatti, alla luce di tale rilievo, l'esplicarsi degli effetti della moratoria sembra riferito a quei procedimenti amministrativi e penali avviati antecedentemente all'apertura della “finestra” per accedere all'emersione incentivata, ma non anche a quelli che dovessero aprirsi successivamente a tale data e in assenza di una precedente richiesta di ammissione da parte del datore di lavoro. E ciò anche in considerazione del fatto che un problema di emersione si pone evidentemente solo ove le autorità preposte ignorino (per effetto dell'omissione degli adempimenti previsti dalla legge) l'esistenza di rap-

---

<sup>(81)</sup> Ad eccezione di quelli in atto per i reati elencati nella nota 79, secondo quanto stabilito dall'art. 103, comma 17, del d.l. n. 34/2020.

<sup>(82)</sup> Ai sensi dell'art. 9-*bis*, comma 2, del d.l. n. 510/1996, convertito dalla l. n. 608/1996.

<sup>(83)</sup> Art. 103, comma 13, d.l. n. 34/2020. Al riguardo, nella circ. congiunta Min. int. e Min. lav. 24 luglio 2020, n. 2399, si precisa che costituiscono causa di forza maggiore la morte del datore di lavoro o dell'assistito, rispettivamente per i settori del lavoro domestico e dell'assistenza personale; mentre, per il settore dell'agricoltura, le ipotesi riguardano la cessazione o il fallimento dell'impresa.

<sup>(84)</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12/2002, convertito dalla l. n. 73/2002, come da ultimo modificato dall'art. 1, comma 445, lett. *d*, della l. n. 145/2018, l'importo minimo della sanzione per lavoro nero (peraltro applicabile solo nell'ipotesi in cui si tratti di cittadino italiano o di altro Stato membro UE o ancora di straniero cittadino extra-UE in possesso di valido titolo di soggiorno), è pari a 1.800 euro e può giungere fino a 4.320 euro nel caso di straniero privo di idoneo permesso di soggiorno, ipotesi nella quale, peraltro, si aggiungono le pene stabilite dall'art. 22, comma 12, del d.lgs. n. 286/1998. Tali importi minimi, per periodi accertati di lavoro in nero superiori a 60 giorni di effettivo lavoro, raggiungono, rispettivamente, la ragguardevole cifra di 4.320 euro nel primo caso e di 14.400 euro nel secondo caso.



porti di lavoro irregolari ma non anche qualora quei rapporti siano già conosciuti a seguito di accertamento degli organi di vigilanza.

D'altra parte, una simile interpretazione non sembra contraria al principio di eguaglianza sostanziale non determinando alcuna disparità di trattamento irragionevole tra chi aveva procedimenti in corso per condotte illecite preesistenti all'apertura dei termini della procedura e coloro per i quali tale evenienza si verifichi successivamente (ma prima di aver presentato l'istanza), poiché per i primi non c'è (stata), diversamente che per i secondi, la possibilità di procedere spontaneamente alla dichiarazione di emersione data l'inesistenza della misura al momento della contestazione degli illeciti.

Solo così interpretata, la norma riacquisisce quel carattere premiale che va riconosciuto (esclusivamente) a chi si ravvede del proprio comportamento *contra legem* e, di contro negato a chi, nonostante l'agevolazione (perché tale è la natura da attribuire alla possibilità di pagare un contributo di entità di gran lunga inferiore all'importo delle sanzioni per lavoro nero), continua a operare illegalmente nonostante la possibilità di accedere all'emersione agevolata. E, anzi, proprio il consapevole mancato ricorso ad essa dovrebbe costituire un'aggravante per il datore di lavoro nei cui confronti fosse accertato l'utilizzo di lavoro nero.

D'altra parte, nella medesima prospettiva ora delineata vanno lette le disposizioni che regolano le cause di inammissibilità<sup>(85)</sup>, ove ad assumere rilievo sono le condanne subite dal datore di lavoro, negli ultimi 5 anni, anche con sentenza non definitiva, per gli stessi reati per i quali non opera la sospensione dei procedimenti penali<sup>(86)</sup> a cui si aggiunge quello di occupazione di lavoratore privo di valido titolo di soggiorno<sup>(87)</sup>. Si tratta di delitti per i quali esiste un maggiore rischio di recidiva aggravata<sup>(88)</sup> poiché tutti riguardanti fattispecie che, direttamente o indirettamente, intersecano i fenomeni dell'immigrazione e dello sfruttamento del lavoro<sup>(89)</sup>, circostanza, questa che evidentemente giustifica la preclusione all'accesso alla procedura anche a fronte di condanna non definitiva, ponendo la previsione al riparo da possibili censure di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 27, secondo comma, Cost. in vista della finalità cautelare in tal modo perseguita<sup>(90)</sup>.

---

<sup>(85)</sup> Art. 103, comma 8, d.l. n. 34/2020.

<sup>(86)</sup> Di cui all'art. 103, comma 12, del d.l. n. 34/2020 e per l'elencazione dei quali si rinvia alla nota 79.

<sup>(87)</sup> Art. 22, comma 12, d.lgs. n. 286/1988.

<sup>(88)</sup> Con specifico riferimento all'ipotesi di cui all'art. 99, secondo comma, n. 1, c.p., riguardante la commissione di reati della stessa indole di quelli per i quali il soggetto è stato già condannato.

<sup>(89)</sup> Diverse dalle cause di inammissibilità, sono quelle che determinano il rigetto dell'istanza. Il comma 9 dell'art. 103 prevede la reiezione della richiesta qualora il datore di lavoro non sottoscriva il contratto di soggiorno presso lo sportello unico per l'immigrazione ovvero non proceda all'assunzione del lavoratore, salvo che tali evenienze siano dovute a cause di forza maggiore non imputabili al datore.

<sup>(90)</sup> Non è questa la sede per entrare nel merito del delicato problema accennato nel testo. Tuttavia, qui ci si limita a richiamare quanto in proposito osservato da G.L. GATTA, *COVID-19: novità penali-stiche nel "decreto rilancio" (d.l. n. 34/2020). Sospensione dei termini per la querela, sanatoria per l'emersione del lavoro irregolare, nuova disciplina in materia di delitti di falso e di indebita percezione di erogazioni pubbliche*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 22 maggio 2020, secondo il quale trovano, di fronte a un'eventuale questione di legittimità costituzionale delle previsioni dell'art. 103, comma 8, del d.l. n. 34/2020 per contrarietà al principio di presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.), dovrebbero utiliz-

Da ultimo, si evidenzia la presenza di una disposizione che mal si concilia con le dinamiche occupazionali del settore agricolo, caratterizzate dalla concomitante titolarità da parte del lavoratore di più rapporti di lavoro. Ci si riferisce all'obbligo imposto al cittadino straniero, nelle more della definizione delle procedure, di prestare attività lavorativa esclusivamente alle dipendenze del datore di lavoro che ha presentato l'istanza <sup>(91)</sup>. Tale limitazione non opera con riferimento alla procedura di emersione nei settori del lavoro domestico e di assistenza alla persona, sebbene sia stato stabilito in via amministrativa, il tetto di 3 datori di lavoro <sup>(92)</sup>.

#### 4.2. *Segue: ...e per i lavoratori stranieri*

Come accennato, nell'art. 103 del d.l. n. 34/2020 è stata disciplinata una seconda procedura "di emersione" rivolta ai cittadini di paesi extra-UE il cui permesso di soggiorno sia scaduto dal 31 ottobre 2019 e non sia stato rinnovato o convertito in altro titolo legittimante la presenza nel territorio dello stato. La misura mira a far ottenere ai richiedenti che si trovino nelle predette condizioni un permesso di soggiorno valido per 6 mesi esclusivamente in territorio italiano <sup>(93)</sup>. A tal fine, l'art. 103, comma 2, individua i requisiti di cui gli stranieri interessati devono essere in possesso, alcuni dei quali coincidono con quelli stabiliti per i lavoratori coinvolti nelle procedure a istanza del datore di lavoro: presenza nel territorio nazionale alla data dell'8 marzo senza un successivo allontanamento, a cui si aggiunge lo svolgimento di attività lavorativa nei settori ammessi (agricoltura, lavoro domestico e assistenza alla persona) antecedentemente al 31 ottobre 2019.

Anche per tale procedura sono previsti un contributo di accesso a carico dell'istante pari a 130 euro <sup>(94)</sup> e alcune cause di inammissibilità tutte connesse a pregressi comportamenti illeciti del richiedente ovvero da valutazione di pericolosità dello stesso per l'ordine pubblico o la sicurezza dello stato <sup>(95)</sup>, condizioni queste che peraltro permettono di adottare nei confronti dello straniero il provvedimento di espulsione anche nelle more della definizione della procedura, effetto che, di contro è escluso (*rectius*, resta sospeso) al di fuori dei predetti casi <sup>(96)</sup>.

---

zarsi i parametri della ragionevolezza e della proporzionalità richiamati in C. cost. n. 248/2019 per valutare se la misura cautelare si traduca o meno in una sorta di "sanzione anticipata" conseguente alla commissione del reato. Peraltro, l'A. ricorda che la Consulta, nella sentenza n. 172/2012, dichiarò l'illegittimità dell'art. 1-ter, comma 13, lett. c, del d.l. n. 78/2009, convertito dalla l. n. 102/2009 che qualificava inammissibili le istanze di emersione per i lavoratori extracomunitari condannati con sentenza non definitiva per i reati per i quali è previsto l'arresto facoltativo in flagranza (art. 381 c.p.p.), nella parte in cui faceva derivare automaticamente il rigetto della istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario dalla pronuncia nei suoi confronti di una sentenza di condanna, senza prevedere che la pubblica amministrazione accertasse che il soggetto costituisse una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.

<sup>(91)</sup> Art. 103, comma 6, d.l. n. 34/2020.

<sup>(92)</sup> Cfr. circ. congiunta Min. int. e Min. lav. 24 luglio 2020, n. 2399.

<sup>(93)</sup> Art. 103, comma 2, d.l. n. 34/2020.

<sup>(94)</sup> Art. 103, comma 7, d.l. n. 34/2020, a cui si aggiungono gli ulteriori oneri «per il servizio reso dal gestore» che l'art. 3, comma 4, del d.l. 27 maggio 2020 ha quantificato in 30 euro.

<sup>(95)</sup> Art. 103, comma 10, d.l. n. 34/2020.

<sup>(96)</sup> Art. 103, comma 17, d.l. n. 34/2020.

Coerentemente, il comma 11 dell'art. 103, d.l. n. 34/2020, prevede la sospensione dei procedimenti penali e amministrativi (con la sola eccezione di quelli relativi ai reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina) <sup>(97)</sup> nei confronti dei lavoratori irregolarmente presenti sul territorio che aderiscano alla procedura speciale per il rilascio del permesso temporaneo. A questo proposito, si evidenzia che i dubbi precedentemente prospettati con riferimento all'analoga agevolazione prevista per i datori di lavoro, sono stati solertemente fugati dall'interpretazione fornita dal Ministero dell'Interno, che, peraltro, è speculare a quella qui proposta relativamente alla regolarizzazione di rapporti di lavoro in nero. Infatti, il Dipartimento della pubblica sicurezza ha chiarito che, da un lato, la sospensione dei procedimenti amministrativi e penali è applicabile solo nel caso in cui il datore di lavoro (confermando così l'ipotesi interpretativa prospettata) o il lavoratore presentino istanza, rispettivamente, ai sensi del comma 1 per i primi e del comma 2 per i secondi e che, dall'altro lato, qualora non sia stata prodotta istanza ai sensi delle medesime disposizioni, nei confronti dello straniero privo di valido titolo di ingresso o di soggiorno, dovranno essere attivate le procedure di espulsione, risultando in tal modo esclusa la sospensione dei procedimenti amministrativi e penali avviati dopo l'entrata in vigore del decreto e in assenza di richiesta di accesso all'iter per la regolarizzazione della presenza in territorio italiano <sup>(98)</sup>.

È di tutta evidenza che l'agevolazione aggiuntiva della sospensione, oltre che rispondere ad esigenze procedurali <sup>(99)</sup>, va letta alla luce delle finalità perseguite dalle misure straordinarie di emersione (tanto di rapporti di lavoro irregolari, quanto di mera presenza illegittima sul territorio italiano). Infatti, il titolo di soggiorno temporaneo, che pure permette di prestare attività lavorativa nelle more della definizione dell'iter amministrativo <sup>(100)</sup>, assume il carattere di permesso per la ricerca di lavoro, come può evincersi dal fatto che, non solo non è richiesto allo straniero di avere già reperito un'occupazione (ancorché il rapporto di lavoro non potrebbe avere inizio se non dopo la presentazione della richiesta), ma gli viene riconosciuto il diritto di prestare dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 150/2020 <sup>(101)</sup>.

Peraltro, qualora nel corso di validità del permesso temporaneo, il rapporto di lavoro instaurato cessa, il comma 4 dell'art. 103, prevede l'applicabilità delle disposizioni di cui all'art. 22, comma 11, del d.lgs. n. 286/1998, in virtù delle quali, la cessazione del rapporto non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno, potendo il lavoratore accedere alle prestazioni dei servizi per l'impiego per un periodo pari alla durata residua del permesso e, anche nel caso in cui si tratti di lavoro stagionale,

---

<sup>(97)</sup> Di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 286/1998.

<sup>(98)</sup> Cfr. circ. Min. int. 30 maggio 2020, n. 400/C/2020.

<sup>(99)</sup> Sarebbe stato quanto meno contraddittorio promuovere la regolarizzazione della condizione dello straniero privo di valido titolo di soggiorno senza sospendere i procedimenti di espulsione in corso a carico del richiedente.

<sup>(100)</sup> Combinato disposto dei commi 6 e 16 dell'art. 103, d.l. n. 34/2020. A questo proposito, nel comma 16 si precisa che all'atto della presentazione della richiesta, viene rilasciata un'attestazione che permette al soggetto di soggiornare legittimamente nel territorio dello Stato e di prestare attività di lavoro subordinato.

<sup>(101)</sup> Art. 103, comma 16, d.l. n. 34/2020, nel quale, impropriamente, si stabilisce che è consentito allo straniero «isciversi al registro di cui all'articolo 19» del d.lgs. n. 150/2015.

comunque per un periodo non inferiore a un anno <sup>(102)</sup>. Quest'ultima previsione è solo apparentemente in contrasto con la durata limitata del permesso temporaneo, in quanto, a ben vedere, nonostante una formulazione non certo impeccabile, la conversione in titolo per motivi di lavoro subordinato può avvenire se «nel termine della durata del permesso di soggiorno temporaneo» <sup>(103)</sup> il soggetto sia titolare di rapporto di lavoro subordinato in uno dei settori per i quali la procedura è attivabile, lasciando intendere che la richiesta di conversione possa avvenire entro i (e dunque anche prima dei) 6 mesi inizialmente concessi e non necessariamente allo scadere del predetto termine <sup>(104)</sup>.

Alla luce di questi rilievi, sebbene non possano essere sottaciute alcune perplessità in merito a una norma che comprime la libertà individuale circa la scelta del settore di occupazione, la limitazione settoriale ma anche le ampliate possibilità di accesso alle misure di politica attiva, rispondono alla *ratio* primaria per la quale la misura è stata introdotta, vale a dire colmare il deficit strutturale di manodopera accentuatosi per effetto dell'epidemia, peraltro perseguendo l'intento di "blindare" la forza lavoro aggiuntiva reperita attraverso le procedure in esame anche mediante la garanzia di condizioni di lavoro e di salubrità alloggiative non inferiori agli standard di legge.

In tale prospettiva vanno lette da un lato, le disposizioni che impongono alle Amministrazioni competenti di attivarsi per l'implementazione di specifiche misure, ivi incluse quelle stabilite dal Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022, al fine di contrastare i fenomeni di concentrazione dei cittadini stranieri interessati dalle procedure di emersione in condizioni inadeguate a garantire il rispetto delle norme in materia di prevenzione della diffusione del contagio da SARS-CoV-2 <sup>(105)</sup> e, dall'altro lato, l'inasprimento delle sanzioni per l'occupazione di lavoratori che abbiano presentato richiesta di permesso temporaneo di soggiorno senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro (*alias*, in nero) ovvero in condizioni di sfruttamento <sup>(106)</sup>.

## **5. Più occupazione nella legalità: alla ricerca di risposte adeguate alle problematiche strutturali del comparto primario**

Volendo tirare le somme di questa disamina delle misure occupazionali approntate nella decretazione d'urgenza per fronteggiare la crisi da Covid-19, si può affermare

---

<sup>(102)</sup> In considerazione del combinato disposto dell'art. 103, comma 4, del d.l. n. 34/2020 e dell'art. 22, comma 11, del d.lgs. n. 286/1998, si ritiene che il riferimento alla durata non inferiore all'anno del beneficio dei servizi pubblici per l'impiego escluso – secondo le previsioni del TU Immigrazione nel caso di permesso per lavoro stagionale – per effetto dell'inciso contenuto nella citata disposizione del d.l. n. 34/2020, «anche nel caso di contratto a carattere stagionale», introduca una deroga al regime ordinario ora richiamato.

<sup>(103)</sup> Art. 103, comma 2, d.l. n. 34/2020.

<sup>(104)</sup> Peraltro, ai sensi dell'art. 103, comma 17, del d.l. n. 34/2020, solo il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro produce effetto estintivo dei reati e degli illeciti amministrativi i cui procedimenti vengono sospesi stante la previsione contenuta nel comma 11.

<sup>(105)</sup> Art. 103, comma 20, d.l. n. 34/2020.

<sup>(106)</sup> Art. 103, comma 14, d.l. n. 34/2020, che, al riguardo, prevede il raddoppio della c.d. maxi sanzione per lavoro nero di cui all'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12/2002, convertito dalla l. n. 73/2020, e l'incremento da un terzo alla metà della pena stabilita dall'art. 603-*bis* c.p.

che le soluzioni scelte, sebbene talvolta foriere di incertezze, si prestano, al di là delle contingenze, ad assumere la connotazione di risposta sistemica alle criticità strutturali del mercato del lavoro agricolo.

Sotto questo profilo, infatti, non si può nascondere che la fisiologica carenza di manodopera nel comparto primario, specie durante i periodi di maggiore intensificazione dell'attività, è questione rispetto alla quale, finora, l'assetto delle norme che regolano l'ingresso nel territorio nazionale dei cittadini provenienti da paesi extra-UE non si è dimostrato adeguato e, anzi, in un certo qual modo, ha contribuito ad alimentare fenomeni di illegalità, sia riguardo all'immigrazione, sia (in parte di riflesso) nelle dinamiche occupazionali del settore. La terza sanatoria in un arco temporale di soli 11 anni dovrebbe indurre i *policy* e i *decision makers* a interrogarsi in merito alla validità dell'attuale sistema regolativo, peraltro, in un contesto in cui, a causa delle vicende politiche interne ai paesi dell'area nordafricana e del vicino oriente, i flussi migratori si sono intensificati.

L'alternativa a un ripensamento delle politiche dell'immigrazione quale risposta alle istanze dei produttori agricoli è data dalla (ri)occupazione nel settore rivolta ai cittadini italiani privi di lavoro e che beneficiano, a vario titolo, di prestazioni di sostegno al reddito. In tale prospettiva, se da un lato appare giustificabile (e apprezzabile) la configurazione in termini di mero incentivo per chi percepisce prestazioni caratterizzate dalla corrispettività tra contribuzione e trattamento di sostegno al reddito (CIG, NASpI, DIS-COLL), rispondendo tale soluzione anche all'esigenza di non disperdere professionalità favorendo, al più, la temporaneità dell'impiego in un settore diverso da quello di provenienza, meno lo è quella stessa configurazione ove rivolta ai percettori di prestazioni assistenziali di contrasto alla povertà poiché in tal modo, in un contesto di tendenziale e prevedibile crescita dei tassi di disoccupazione, si rinuncia a esercitare quella funzione di governance delle transizioni verso le occasioni di lavoro che il mercato offre <sup>(107)</sup>.

Nella consapevolezza che una simile posizione possa apparire repressiva rispetto alle legittime aspirazioni di crescita sociale e professionale anche di chi vive in condizioni di povertà, non si può sottacere, allora, che l'altra strada percorribile resta quella del soddisfacimento del gap tra offerta e domanda di lavoro agricolo, attraverso la manodopera straniera.

Peraltro, sotto questo profilo, non possono trascurarsi le positive ricadute sulle dinamiche salariali interne, derivanti dalla presenza di cittadini stranieri nel territorio dello Stato in condizioni di legalità. Infatti, il maggior controllo realizzabile sulla e attraverso l'occupazione regolare, per un verso riduce la pressione sui bassi salari di settori (quali appunto quello agricolo e del lavoro domestico o di assistenza/cura della persona), un fattore, questo che costituisce una delle cause dello scarso appeal di simili impieghi e, per l'altro verso, contribuisce ad allargare la base occupazionale anche nella prospettiva della sostenibilità di lungo periodo del sistema previdenziale. Va tuttavia osservato che, con riferimento alla misura predisposta per le aziende operanti nelle aree montane, la legislazione emergenziale si è spinta oltre, legittimando prestazioni lavorative gratuite in favore di soggetti che perseguono finalità lucrative. Nell'auspicio che si tratti di una misura effettivamente temporanea, la novità

---

<sup>(107)</sup> Per maggiori approfondimenti sul punto si rinvia a S. CAFFIO, *op. cit.*

desta più di qualche perplessità alla luce del fatto che può costituire il grimaldello attraverso cui legittimare in maniera permanente, la presenza di “zone franche” dall’applicazione delle norme sui rapporti di lavoro. Un simile rischio è tutt’altro che frutto di facili e infondati allarmismi, come dimostra la proposta di legge AC 982 in materia di semplificazione dei procedimenti amministrativi concernenti le attività agricole e della pesca, in cui, nell’art. 7, si prevede la stabilizzazione della norma introdotta dall’art. 105, comma 1-*quinquies*, del d.l. n. 34/2020, sia pure limitandone l’efficacia al solo periodo vendemmiale.