

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**SAULLE PANIZZA**

**UNA QUESTIONE DI (SCARSA) TRASPARENZA NELLA  
DETERMINAZIONE DEL COSTO MEDIO DEL RIMPATRIO.  
BREVI OSSERVAZIONI SULLA SANZIONE  
AMMINISTRATIVA ACCESSORIA A CARICO DEI DATORI  
DI LAVORO CHE IMPIEGANO CITTADINI DI PAESI TERZI  
IL CUI SOGGIORNO È IRREGOLARE**

**25 NOVEMBRE 2019**



Saulle Panizza

## **Una questione di (scarsa) trasparenza nella determinazione del costo medio del rimpatrio. Brevi osservazioni sulla sanzione amministrativa accessoria a carico dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare**

SOMMARIO: 1. La normativa sanzionatoria per i datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. – 2. Le finalità perseguite dalla normativa europea in tale ambito. – 3. La scelta del legislatore interno di commisurare la sanzione ai costi medi di rimpatrio. – 4. Il problema della determinazione del costo medio di rimpatrio. – 5. Brevi osservazioni conclusive.

### *1. La normativa sanzionatoria per i datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*

Fin dalla adozione, il d.lgs. n. 286/1998 (“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”), all’interno del Titolo III (“Disciplina del lavoro”), conteneva all’art. 22 una disciplina dedicata al lavoro subordinato a tempo determinato e indeterminato. Ai sensi del relativo comma 10, nella versione originaria, il datore di lavoro che occupava alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno previsto ovvero il cui permesso fosse scaduto, revocato o annullato, era punito con l’arresto da tre mesi a un anno o con l’ammenda da lire due milioni a lire sei milioni.

L’art. 22, d.lgs. n. 286/1998 ha subito numerose e varie modifiche nel corso del tempo, che hanno tra l’altro condotto a prevedere il contenuto della richiamata disposizione sanzionatoria a carico dei datori di lavoro non più nel comma 10, ma nel comma 12, il quale contempla, nel testo vigente, la reclusione da sei mesi a tre anni e la multa di 5000 euro per ogni lavoratore impiegato<sup>(1)</sup>. Già dal 2002, dunque, l’originaria sanzione (arresto da tre mesi a un anno o ammenda da lire due milioni a sei milioni) è stata inasprita con la reclusione da sei mesi a tre anni e una multa commisurata al numero dei lavoratori irregolari impiegati (5000 euro per ciascuno di essi).

All’interno dei cambiamenti intervenuti in questo ambito, occorre rilevare come una particolare incidenza abbia avuto, più recentemente, il d.lgs. n. 109/2012, recante “Attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare”. Tra le varie previsioni, l’art. 1, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 109/2012, in particolare, ha portato all’inserimento di nuovi commi nella disposizione dell’art. 22, d.lgs. n. 286/1998. Ai fini della presente indagine, rilevano soprattutto le previsioni contenute negli attuali commi 12-bis e 12-ter.

Ai sensi del primo (comma 12-bis), «le pene per il fatto previsto dal comma 12 sono aumentate da un terzo alla metà:

- a) se i lavoratori occupati sono in numero superiore a tre;
- b) se i lavoratori occupati sono minori in età non lavorativa;
- c) se i lavoratori occupati sono sottoposti alle altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al terzo comma dell’articolo 603-bis del codice penale».

Ai sensi del secondo (comma 12-ter), «con la sentenza di condanna il giudice applica la sanzione amministrativa accessoria del pagamento del costo medio di rimpatrio del lavoratore straniero assunto illegalmente».

Con riferimento a tale ultimo aspetto, l’art. 1, comma 2, d.lgs. n. 109/2012 ha previsto quanto

---

<sup>1</sup> La sostituzione dell’art. 22, con lo spostamento del comma segnalato nel testo, fu dovuta in particolare all’art. 18, l. n. 189/2002 (“Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo”).

segue:

«I criteri per la determinazione e l'aggiornamento del costo medio del rimpatrio cui commisurare la sanzione amministrativa accessoria di cui al comma 12-ter dell'articolo 22 del decreto legislativo n. 286 del 1998, come introdotto dal presente decreto, sono stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia, dell'economia e delle finanze e del lavoro e delle politiche sociali. I proventi derivanti dall'applicazione della predetta sanzione amministrativa accessoria affluiscono all'entrata del bilancio dello Stato, per essere successivamente riassegnati, nella misura del sessanta per cento al fondo rimpatri di cui all'articolo 14-bis del citato decreto n. 286 del 1998 e per il residuo quaranta per cento al Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'articolo 18, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, per la realizzazione di interventi di integrazione sociale di immigrati e minori stranieri non accompagnati».

A seguire, all'attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 109/2012 ha provveduto, a non pochi anni di distanza in vero, il Decreto del Ministero dell'interno 22 dicembre 2018, n. 151 (Gazzetta ufficiale n. 39 del 15 febbraio 2019).

L'art. 1 di tale Decreto, in particolare, contiene i criteri per la determinazione e l'aggiornamento del costo medio del rimpatrio. Esso stabilisce che:

«1. Il costo medio del rimpatrio di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 16 luglio 2012, n. 109, avuto riguardo all'anno in cui è pronunciata la sentenza di condanna, è dato dalla media nel triennio che precede l'anno anteriore a quello cui il costo medio si riferisce dei valori risultanti dal rapporto tra il totale degli oneri sostenuti annualmente per il rimpatrio dei cittadini stranieri e il numero complessivo dei rimpatri eseguiti nel medesimo anno. Il costo medio del rimpatrio è aumentato nella misura del 30% in ragione all'incidenza degli oneri economici connessi ai servizi di accompagnamento e scorta, con arrotondamento dell'unità di euro, per eccesso o per difetto, a seconda che le cifre decimali del calcolo siano superiori o inferiori a 50.

2. Al costo medio del rimpatrio, calcolato secondo i criteri di cui al comma 1, si applica la variazione media, relativa all'anno precedente, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI) al netto dei tabacchi, elaborata dall'Istituto nazionale di statistica».

L'art. 2 del Decreto prevede le modalità di pagamento e riassegnazione dei proventi.

L'art. 3 del Decreto, infine, dedicato precisamente alla determinazione del costo medio del rimpatrio, stabilisce che:

«1. Il costo medio del rimpatrio per ogni lavoratore straniero assunto illegalmente, complessivamente determinato secondo tutti i criteri di cui all'articolo 1, commi 1 e 2, è fissato, per l'anno 2018 in euro 1398,00.

2. Con decreto del Capo della Polizia direttore generale della Pubblica Sicurezza, su proposta del Direttore Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, il costo medio del rimpatrio è determinato in aggiornamento entro il 30 gennaio di ogni anno, sulla base dei medesimi criteri richiamati al comma 1».

Pochi mesi fa, infine, è intervenuto l'ultimo atto, ad oggi, della vicenda normativa qui esaminata, rappresentato dal Decreto del Ministero dell'interno 22 febbraio 2019 (Gazzetta Ufficiale n. 74 del 28 marzo 2019), a firma del Capo della Polizia, Direttore generale della pubblica sicurezza, che consta di un solo articolo, rubricato "Determinazione del costo medio del rimpatrio per l'anno 2019", il quale così stabilisce:

«Il costo medio del rimpatrio di cui all'art. 3, comma 1, del decreto del Ministro dell'interno n. 151 del 2018, fissato per l'anno 2018 in euro 1.398,00, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, è determinato in aggiornamento, per l'anno 2019, in euro 2.052,00».

## *2. Le finalità perseguite dalla normativa europea in tale ambito*

Volendo ricercare i motivi alla base della descritta normativa e le finalità perseguite, si impone, in primo luogo, l'esame della direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(2)</sup>, che ha introdotto norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Essa, infatti, come ricordato, è all'origine dell'attuazione disposta, da noi, mediante il d.lgs. n. 109/2012.

La *ratio* della direttiva emerge già nei primi “considerando” del testo, nei quali si fa riferimento alla necessità di rafforzare «la cooperazione fra gli Stati membri nella lotta contro l'immigrazione illegale e che, in particolare, dovrebbero essere intensificate a livello degli Stati membri e a livello dell'Unione europea le misure contro il lavoro illegale». Essendo «un fattore fondamentale di richiamo dell'immigrazione illegale nell'Unione europea ... la possibilità di trovare lavoro pur non avendo lo status giuridico richiesto», è quindi «opportuno che l'azione contro l'immigrazione e il soggiorno illegali comporti misure per contrastare tale fattore di richiamo». Di conseguenza, «il perno di tali misure dovrebbe essere un divieto generale di assunzione dei cittadini di Paesi terzi non autorizzati a soggiornare nell'Unione europea accompagnato da sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che lo violano», e poiché «la presente direttiva introduce norme minime, gli Stati membri dovrebbero rimanere liberi di adottare o mantenere sanzioni e provvedimenti più severi e d'imporre obblighi più rigorosi ai datori di lavoro».

Nella parte normativa in senso stretto, la direttiva dispone a carico dei datori di lavoro una serie di divieti, obblighi e, per quanto qui maggiormente interessa, sanzioni, specie finanziarie (art. 5), da accompagnarsi, se del caso, anche ad altre misure (art. 7) <sup>(3)</sup>.

L'art. 5, in particolare, prevede che gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i datori di lavoro che violano il divieto di cui all'articolo 3 (Divieto di assunzione illegale) siano passibili di «sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive» (comma 1), e che le sanzioni inflitte in caso di violazione del divieto di assunzione illegale includano «a) sanzioni finanziarie che aumentano a seconda del numero di cittadini di Paesi terzi assunti illegalmente; e b) pagamento dei costi di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi assunti illegalmente, nei casi in cui siano effettuate procedure di rimpatrio. Gli Stati membri possono invece decidere che le sanzioni finanziarie di cui alla lettera a) riflettano almeno i costi medi di rimpatrio».

La direttiva, entrata in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (avvenuta il 30 giugno 2009), prevedeva che gli Stati membri mettessero in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi entro il 20 luglio 2011, informandone immediatamente la Commissione <sup>(4)</sup>. Nel caso dell'Italia, come detto, vi avrebbe provveduto, circa un anno oltre il termine in realtà, il d.lgs. n. 109/2012 <sup>(5)</sup>.

---

<sup>2</sup> GUUE L 168 del 30.6.2009, 24.

<sup>3</sup> Si tratta dell'esclusione dal beneficio di determinate prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici, dell'esclusione dalla partecipazione ad appalti pubblici, del rimborso di prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici, della chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti in cui ha avuto luogo la violazione, o del ritiro temporaneo o permanente della licenza d'esercizio dell'attività economica in questione, se giustificata dalla gravità della violazione.

<sup>4</sup> Nel 2014 la Commissione ha inviato al Parlamento europeo e al Consiglio una comunicazione sull'applicazione della direttiva: cfr. COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO relativa all'applicazione della direttiva 2009/52/CE, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare /\* COM/2014/0286 final \*/

<sup>5</sup> Per lo schema del decreto legislativo sottoposto al parere parlamentare, v. Senato della Repubblica, XVI legislatura, atto del Governo n. 466. Dalla “Relazione tecnica” si ricava, tra l'altro, che, al fine di operare una stima degli effetti, basandosi sull'attività ispettiva del Ministero del

### 3. La scelta del legislatore interno di commisurare la sanzione ai costi medi di rimpatrio

Sulla base di quanto osservato, risulta centrale per il perseguimento delle finalità della normativa la capacità dei vari strumenti (in astratto previsti a livello di Unione e poi in concreto adottati dagli Stati), non solo quelli di natura sanzionatoria, di contrastare il fenomeno dell'assunzione di immigrati illegali.

Tralasciando altri aspetti e soffermando l'attenzione sull'efficacia delle sanzioni, il “considerando” n. 13 della direttiva stabiliva, in particolare, che «per applicare il divieto generale e per prevenire le violazioni è opportuno che gli Stati membri prevedano sanzioni appropriate. Queste dovrebbero includere sanzioni finanziarie e contributi ai costi del rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, unitamente alla possibilità di sanzioni finanziarie ridotte per i datori di lavoro che sono persone fisiche laddove l'impiego sia a fini privati». I concetti chiave sono dunque rappresentati dalla “appropriatezza” delle sanzioni e dal fatto che esse includano, da un lato, sanzioni finanziarie e, dall'altro, contributi ai costi del rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Nell'articolato vero e proprio, come ricordato, la traduzione normativa era stata nel senso che le sanzioni inflitte in caso di violazione del divieto di assunzione illegale includessero «a) sanzioni finanziarie che aumentano a seconda del numero di cittadini di Paesi terzi assunti illegalmente; e b) pagamento dei costi di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi assunti illegalmente, nei casi in cui siano effettuate procedure di rimpatrio. Gli Stati membri possono invece decidere che le sanzioni finanziarie di cui alla lettera a) riflettano almeno i costi medi di rimpatrio».

Il legislatore interno, in un quadro normativo che, come detto, già prevedeva da tempo una sanzione penale (dapprima l'arresto da tre mesi a un anno o l'ammenda da due a sei milioni di lire, successivamente la reclusione da sei mesi a tre anni e la multa di 5.000 euro per ogni lavoratore impiegato), ha attuato la direttiva, da un lato, inasprendo le pene (art. 22, comma 12-bis, d.lgs. n. 286/1998) e prevedendo, dall'altro, che «con la sentenza di condanna il giudice applica la sanzione amministrativa accessoria del pagamento del costo medio di rimpatrio del lavoratore straniero assunto illegalmente» (art. 22, comma 12-ter, d.lgs. n. 286/1998) <sup>(6)</sup>. A proposito di tale ultimo

---

lavoro e delle politiche sociali, a fronte di 148.553 ispezioni effettuate nell'anno 2011, sono stati trovati irregolari 164.473 lavoratori, di cui 2.095 stranieri in posizione di soggiorno irregolare (pari all'1,27%) e sono state comminate sanzioni che hanno comportato un recupero di contributi e premi evasi pari a 165.479.603 euro e introitati importi pari a 144.644.622. Un'analisi critica dello schema del decreto è ricavabile dalle osservazioni contenute nel documento del Consiglio direttivo della Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione indirizzato alle Commissioni parlamentari il 14 maggio 2012. Per un commento allo schema, v. F. FERRONI, *L'attuazione della direttiva 2009/52/CE: prime osservazioni sullo schema di d.lgs. n. 466*, in *Democrazia e sicurezza*, 2012, n. 2. Sul decreto approvato, v. A. MASARACCHIA, *Attuazione della direttiva 2009/52/Ce che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (commento al d.leg. 16 luglio 2012 n. 109)*, in *Guida al dir.*, 2012, fasc. 37, 38; T. VETTOR, *Lavoro e immigrazione irregolare nel d.leg. n. 109 del 2012*, in *Dir., immigrazione e cittadinanza*, 2012, fasc. 3, 38; L. MASERA, *Nuove norme contro i datori di lavoro che impiegano immigrati irregolari - Prima lettura del d.leg. 16 luglio 2012, n. 109 («attuazione della direttiva 2009/52/Ce che introduce norme minime relative a sanzioni e provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare»)*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2012.

<sup>6</sup> In ordine all'identificazione del soggetto su cui ricadono le sanzioni, v. Corte di cassazione, sez. I penale, sent. 3 aprile 2012, n. 19201 (data deposito 21-05-2012), in *Foro it.*, 2012, II, 603, con

aspetto, nell'alternativa indicata dalla direttiva – sanzioni finanziarie e pagamento dei costi di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi assunti illegalmente, nei casi in cui siano effettuate procedure di rimpatrio, ovvero sanzioni finanziarie che riflettano almeno i costi medi di rimpatrio <sup>(7)</sup> – il legislatore italiano ha dunque optato, e con esso solo un altro Paese in Europa, per la seconda <sup>(8)</sup>.

Non a caso, come conseguenza, l'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 109/2012 ha poi previsto che «i criteri per la determinazione e l'aggiornamento del costo medio del rimpatrio cui commisurare la sanzione amministrativa accessoria di cui al comma 12-ter dell'articolo 22 del decreto legislativo n. 286 del 1998, come introdotto dal presente decreto, sono stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia, dell'economia e delle finanze e del lavoro e delle politiche sociali». E cioè, non essendo una sanzione a carico dei datori di lavoro commisurata alle puntuali procedure di rimpatrio effettuate con riferimento a cittadini di Paesi terzi da essi assunti illegalmente, la normativa primaria delegata ha previsto una fonte secondaria (o comunque un atto ulteriore) con il compito di stabilire i criteri per la determinazione e l'aggiornamento del costo medio di rimpatrio.

#### *4. Il problema della determinazione del costo medio di rimpatrio*

A questo punto, occorre volgere l'attenzione proprio al decreto chiamato a stabilire i criteri per la determinazione e l'aggiornamento del costo medio del rimpatrio cui commisurare la sanzione amministrativa accessoria.

Una prima serie di elementi da osservare con riguardo ad esso attiene alla tempistica di adozione.

---

nota di G. RICCI, secondo la quale va ribadita l'interpretazione estensiva della norma, in continuità con un recente indirizzo, per cui la sanzione penale riguarda sia chi procede all'assunzione della manodopera che versi, nel nostro Paese, in situazione di illegalità, sia chi si avvalga effettivamente di tale manodopera.

<sup>7</sup> Nella COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE, cit., si legge che al momento del recepimento, soltanto 5 Paesi non avevano ancora introdotto sanzioni finanziarie nella legislazione nazionale, mentre gli altri diciannove Stati membri vincolati dalla direttiva (tra cui l'Italia) le prevedevano già; tuttavia, da allora sette Stati membri (tra cui il nostro) hanno modificato le loro normative per cambiare il metodo di calcolo e/o aumentare l'importo della sanzione. Ma ciò che appare particolarmente significativo, ai nostri fini, è che, ad eccezione di Svezia e Italia, che includono nella sanzione finanziaria i costi medi di rimpatrio, gli altri Stati membri impongono al datore di lavoro di pagare, oltre alla sanzione finanziaria, i costi di rimpatrio.

<sup>8</sup> Effetti ben diversi possono derivare, come è evidente, dall'uso dell'uno o dell'altro criterio. Il primo è strettamente collegato ai cittadini di Paesi terzi assunti illegalmente e ai costi per il loro rimpatrio; il secondo, invece, si basa sui costi medi che il Paese affronta per il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. A differenza dei costi in concreto sopportati per il rimpatrio dei cittadini illegalmente assunti, i costi medi per i rimpatri, infatti, sono correlati anche con dinamiche altre (la “politica” dei rimpatri dipendendo da molteplici fattori e contingenze) e solo in (minima) parte connesse con le violazioni e gli illeciti compiuti dai datori di lavoro che assumono illegalmente alle proprie dipendenze cittadini di Paesi terzi. Il fatto di ricorrere al primo o al secondo criterio, (pur) entrambi consentiti dalla direttiva, risponde dunque a scelte di politica legislativa ben differenti. Si può, ad es., osservare, al riguardo, che il c.d. decreto sicurezza (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, nella l. n. 132/2018), prevede varie disposizioni riguardanti il rimpatrio (a partire dall'art. 2, che prolunga la durata massima del trattenimento dello straniero nei centri di permanenza per il rimpatrio, o dall'art. 6, che stanziava nuove risorse per il 2018, il 2019 e il 2020 al fine di “potenziare le misure di rimpatrio”), con evidenti ricadute anche sul tema dei costi.

La fonte primaria è del luglio 2012, il decreto interviene nel dicembre 2018, a oltre sei anni di distanza<sup>9</sup>).

Da notare, poi, che il decreto richiama, con riferimento all'iter preparatorio, due passaggi rilevanti: la comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri a norma dell'art. 17, comma 3, l. n. 400/1988, con nota n. 0009776 del 9 agosto 2018, e, soprattutto, il parere n. 01110/2018 del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 12 aprile 2018. Quest'ultimo, a sua volta, avente ad oggetto lo "Schema di decreto recante i criteri per la determinazione e l'aggiornamento del costo medio del rimpatrio cui commisurare la sanzione amministrativa accessoria di cui al comma 12-ter dell'art. 22 del d.lgs. n. 286 del 1998, in attuazione dell'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 109 del 2012, recante attuazione della direttiva 2009/52/CE", origina espressamente a seguito della "nota del 22 marzo 2018, prot. n. 3308, di trasmissione della relazione di pari data, con la quale il Ministero dell'interno ha chiesto il parere sullo schema di decreto in oggetto"<sup>10</sup>).

Il parere del Consiglio di Stato affronta una pluralità di temi, a partire dalla natura di atto regolamentare o meno da attribuirsi al decreto, sui quali qui non si soffermerà, però, l'attenzione. Rileva maggiormente osservare, con riferimento all'iter di adozione, che il parere evidenzia due aspetti: il fatto che dalla documentazione depositata presso la segreteria della Sezione non emerga l'esistenza di veri e propri concerti espressi dal Ministro della giustizia, dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, viceversa richiesti dall'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 109/2012, profilo, però, poi superato<sup>11</sup>), e il fatto che il Ministero proponente dichiara di aver acquisito anche un «qualificato parere dell'istituto nazionale di statistica (Istat)».

A tale ultimo riguardo, in verità, il parere del Consiglio di Stato è costretto a rilevare che «il parere dell'Istat, richiamato dall'Amministrazione in sede di AIR e ATN, non risulta depositato agli atti del fascicolo»<sup>12</sup>). E «tuttavia», si osserva, «tale parere non è espressamente previsto dalla normativa primaria di riferimento di cui al già citato art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 109 del 2012, con la conseguenza che il suo mancato deposito non assume un rilievo determinante ai fini dell'espressione del parere di competenza della Sezione».

La circostanza non sembra, però, in realtà, di così scarso rilievo, se non altro ai fini della verifica della correttezza e della trasparenza delle scelte effettuate nel Decreto del Ministero dell'interno. Tanto è vero che il parere del Consiglio di Stato, quando osserva più oltre nel testo che lo schema di Decreto individua in euro 1397,66 il costo medio del rimpatrio relativo all'anno 2018 e che l'Amministrazione ha indicato nell'Air le modalità di calcolo con cui detto importo è stato

---

<sup>9</sup> Ciò consentirebbe di effettuare ulteriori valutazioni di ordine sia tecnico-normativo (in particolare sulla tempestività del seguito dato agli adempimenti previsti dal legislatore primario) sia politico (i due atti intervenendo in differenti legislature, addirittura nemmeno contigue, e in presenza di maggioranze politiche e di governo ben diverse), che non possono tuttavia essere approfondite in questa sede.

<sup>10</sup> Si può osservare, incidentalmente, che il 22 marzo 2018 (giorno della richiesta del parere) era l'ultimo della XVII legislatura e che a quella data risultava in carica il Governo Gentiloni, Ministro dell'interno Minniti.

<sup>11</sup> Segue l'osservazione che «al fine di evitare che la suddetta omissione si rifletta sulla regolarità formale del provvedimento normativo *de quo*, la Sezione ritiene necessario che l'Amministrazione proponente acquisisca in termini corretti i concerti richiesti dalla normativa primaria di riferimento prima di procedere all'approvazione definitiva del decreto in esame». L'esistenza del concerto è affermata in maniera espressa nel testo successivamente pubblicato sulla Gazzetta ufficiale.

<sup>12</sup> Sui profili della tecnica normativa, in generale e anche con riferimento all'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e all'analisi tecnico-normativa (ATN), v. E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, seconda ed., Napoli, 2019, nonché, volendo, S. PANIZZA (a cura di), *La qualità degli atti normativi e amministrativi*, Pisa, 2016.

determinato, non risulta in grado di effettuare alcuna valutazione. Esso conclude, infatti, sul punto che «alla Sezione, pertanto, non resta che prenderne atto, essendo i dati su cui è stato determinato il succitato importo in possesso della sola Amministrazione».

Il testo definitivo avrebbe arrotondato la cifra in euro 1398,00 per l'anno 2018, mentre il Decreto del 22 febbraio 2019, sopra ricordato, lo avrebbe portato a euro 2052,00 per il 2019 <sup>(13)</sup>.

##### *5. Brevi osservazioni conclusive*

Volendo riassumere, nell'ambito esaminato si registra una sequenza normativa con queste caratteristiche di fondo.

Una direttiva europea del 2009, di contrasto all'immigrazione e all'assunzione di lavoratori illegali, che impone agli Stati di conformarsi entro il luglio 2011.

Da noi, in ritardo di circa un anno, un decreto legislativo di attuazione, il quale, nell'alternativa indicata dalla direttiva tra sanzioni finanziarie che aumentano a seconda del numero di cittadini di Paesi terzi assunti illegalmente e pagamento dei costi di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi assunti illegalmente, nei casi in cui siano effettuate procedure di rimpatrio, da un lato, ovvero sanzioni finanziarie che riflettano almeno i costi medi di rimpatrio, dall'altro, opta per inasprire le sanzioni economiche già previste (paramtrate al numero di lavoratori impiegati) e per aggiungervi una ulteriore sanzione amministrativa accessoria consistente nel pagamento (non dei costi di rimpatrio, ma) del costo medio di rimpatrio del lavoratore straniero assunto illegalmente, rinviando, per la determinazione, a un decreto del Ministro dell'interno.

Il decreto del Ministro dell'interno che interviene a fine 2018 (oltre sei anni dopo, dunque) e che, nello stabilire il costo medio del rimpatrio per ogni lavoratore straniero assunto illegalmente, complessivamente determinato secondo tutti i criteri, lo fissa, per l'anno 2018, in euro 1398,00, (anche) in forza di un qualificato parere dell'istituto nazionale di statistica (Istat), che però non risulta depositato agli atti del fascicolo inviato al Consiglio di Stato in sede consultiva.

Infine, un decreto del febbraio 2019 che, in aggiornamento, fissa l'importo del costo medio del rimpatrio per l'anno 2019 in aumento di quasi il 50% <sup>(14)</sup>.

Alla luce di tali elementi, l'opzione contenuta nel decreto legislativo di attuazione si colloca nel perimetro di quelle consentite dalla direttiva europea, ma risulta in vero singolare (e non è stata seguita dalla maggioranza degli altri Paesi). Quanto all'entità del costo medio del rimpatrio, poi, si può naturalmente presumere che i criteri fissati per la determinazione e l'aggiornamento siano la puntuale traduzione dei parametri legislativamente indicati e degli oneri effettivamente sostenuti allo scopo, ma sarebbe stata auspicabile una maggiore trasparenza delle scelte effettuate e degli elementi a supporto di esse.

Il tema dell'immigrazione, com'è noto, presenta una serie di problematiche già di tipo conoscitivo non indifferenti, sia sul piano generale sia su quello più specifico dell'impiego di manodopera irregolare <sup>(15)</sup>. Per non parlare del tema, politicamente assai sensibile, del numero delle

---

<sup>13</sup> Con un aumento che sfiora il 50% rispetto all'anno precedente. Da notare, incidentalmente, come l'art. 3 del Decreto 22 dicembre 2018, n. 151 preveda che il decreto del Capo della Polizia intervenga in aggiornamento entro il 30 gennaio di ogni anno, mentre alla prima applicazione esso porta la data del 22 febbraio, con pubblicazione in Gazzetta ufficiale il 28 marzo successivo.

<sup>14</sup> Vista, si dice semplicemente, la proposta del direttore centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere pro tempore formulata con nota n. 400/A/2019/10.2.146, prot. 0014611 del 25 gennaio 2019.

<sup>15</sup> Un quadro con alcune indicazioni è ricavabile, ad es., esaminando i Rapporti annuali dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (<http://www.ispettorato.gov.it/>), dai quali si deduce che il numero di lavoratori

persone irregolari presenti e di quello dei rimpatri effettuati o da effettuare, che aumentano o diminuiscono anche esponenzialmente a seconda delle fonti, dei contesti e, forse, delle convenienze.

Si aggiunga che l'entità delle sanzioni economiche è un dato solo apparentemente marginale per la valutazione della appropriatezza delle politiche perseguite, come sembra emergere dalla stessa Comunicazione della Commissione, sopra citata, che mostra come l'importo delle sanzioni varia notevolmente tra gli Stati membri, un fattore che «potrebbe sollevare preoccupazioni sul fatto che le sanzioni finanziarie non sempre siano tali da vanificare i vantaggi derivanti dall'impiego di migranti irregolari» (<sup>16</sup>). Ciò che, oltre ad essere un fenomeno potenzialmente distorsivo all'interno dell'Unione, si presta ad usi marcatamente politici o simbolici della sanzione, anche di quella di tipo penale.

Tutte ragioni, in definitiva, che avrebbero forse consigliato una pubblicità e una chiarezza maggiori nella determinazione delle scelte legislative.

---

extracomunitari privi di permesso di soggiorno è in media, a seguito delle ispezioni effettuate ogni anno, pari a poco più di mille unità (dal 2012 al 2018: 1601, 1091, 1018, 1716, 1357, 1227, 1332), mentre i lavoratori totalmente in nero accertati sono nell'ordine di decine di migliaia ogni anno (nello stesso periodo: 100193, 86125, 77387, 64775, 62106, 48073, 42306), e quelli irregolari nell'ordine di una o due centinaia di migliaia ogni anno (sempre nello stesso periodo: 295246, 239020, 181629, 182523, 186027, 252659, 162932).

<sup>16</sup> Osserva, ad esempio, la Commissione che in alcuni Paesi la sanzione massima per ogni migrante irregolare assunto è di 1,3 volte superiore al salario minimo mensile, mentre in altri è di 24 volte superiore al salario minimo, e in altri ancora l'importo complessivo della sanzione è pari a 584 volte il salario minimo mensile per persona fisica.