

La regolarizzazione al tempo del coronavirus

scritto da Corrado Bonifazi, Salvatore Strozza | 29 Maggio 2020



Uno degli aspetti più controversi del recente Decreto Rilancio è sicuramente la regolarizzazione dei lavoratori irregolari di alcuni specifici settori economici, nonostante questo tipo di provvedimenti abbia praticamente accompagnato tutta la storia dell'immigrazione in Italia. Di questo ce ne parlano Corrado Bonifazi e Salvatore Strozza.

Il nuovo provvedimento

Nei 266 articoli del corposo Decreto-Legge n. 34 del 19 maggio 2020, contenente le “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”, hanno trovato posto anche le norme dedicate all’emersione di rapporti di lavoro (art. 103) al cui interno è prevista la regolarizzazione dei cittadini stranieri non-comunitari. È uno degli aspetti su cui si è più dibattuto prima dell’approvazione del provvedimento da parte del Consiglio dei Ministri e su cui, sicuramente, si concentrerà l’attenzione delle forze politiche durante la discussione parlamentare. Il provvedimento riguarda tre settori specifici (agricoltura, allevamento e pesca; assistenza alla persona; lavoro domestico) e considera anche gli italiani e i comunitari con un rapporto di lavoro non regolare. I canali sono ovviamente diversi, visto che per queste due ultime categorie va regolarizzato solamente il rapporto di lavoro ma non è necessario intervenire sul titolo di soggiorno, di cui invece hanno bisogno i cittadini di un paese non appartenente all’Unione Europea (UE).

Come tutti i provvedimenti di questo tipo, viene prevista una articolata casistica che, inevitabilmente, non è esente da critiche e che dovrà passare al vaglio dell’esame parlamentare per l’approvazione definitiva. In questa sede, più che concentrarci sugli aspetti tecnico-giuridici del provvedimento, su cui per altro si sta già sviluppando una attenta riflessione¹, ci sembra utile soffermarci sui fattori che hanno determinato il ritorno sulla scena politica nazionale di quelle regolarizzazioni da tutti ostracizzate ma che restano l’unico punto fermo della via italiana all’immigrazione. L’ultimo intervento di questo tipo è stato quello di otto anni fa, previsto tra le disposizioni transitorie (art. 5) del Decreto Legislativo n. 109 del 16 luglio 2012 che, in attuazione della direttiva europea

2009/52/CE, introduceva norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini dei Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. La possibilità di dichiarare la sussistenza del rapporto di lavoro senza sanzione e dietro il pagamento di un contributo forfettario di 1.000 euro per i datori di lavoro che alla data di entrata in vigore del provvedimento (9 agosto 2012) impiegavano da almeno 3 mesi stranieri presenti in Italia continuativamente da almeno la fine del 2011 ha dato luogo alla presentazione di circa 135 mila domande (ad agosto 2014 erano circa 100 mila i contratti sottoscritti e le relative richieste di permesso).

Una lunga tradizione di regolarizzazioni

Si è trattato dell'ultima di una serie di regolarizzazioni straordinarie succedutesi periodicamente con cadenza più o meno di 3-5 anni² (Tab. 1) a partire dalla prima sanatoria importante lanciata alla fine del 1986 con la legge n. 943 (legge Foschi), che ha portato alla concessione di circa 105 mila permessi di soggiorno da parte del Ministero dell'interno e all'iscrizione di circa 119 mila lavoratori dipendenti extracomunitari negli uffici territoriali del Ministero del lavoro. La regolarizzazione successiva, prevista con la legge n. 39 del 1990 (nota come legge Martelli) ha dato luogo a 235 mila domande, quella seguente introdotta dal decreto legge n. 489 del 1995 (cosiddetto decreto Dini) ad oltre 255 mila e quella di fatto scaturita dalla legge n. 40 del 1998 (legge Turco-Napolitano) e dall'introduzione del sistema delle quote ad altre 250 mila richieste. Nel primo decennio del nuovo Millennio si sono aggiunte altre tre importanti regolarizzazioni che hanno coinvolto centinaia di migliaia di lavoratori stranieri: oltre 700 mila sono state le domande collegate alla cosiddetta legge Bossi-Fini del 2002 e alle disposizioni successive; 540 mila quelle scaturite alla programmazione dei flussi del 2006; circa 300 mila le istanze di emersione legate alla legge n. 102 del 2009 rientrante nel cosiddetto pacchetto sicurezza. In totale si tratta di oltre 2,5 milioni di istanze presentate in circa 25 anni, nella gran parte dei casi accolte (la quota si attesta intorno al 90% senza grandi scostamenti tra una sanatoria e l'altra).

Tab. 1 – Procedure straordinarie di regolarizzazione degli stranieri realizzate in Italia

Riferimento normativo	Periodo della sanatoria	Categorie interessate	N. domande (migliaia)	Domande per 100 permessi di soggiorno ^(a)
Legge n. 943/1986	1987-1988	Lavoratori dipendenti extracomunitari	119	31
Legge n. 39/1990	1990	Tutte	235	51
D. L. n. 489/1995	1995-96	Lavoratori dipendenti e familiari	256	38
Legge n. 40/1998	1998	Lavoratori	251	25
Legge n. 189/2002	2002-2004	Lavoratori dipendenti	702	48
Decreto flussi 2006	2006-2008	Lavoratori	540	22
Legge n. 102/2009	2009-2010	Lavoratori dipendenti (colf e badanti)	295	10
D. Lgs. n. 109/2012	2012-2013	Lavoratori dipendenti	135	4
TOTALE			2.553	

Nota: (a) Permessi di soggiorno validi ad inizio periodo e dal 2008 riferiti ai soli cittadini non UE.

È senza dubbio una testimonianza di come i flussi migratori provenienti dall'estero solo in (minima) parte siano stati governati *ex ante* e per una parte significativa siano stati gestiti a posteriori attraverso le ricorrenti regolarizzazioni straordinarie che hanno riguardato circa il 45% del totale delle iscrizioni anagrafiche dall'estero di stranieri nel periodo 1987-2013. Se si considera che un'ampia proporzione dei ricongiungimenti familiari ha consentito l'accesso in Italia dei congiunti di immigrati che avevano in precedenza usufruito di una sanatoria appare chiaro come tali procedure abbiano direttamente o indirettamente riguardato una parte maggioritaria degli immigrati che oggi vivono

regolarmente in Italia. La sanatoria è stata per molti primo migranti una tappa necessaria nel processo di stabilizzazione sul territorio (oltre l'82% dei cittadini non comunitari regolarizzati nel 2003 era ancora regolarmente presente dopo 10 anni) e di integrazione nella società italiana (quasi l'80% dei regolarizzati nel 2003 ancora presenti dopo 10 anni aveva convertito l'iniziale permesso con scadenza in uno di lungo periodo³ e chissà quanti sono diventati negli ultimi anni cittadini italiani).

Una situazione, di fatto, non troppo distante da quella che caratterizzava la Francia durante i trenta anni gloriosi (dalla fine del secondo conflitto mondiale alla prima crisi petrolifera) quando, nonostante le politiche attive di reclutamento di forza lavoro straniera, la strategia adottata ha previsto, per molto tempo, anche il ricorso alla regolarizzazione permanente dei lavoratori e dei loro familiari[4]. Ciò non toglie che la definizione di canali di accesso regolare per un numero di potenziali lavoratori stranieri, almeno corrispondente alle necessità del sistema produttivo e delle famiglie, e l'adozione di misure effettive di controllo e sanzione delle situazioni di sfruttamento dovrebbero essere gli elementi cardine della gestione dei flussi per motivi di lavoro. Nel caso italiano, complice la crisi economica, negli ultimi 7-8 anni l'accesso per motivi di lavoro è stato invece possibile pressoché esclusivamente per attività di tipo stagionale, contribuendo così ad allargare il bacino delle presenze irregolari su cui hanno influito anche le ben note crisi umanitarie.

Regolarizzazione e Covid-19

A favore del ritorno di una regolarizzazione in tempo di pandemia da Covid-19 hanno giocato almeno due ordini di fattori, uno di tipo sanitario e l'altro di ordine economico. Per il primo è evidente che, nel momento in cui è necessario monitorare e seguire l'andamento di una malattia infettiva ad alto livello di contagiosità, avere una fascia della popolazione ignota alla pubblica amministrazione e al di fuori quasi totalmente dell'azione del sistema sanitario può rappresentare un vistoso punto debole nell'azione di contrasto all'epidemia. Nel caso specifico, l'ultima stima disponibile dell'Ismu valuta in 562 mila gli stranieri irregolari all'inizio del 2019[5], un target su cui comunque il provvedimento potrà agire, viste le caratteristiche, solo in modo parziale, dato che si limita a considerare solo tre settori di attività economica ed esclude i non-comunitari che si trovano in condizioni di inattività. In effetti, nella Relazione tecnica di accompagnamento al decreto si ipotizza una cifra molto più contenuta di 220mila domande, ottenuta come media delle richieste nelle due ultime regolarizzazioni. La vera questione è quanti datori di lavoro saranno disponibili a regolarizzare i dipendenti con il doppio inconveniente di autodenunciarsi (anche se senza conseguenze) e di far crescere la remunerazione e i costi del lavoro.

L'altro fattore che ha giocato a favore del provvedimento è di ordine economico. Le frontiere chiuse durante il lockdown hanno infatti praticamente azzerato gli spostamenti regolari e, inevitabilmente, ridotto anche quelli irregolari. Le migrazioni circolari e temporanee si sono di fatto bloccate, con molte persone che si sono trovate impossibilitate a raggiungere i loro luoghi di lavoro. La forte concentrazione del lavoro immigrato in settori e mansioni specifiche ne ha evidenziato la centralità per il funzionamento di interi settori dell'economia nazionale, anche se, in altri casi, ne ha anche rilevato l'estrema debolezza di fronte agli shock congiunturali. I tre settori considerati nel decreto legge sono appunto tre dei settori dove il lavoro immigrato è più importante e dove, per altro, sono anche più frequenti le situazioni di irregolarità. Ciò non toglie che un allargamento agli altri settori economici e agli eventuali congiunti al seguito sarebbe meritevole di attenzione, non foss'altro che per ragioni di sanità pubblica.

È importante che nel provvedimento sia stata considerata anche la possibilità di regolarizzare la posizione dei lavoratori italiani e comunitari che si trovano, in molti casi, nella stessa situazione dei non comunitari con o senza permesso di soggiorno[6]. Come è importante che nel provvedimento sia stata considerata la necessità di interventi per garantire la salubrità e la sicurezza delle condizioni alloggiative e ulteriori interventi di contrasto al lavoro irregolare. Un punto di rilievo è proprio questo.

Senza interventi decisi sulle modalità di funzionamento dei settori economici, sulle condizioni strutturali che spingono ad abbassare la remunerazione del lavoro, favorendo lo sfruttamento e il fiorire dell'irregolarità lavorativa, le regolarizzazioni restano provvedimenti *una tantum* che non intervengono sulle cause di fondo del fenomeno. Cause che, per altro, incidono anche sulle condizioni di vita di molti italiani, rendendole più precarie e incerte: superare queste condizioni sarebbe un vantaggio per tutti, non solo per gli immigrati.

note

¹ Su questi aspetti si rimanda a stranieriinitalia.it

² Per saperne di più si rinvia a: M. Barbagli, A. Colombo e G. Sciortino (a cura di), *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2004; S. Strozza ed E. Zucchetti (a cura di), *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. Vecchi e nuovi volti della presenza immigrata (volume secondo)*, F. Angeli, Milano, 2006.

³ ISTAT, *Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti. Anni 2013-2014*, Statistiche Report, 5 agosto 2014.

[4] J. P. Garson, Y. Moulier-Boutang, R. Silberman e M. Tribalat, *Cent ans d'immigration, étrangers d'hier, Français d'aujourd'hui*, Travaux et Documents, Cahier n. 131, INED, Paris, 1991.

[5] G.C. Blangiardo e L.E. Ortensi, "Le migrazioni in Italia", in Fondazione Ismu, *Venticinquesimo rapporto sulle migrazioni 2019*, F. Angeli, Milano, 2019.

[6] A. Corrado et al., *Is italian agriculture a 'pull factor' for irregular migration - and, if so, why?*