

Un primo bilancio della regolarizzazione

scritto da Corrado Bonifazi, Salvatore Strozza | 22 Settembre 2020



Il periodo previsto per la presentazione delle domande per la regolarizzazione degli immigrati stranieri si è ormai concluso da un mese. In quest'articolo Corrado Bonifazi e Salvatore Strozza fanno un primo bilancio dei risultati del provvedimento, che è stato uno dei più dibattuti tra quelli presi per fronteggiare gli effetti della pandemia.

La nuova regolarizzazione: criteri e domande presentate

A mezzanotte del 15 agosto si è chiuso il periodo di presentazione delle domande per l'emersione di rapporti di lavoro, in cui ha trovato posto la regolarizzazione dei cittadini stranieri non-comunitari. Il provvedimento, come ormai è ben noto, ha riguardato tre settori specifici (agricoltura, allevamento e pesca; assistenza alla persona; lavoro domestico) e ha considerato anche gli italiani e i comunitari con un rapporto di lavoro non regolare. Con modalità ovviamente diverse, visto che per questi due ultimi gruppi bisognava regolarizzare solamente il rapporto di lavoro e non il titolo di soggiorno, come invece era necessario fare per i cittadini di un paese non appartenente all'Unione Europea (UE). Per questi la procedura è stata quindi di competenza del Ministero dell'Interno, preposto alla concessione dei permessi di soggiorno, per gli altri dell'INPS. La legge ha inoltre previsto un altro canale di regolarizzazione, dando agli stranieri con permesso di soggiorno scaduto prima del 31 ottobre 2019, la possibilità di richiedere, a condizioni che vedremo più avanti, un titolo di soggiorno di sei mesi. Anche in questo caso la procedura è stata affidata al Ministro dell'Interno, tramite le questure.

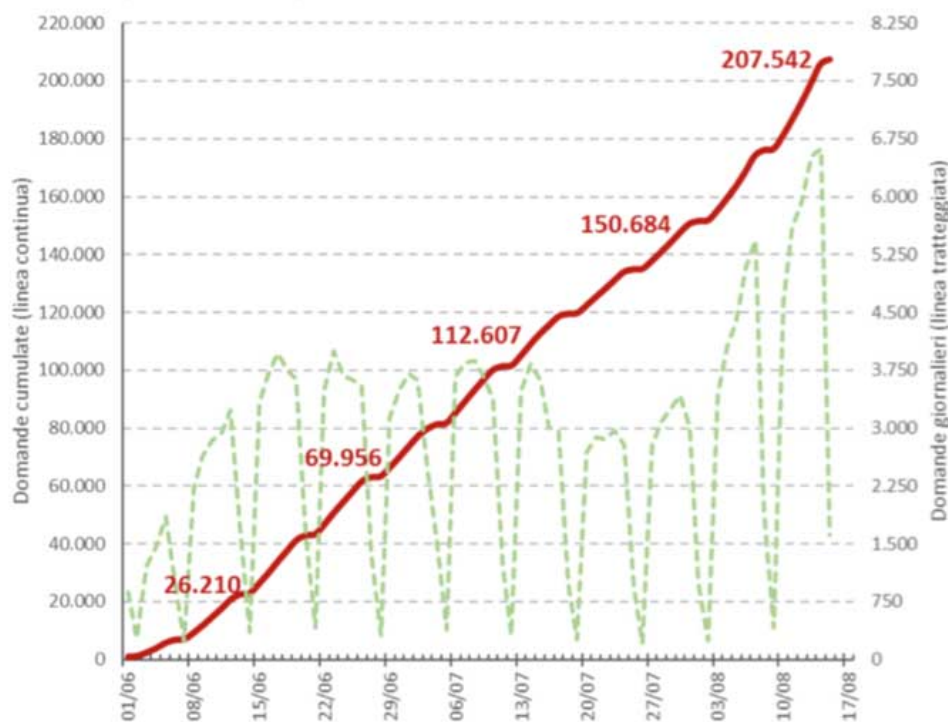
Le domande presentate per i lavoratori non-comunitari sono state in totale 207.500, di cui 176.800 per lavoro domestico e assistenza alla persona e 30.700 per lavoro subordinato nel settore primario (Ministero dell'Interno 2020a). L'altro canale, relativo alle richieste di permesso temporaneo, è stato invece utilizzato da 13.000 immigrati (Ministero dell'Interno 2020b), portando così il totale complessivo delle istanze presentate a 220.000 unità. Le domande presentate all'INPS da cittadini italiani e comunitari sono invece state appena 1.084 (Colombo 2020). Un risultato modestissimo, su cui bisognerà riflettere con attenzione visto il peso dell'irregolarità anche in questi due gruppi nei tre settori oggetto della regolarizzazione.

Come tutti i provvedimenti di questo tipo, anche il decreto legge n. 34 ha previsto un'articolata casistica che, inevitabilmente, non è esente da critiche e su cui in questi mesi si è spesso discusso (Schiavone 2020). Nello specifico, il provvedimento ha stabilito che, per finalità di salute pubblica, i datori di lavoro potevano presentare domanda «per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o cittadini stranieri». I cittadini stranieri dovevano dimostrare di essere presenti in Italia da prima dell'8 marzo 2020. Inoltre, è stata data la possibilità agli stranieri con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, occupati prima di quella data in uno dei tre settori considerati e presenti in Italia l'8 marzo 2020, di richiedere un permesso temporaneo di 6 mesi. Titolo tramutabile in un permesso per lavoro, nel caso in cui l'immigrato dimostri di svolgere nei sei mesi seguenti un'attività lavorativa nei tre settori previsti dalla norma. Si tratta, come è stato notato, di una importante novità visto che «per la prima volta si introduce nell'ordinamento giuridico italiano in materia di ingressi e soggiorno dei cittadini stranieri, la possibilità, seppure data in via di semplice concessione e per brevissimo tempo, di potere passare da una condizione di irregolarità di soggiorno a una di regolarità per cercare un lavoro, prefigurando così una norma presente in altri ordinamenti giuridici europei» (Schiavone 2020, p. 2). La presentazione della domanda prevedeva il pagamento di 500 euro per ogni lavoratore, a carico del datore di lavoro, e di 130 per le richieste di permesso temporaneo, oltre a un contributo forfettario per gli oneri retributivi, contributivi e fiscali. Molto dettagliata era la parte dedicata alle cause di inammissibilità che riguardavano sia i datori di lavoro che gli immigrati, sintomo evidente del barocchismo di tanta politica migratoria, non solo italiana.

Qualche approfondimento sulla base dei dati diffusi

Dopo i primi 15 giorni dall'avvio della regolarizzazione, cioè a metà giugno scorso, le domande di emersione dei rapporti di lavoro con dipendente un cittadino non-comunitario impiegato in agricoltura, nell'assistenza alle persone o nel lavoro domestico erano appena 26.000 e in molti si erano chiesti, prematuramente, se la procedura sarebbe stata un fallimento. Allo scadere del trentesimo giorno si sfioravano le 70.000 richieste, che sarebbero diventate quasi 113.000 dopo 45 giorni, poco meno di 150.000 a fine luglio, per arrivare alla cifra già citata di circa 207.500 domande a metà agosto, termine ultimo di presentazione delle istanze (figura 1). Nelle ultime due settimane di luglio si era registrata una leggera riduzione del numero di (nuove) domande rispetto alle settimane precedenti, ma nelle due settimane di agosto c'è stato un evidente recupero, come atteso in base all'esperienza di precedenti procedure di regolarizzazione.

Figura 1 – Numero di domande di emersione dei rapporti di lavoro con dipendente un cittadino non-comunitario. Dal 1° giugno al 15 agosto 2020. Frequenze giornaliere (linea tratteggiata) e frequenze cumulate (linea continua)



Fonte: Ministero dell'Interno 2020a.

Il numero delle richieste avanzate dai datori di lavoro è tutto sommato in linea con quello atteso in base sia all'andamento delle domande pervenute nei primi 45 giorni della regolarizzazione (Strozza 2020) sia alle valutazioni preventive elaborate dal governo a partire dai risultati delle due regolarizzazioni precedenti (media arrotondata per eccesso delle richieste del 2009 e del 2012). La stima "presuntiva" contenuta nella relazione tecnica del decreto rilancio era difatti pari a 220.000 istanze, anche se 176.000 provenienti dai datori di lavoro per l'emersione del lavoro nero e 44.000 dai cittadini stranieri con permesso di soggiorno scaduto. In vero, le prime sono state più numerose per oltre 30.000 domande mentre le seconde meno numerose per una cifra simile (oltre 30.000), visto che le richieste di permesso di soggiorno temporaneo presentate da cittadini stranieri (ai sensi dell'articolo 103, comma 2, del decreto rilancio) non hanno raggiunto i 13.000 casi. Tenendo conto del totale delle domande pervenute attraverso i due canali previsti per i cittadini dei Paesi Terzi, si può ritenere che la regolarizzazione nel suo complesso (considerando entrambi i canali previsti) abbia riguardato all'incirca un terzo dei non-comunitari irregolarmente presenti in Italia.

Il confronto tra la struttura per cittadinanza dei 176.848 lavoratori domestici e assistenti alle persone per i quali è stata avanzata istanza di emersione e dei residenti non-comunitari occupati nel settore dei servizi alle famiglie (quasi 540.000 nel 2017 in base all'indagine sulle forze di lavoro) mette invece in evidenza differenze di non poco conto. Nelle prime 10 posizioni ci sono solo sei nazionalità in comune, ma l'aspetto più importante è che nella graduatoria delle domande mancano all'appello quattro delle prime sei nazionalità (Filippine, Moldavia, Sri Lanka ed Ecuador), sono presenti solo Ucraina e Perù (rispettivamente al primo e al sesto posto). Compagnano invece tra le richieste di regolarizzazione cittadinanze come quelle del Bangladesh (seconda con il 9,1% delle domande), del Pakistan (terza, con l'8,8%), della Cina e dell'Egitto (rispettivamente 5,9 e 4,5%) che non hanno una consolidata presenza in questo comparto. Non si può escludere che soprattutto la componente femminile di queste nazionalità possa negli ultimi anni aver accresciuto la presenza nel mercato del

lavoro e nel settore dei servizi alle famiglie in cui trova impiego la parte maggioritaria delle lavoratrici straniere; allo stesso tempo è possibile supporre che una parte per quanto contenuta degli occupati in modo irregolare in settori non previsti dalla procedura di emersione abbia trovato impiego (almeno formalmente) in un comparto che ne consente la regolarizzazione (Strozza 2020). La presenza di una quota abbastanza elevata di datori di lavoro di cittadinanza straniera (il 23% contro meno del 9% delle domande nel settore primario) potrebbe supportare quest'ultima ipotesi, anche alla luce del fatto che le nazionalità più frequenti (Pakistan, Bangladesh e Cina) sono le stesse che sorprendentemente risultano ai primi posti della graduatoria dei lavoratori. Si può pertanto ipotizzare che in non pochi casi le domande di regolarizzazione siano state avanzate da stranieri a favore di propri connazionali, per finalità di sostegno altruistico o allo scopo di formalizzare rapporti di dipendenza probabilmente relativi ad attività diverse da quelle ascrivibili al settore domestico e dell'assistenza.

La distribuzione territoriale delle domande di emersione dei rapporti di lavoro appare senza dubbio interessante e chiaramente differente in base al comparto di impiego (tabella 1). Le domande nel settore dei servizi alle famiglie sono concentrate nelle regioni settentrionali (54%), in particolare in quelle nord-occidentali (quasi il 35% del totale), mentre contenute sono al centro (appena il 20%) e nel Mezzogiorno (meno del 26%), risultando quasi assenti nelle due isole maggiori. Oltre un quarto delle richieste riguarda la sola Lombardia, dove però le domande relative al comparto agricolo sono un ventesimo del totale. È invece il Mezzogiorno che raccoglie il 54% delle domande di regolarizzazione dei rapporti di lavoro in agricoltura, con una significativa concentrazione delle richieste in Campania (quasi il 23%) e in Sicilia (poco meno del 12%), seguite da Lazio e Puglia (rispettivamente l'11,1 e il 9,4%). La ripartizione centrale conta solo il 18,5% delle domande ma le due settentrionali ancora meno (il 17,5% il Nord-Est e sotto il 10% il Nord-Ovest). Se su scala nazionale le domande relative al comparto agricolo rappresentano solo il 14,8% del totale, la proporzione nel Sud e nelle Isole sale rispettivamente al 23,8 e al 43,6%. Escludendo le regioni con un ridotto numero di domande, è la Sicilia ad aver avuto la percentuale più elevata di domande in agricoltura (quasi la metà delle richieste) mentre la Lombardia quella più bassa (appena il 3% del totale delle domande provenienti da tale regione).

Tabella 1 – Numero di domande di emersione dei rapporti di lavoro con dipendente un cittadino non-comunitario per settore e ripartizione territoriale. 2020. Valori assoluti e percentuali

Ripartizione territoriale	Numero domande			% per ripartizione territoriale			% domande in agricoltura
	Lavoro domestico	Agricoltura	Totale	Lavoro domestico	Agricoltura	Totale	
Nord-Ovest	61.513	3.035	64.548	34,8	9,9	31,1	4,7
Nord-Est	34.110	5.434	39.544	19,3	17,7	19,1	13,7
Centro	35.614	5.667	41.281	20,1	18,5	19,9	13,7
Sud	40.663	12.727	53.390	23,0	41,5	25,7	23,8
Isole	4.948	3.831	8.779	2,8	12,5	4,2	43,6
ITALIA	176.848	30.694	207.542	100,0	100,0	100,0	14,8

Fonte: Ministero dell'Interno 2020a.

Anche se in modo non estremamente netto le grandi aree urbane continuano ad esprimere una parte ampia della domanda sommersa di servizi domestici, di cura e di assistenza da parte delle famiglie, con le province di Milano, Napoli e Roma ai primi tre posti, seguite però da Caserta e Salerno (particolarità che potrebbe essere connessa alla presenza di domande relative a lavoratori stranieri in precedenza impiegati irregolarmente in comparti diversi da quelli previsti dalla regolarizzazione). In base alle domande pervenute, la richiesta sommersa di lavoro agricolo è invece localizzata in diverse

realtà del Mezzogiorno, di cui le principali sono Caserta, Ragusa, Napoli, Salerno, Foggia, Cosenza e Bari, con alcune eccezioni rappresentate, ad esempio, da Latina, Verona e Roma.

Una prima valutazione

Quella conclusasi a metà agosto è, in ordine cronologico, la nona regolarizzazione (ufficiale o di fatto) lanciata in Italia a partire da quella del 1986 introdotta dalla legge Foschi (Bonifazi e Strozza 2020). Presenta un numero di domande sostanzialmente analogo alle precedenti, escluse ovviamente le grandi regolarizzazioni del 2002 e del 2006, nonostante abbia riguardato solo i lavoratori dipendenti di tre settori economici. Al di là di questo aspetto, la recente regolarizzazioni in nessun caso potrà essere considerata un'occasione sprecata visto il numero delle domande pervenute, anche se avrebbe potuto essere di dimensioni più ampie riducendo al minimo le condizioni di irregolarità e assicurando una maggiore protezione sanitaria.

Anche in agricoltura le oltre 30.000 domande rappresentano un numero consistente di rapporti di lavoro che, in caso di esito favorevole, potrebbero essere regolamentati e nella gran parte dei casi restare regolari anche negli anni avvenire, come verificato analizzando le carriere dei lavoratori regolarizzati nelle sanatorie del 2002 e del 2012 (Inps 2020). La cifra delle domande in agricoltura non è distante da quella registrata nella grande regolarizzazione. Questo non vuol dire che siano superate le criticità strutturali tipiche del settore. Restano sul tappeto i problemi di grave sfruttamento (che a volte rasentano la schiavitù) che non riguardano solo gli immigrati irregolari, ma anche una parte di quelli regolari, dei richiedenti asilo, e degli stessi italiani del comparto agricolo (Zanfrini 2020). Se l'aspettativa era quella di porre un freno allo sfruttamento dei braccianti stranieri da parte di caporali e imprenditori agricoli senza scrupoli sarebbe stato necessario introdurre altri strumenti: obbligare i datori di lavoro a utilizzare, come fanno tutte le altre imprese, comunicazioni contributive mensili ai fini della copertura assicurativa (Boeri e Fasani 2020). E, in questo senso, appaiono significative le appena 44 domande presentate da italiani e comunitari per il settore agricolo (Colombo 2020).

Come ha chiaramente espresso Laura Zanfrini (2020) "La regolarizzazione affranca i migranti dai soprusi più gravi; inibisce la tentazione di ricavare dalla loro adattabilità forza lavoro sfruttata e manovalanza per la criminalità; crea le premesse per l'occupazione regolare e la contribuzione fiscale; riduce gli spazi di manovra delle organizzazioni malavitose; ribadisce il principio di legalità come cardine del rapporto tra immigrati e società; garantisce loro l'accesso alle cure sanitarie -riducendo i rischi di contagio- e agli interventi di sostegno al reddito. Lascia però aperte molte sfide, innanzitutto quella di garantire il lavoro regolare, decente, dignitoso e, specie in questa fase, sicuro: uno scenario assai lontano dalla realtà di molti immigrati, regolari o irregolari". Governare le migrazioni vuol dire prima di tutto uscire dalla retorica emergenziale per introdurre una serie di strumenti a partire da una programmazione dei flussi che preveda non solo ricongiungimenti familiari ma anche arrivi per motivi di lavoro e per ricerca di lavoro, che favorisca il pieno accesso al mercato del lavoro da parte dei titolari di una qualche forma di protezione internazionale e che consenta l'emersione dei rapporti di lavoro non regolamentati.

Da questo punto di vista, la procedura utilizzata per gli immigrati con permesso di soggiorno scaduto meriterà, al di là dei contenuti esiti quantitativi, un'attenta valutazione. Infatti, il provvedimento offre, a chi si trova in condizioni di irregolarità, l'opportunità di avere una finestra temporale per la ricerca di un lavoro, consentendo così quell'incontro *in loco* tra domanda e offerta che ha da sempre costituito uno dei principali punti critici della normativa italiana. Non va però dimenticato che il funzionamento del mercato del lavoro riguarda tutto il complesso dei lavoratori e 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 non possono che restare dei provvedimenti *una tantum*, incapaci di

intervenire sulle cause di fondo del fenomeno. Cause che, per altro, investono anche molti lavoratori italiani che, dal loro superamento, potrebbero trarre diversi vantaggi. In questo senso, le appena mille domande presentate da italiani e comunitari non sono certo un segno incoraggiante e mostrano come la questione da affrontare non si limiti ai soli immigrati da Paesi Terzi, ma riguardi il funzionamento di interi comparti della nostra economia.

Riferimenti bibliografici

Boeri T., Fasani F., "C'è tanto lavoro domestico nella sanatoria del rilancio", *lavoce.info*, 25.08.2020.

Colombo D., "Braccianti e colf, regolarizzazione flop di italiani e comunitari: all'Inps arrivate solo 1.084 domande", *Il Sole 24 Ore*, 16 settembre 2020,

Bonifazi C., Strozza S., "La regolarizzazione al tempo del coronavirus", *Neodemos*, 29 maggio 2020.

INPS, *Regolarizzazione migranti 2020: stime e previsioni dalle analisi delle precedenti regolarizzazioni in Italia*, Direzione centrale studi e ricerche, n. 5, 2020.

Ministero dell'Interno, *Emersione dei rapporti di lavoro 2020*, 17 agosto 2020a, .

Ministero dell'Interno, *Richieste di permesso di soggiorno temporaneo. Scheda informativa*, 2020b.

Schiavone G., *La regolarizzazione del 2020, anno della pandemia*, 1/6/2020.

Strozza S., "I numeri provvisori della regolarizzazione dei rapporti di lavoro: la situazione a 45 giorni dal via e a 30 dalla scadenza", *Neodemos*, 25 luglio 2020.

Zanfrini L., "Regolarizzare gli immigrati perché è giusto, non perché conviene", *Culture*, 29/04/2020.