

Mercato, giustizia o salute pubblica: cosa guida la regolarizzazione dei/delle migranti al tempo del Covid-19?

Di *Federico Oliveri*

La regolarizzazione come provvedimento emergenziale

21 maggio 2020 - Dopo un dibattito durato più di due mesi il [“Decreto Rilancio”](#) ha incluso, tra le misure per fronteggiare la crisi innescata dalla pandemia, anche una “emersione dei rapporti di lavoro”. Questo è, alla fine, il quadro giuridico scelto dal governo per attuare quella che, nel discorso mediatico-politico, è nota ormai come la “regolarizzazione” o la “sanatoria” degli stranieri.

Anche se il provvedimento ha di mira i rapporti di lavoro non dichiarati che, come tali, possono riguardare cittadini italiani, europei o stranieri (sia regolari che irregolari), la sua motivazione centrale resta quella di rilasciare permessi di soggiorno a immigrati che ne sono privi. Molto probabilmente, la presunta impopolarità di un provvedimento *ad hoc* per i soli stranieri irregolari, oltre alle forti divisioni nel governo, hanno suggerito di percorrere questa strada.

Non è certo una novità: le ultime regolarizzazioni, adottate nel 2012 dal governo Monti e nel 2009 dal governo Berlusconi, hanno offerto al governo Conte buoni precedenti su come inserire una regolarizzazione degli stranieri senza permesso di soggiorno all’interno di una sanatoria dei rapporti di lavoro “in nero”. La differenza con il passato è data dalle specifiche finalità “umanitarie”, enfaticamente enunciate nel testo del provvedimento: “garantire livelli adeguati di tutela della *salute* individuale e collettiva in conseguenza della *contingente ed eccezionale emergenza sanitaria* connessa alla *calamità* derivante dalla diffusione del *contagio* da Covid-19” (corsivi miei).

La norma contenuta nell’[articolo 103](#) del “Decreto Rilancio” prevede varie modalità di “emersione” per diverse categorie di soggetti e fissa una serie di vincoli e condizioni per l’ammissibilità delle domande. È indispensabile analizzare questi meccanismi non solo in sé, ma anche facendo tesoro dell’esperienza delle ben otto regolarizzazioni di cittadini stranieri che si sono succedute in Italia, dal 1986 a oggi. In questo modo sarà possibile comprendere meglio il senso dell’attuale provvedimento e prevederne i possibili effetti, nel breve e medio periodo.

A fronte di una discussione pubblica assai poco trasparente, molto emotiva, quasi mai fondata sull’analisi dei problemi nella loro complessità, è utile sollevare alcune domande di fondo. Cosa guida davvero questa regolarizzazione: sono le ragioni del mercato, quelle della giustizia o quelle della salute pubblica a prevalere? Per come è strutturata, questa regolarizzazione sarà in grado di perseguire gli scopi che si propone?

Rispondere a queste domande richiederà, tra le altre cose, un certo esercizio critico per discernere ciò che il legislatore ha dichiarato di voler ottenere (una maggior tutela della salute, la riduzione del lavoro nero e dello sfruttamento in agricoltura), ciò che le norme mirano concretamente a produrre (sulla base del loro tenore letterale) e ciò che con molta probabilità esse, alla fine, produrranno.

I canali, le condizioni, i costi della regolarizzazione

Il decreto prevede tre canali di “emersione”. La peculiarità di tali canali è che essi non sono accessibili a tutto il mondo del lavoro, ma soltanto a chi ha lavorato, lavora o intende lavorare in agricoltura, allevamento, pesca, assistenza a persone con disabilità, attività di collaborazione domestica. Si tratta, dunque, di una emersione estremamente mirata e selettiva.

Il primo canale consente ai datori di lavoro di stipulare un contratto di lavoro subordinato con quegli stranieri presenti sul territorio nazionale da prima dell’8 marzo 2020. La formula “stranieri presenti”,

senza altre specificazioni, allude evidentemente agli stranieri privi di permesso di soggiorno. L'istanza, da inviare allo Sportello unico per l'immigrazione, consentirà al datore di lavoro di concludere un contratto con un cittadino straniero "presente" sul territorio, previo rilascio a quest'ultimo di un permesso di soggiorno.

Il secondo canale consente, sempre ai datori di lavoro, di dichiarare l'esistenza di un rapporto irregolare in corso, con cittadini italiani o stranieri, anche in questo caso presenti in Italia prima dell'8 marzo scorso.

Il terzo canale consente agli stranieri stessi, qualora il loro permesso di soggiorno fosse scaduto dopo il 31 ottobre 2019, di richiedere un permesso di soggiorno temporaneo, valido solo nel territorio nazionale, della durata di sei mesi. Inoltre, gli stranieri devono avere già lavorato in modo regolare in agricoltura o nell'ambito domestico o di cura prima della data di scadenza del loro precedente permesso. Si tratta di fatto di un permesso per ricerca lavoro, da richiedere alle locali questure: se, nel corso dei sei mesi del permesso di soggiorno, gli stranieri stipuleranno un contratto di lavoro subordinato o presenteranno documentazione retributiva e previdenziale comprovante lo svolgimento di attività lavorativa, il permesso temporaneo potrà essere convertito in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Una volta imboccato con successo uno di questi tre canali di emersione, i lavoratori e le lavoratrici straniere potranno disporre di un'ulteriore possibilità di permanenza regolare in Italia. Se il loro rapporto di lavoro dovesse cessare, infatti, avranno la possibilità di richiedere un permesso per attesa occupazione della durata di un anno. Questa previsione si applica anche nel caso di dimissioni da parte del lavoratore e nel caso di un rapporto di lavoro stagionale: ciò vuol dire che, in teoria, sarà possibile intanto ottenere un permesso di soggiorno nell'ambito dei settori indicati dal decreto, per poi cercare nel corso di un anno un altro impiego, a questo punto in qualsiasi altro settore.

Il decreto specifica anche le condizioni di inammissibilità delle domande di "emersione", relativamente al profilo dei datori di lavoro e dei lavoratori coinvolti.

Secondo il modello delle regolarizzazioni realizzate dal 2002 in poi, sono previsti vari motivi ostativi all'avvio della procedura da parte degli stranieri: questi non devono essere stati precedentemente espulsi, non devono essere stati segnalati ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato, non devono essere stati condannati (anche con sentenza non definitiva) per una serie di reati, non devono essere considerati una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.

Per quanto riguarda i datori di lavoro, non sono ammessi alla procedura coloro che negli ultimi cinque anni, anche con sentenza non definitiva, sono stati condannati per vari reati connessi con l'immigrazione o con lo sfruttamento: favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'immigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati; reati collegati al 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 o servitù; intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo; occupazione e particolare sfruttamento di lavoratori stranieri senza permesso di soggiorno. Questa lista di motivi ostativi rivolti ai datori di lavoro sembra sia stata fortemente voluta da alcune forze di governo, come il Movimento Cinque Stelle, per evitare che il provvedimento di emersione costituisse una "sanatoria" per questi reati. Per una probabile svista, o forse perché ritenuto assai poco applicato, da questa lista manca il reato di tratta di persone.

Ultimo elemento del meccanismo di emersione, ma non ultimo per importanza ed impatto, è quello relativo ai costi. Il decreto prevede un contributo forfettario di 400 euro per il datore di lavoro che usufruisce dei primi due canali di regolarizzazione, mentre prevede un contributo di 160 euro per gli stranieri che fanno domanda autonomamente per un permesso di soggiorno temporaneo. Entrambi i contributi sono intesi a copertura degli oneri connessi alla procedura. A questi costi di base si sommano dei costi ancora non quantificati, la cui esatta definizione è demandata a un apposito decreto

ministeriale: si tratta di una stima forfettaria di quanto dovuto, a titolo retributivo, contributivo e fiscale, dai datori di lavoro che hanno assunto le persone “in nero”, ora regolarizzate.

È bene ricordare che, in passato, questi costi sono stati spesso scaricati dai datori di lavoro sui lavoratori e sulle lavoratrici, quale contributo occulto per il beneficio ricevuto con la regolarizzazione. Anche per questo, più i costi finali saranno alti, più si innalzerà la soglia di accesso al procedimento.

Nel caso di dichiarazioni false, i procedimenti sono annullati e i permessi di soggiorno rilasciati sono sospesi. Chi presenta dichiarazioni false, ovvero contraffà o altera documenti, è punito secondo le vigenti norme penali in materia.

Cosa guida davvero questa regolarizzazione?

Nel corso degli ultimi due mesi numerose organizzazioni della società civile ([Legal Team Italia](#), [LasciateCIEntrare](#), [Melting Pot Europa](#), [Medicina Democratica](#); l'[Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione](#); [Campagna Ero Straniero](#)), i sindacati, i movimenti dei migranti, gli scrittori e le scrittrici del progetto [DIMMI di Storie Migranti](#), hanno avanzato alle istituzioni varie proposte per la regolarizzazione di tutti gli stranieri presenti in Italia.

La prima motivazione ricorrente, di tipo contingente, era data dalle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori stranieri senza permesso di soggiorno, particolarmente vulnerabili allo sfruttamento e alla segregazione abitativa e, come tali, particolarmente esposti anche alla diffusione del Covid-19. Inoltre, per quanto la legge garantisca agli stranieri anche irregolari l'accesso, nei presidi pubblici ed accreditati, alle “cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio” ed estenda loro anche “i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva”, era chiaro che la paura di possibili controlli e denunce scoraggiasse le persone senza documenti dall'usufruire delle misure di protezione predisposte contro la diffusione e per la diagnosi del virus.

Per motivi di salute pubblica si chiedeva, dunque, una regolarizzazione generalizzata ovvero senza restrizioni relative ai settori di attività o a precedenti impieghi. È evidente, infatti, che solo un provvedimento generale sarebbe efficace per prevenire e fermare i contagi tra gli stranieri irregolari. La natura fortemente selettiva dell'attuale emersione costituisce una spia del fatto che le ragioni sanitarie costituiscono, nel decreto governativo, un elemento più retorico che reale. La motivazione umanitaria è il pegno pagato alla fase storica eccezionale: un modo per giustificare moralmente un provvedimento altrimenti impopolare o suscettibile di essere accusato di utilitarismo.

La seconda motivazione, di tipo strutturale, era data dalla constatazione del fallimento delle politiche dell'immigrazione per lavoro centrate sul meccanismo della “chiamata nominale” dall'estero e dei “decreti flussi”. Si tratta, infatti, di politiche irrealistiche che alimentano strutturalmente l'irregolarità: le persone tendono ad entrare nel paese con un visto turistico o di studio, si trattengono oltre la scadenza del documento, lavorano comunque ma ovviamente senza regolare contratto, aspettando di poter in qualche modo sanare la propria posizione. Oppure cercano di entrare per motivi di protezione internazionale, ma non tutte rientrano nei requisiti richiesti. Gli [studi](#) a nostra disposizione dicono chiaramente che ben il 70% della quota di stranieri regolarmente presenti in Italia ha sperimentato periodi, più o meno lunghi, di irregolarità prima di poter ottenere un permesso di soggiorno. E che almeno il 37% degli immigrati ora regolari sono passati attraverso una “sanatoria”.

A queste carenze strutturali del sistema migratorio italiano, segnalate dal ricorso sistematico nei trent'anni precedenti alle sanatorie, si sommano le forti criticità del primo Decreto Sicurezza che ha cancellato il permesso di soggiorno umanitario dai tipi di permesso cui può dar luogo una domanda di asilo.

Secondo le [ultime stime](#) disponibili, a causa dei meccanismi fallimentari delle politiche dell'immigrazione per lavoro, all'inizio di gennaio 2019 c'erano in Italia almeno 500.000 persone senza

permesso di soggiorno. A queste, secondo ulteriori stime, andrebbero aggiunte nel frattempo [almeno 70.000](#) persone divenute irregolari a causa del primo Decreto sicurezza.

Da questo punto di vista, la regolarizzazione generalizzata si giustifica come un provvedimento di giustizia. Più precisamente, come un provvedimento di giustizia *correttiva*, che interviene per sanare un fallimento dello Stato. E come un provvedimento di giustizia *distributiva*, che mira a garantire a tutte e tutti coloro che vivono sul territorio della Repubblica la titolarità e il godimento dei diritti fondamentali. La condizione di irregolarità, infatti, se di per sé non cancella la titolarità formale di molti di questi diritti (come il diritto, già menzionato, alla salute) certamente ne rende l'esercizio estremamente difficile. E comunque espone le persone al continuo rischio dell'espulsione, oltre che dell'incriminazione per il reato di ingresso e soggiorno irregolare.

Se, dunque, la regolarizzazione non risponde realmente a ragioni di salute pubblica (evocate solo in forma retorica) e non prende nemmeno in considerazione ragioni di giustizia, quali sono le ragioni che muovono il provvedimento governativo?

L'idea di una regolarizzazione selettiva è stata avanzata da alcune forze politiche di governo, che si sono fatte portavoce delle richieste dei produttori agricoli, afflitti dalla carenza di manodopera. Tale carenza sarebbe da addebitare alla paura del contagio, al *lockdown* e alla chiusura delle frontiere, con la conseguente impossibilità per migliaia di lavoratori stagionali ora all'estero di entrare in Italia per le raccolte. A queste richieste si sono unite, in forma meno appariscente ma non meno forte, quelle di alcune realtà del Terzo settore che hanno segnalato le difficoltà di molte famiglie italiane a far fronte alle esigenze di cura per i propri anziani e/o malati, specie in un momento in cui tutte le energie del sistema sanitario erano assorbite dal contrasto del Covid-19.

Le istanze del settore agricolo, unite a quelle delle famiglie, sono apparentemente le uniche a cui questo decreto si propone di dare risposta nel momento in cui limita l'emersione a questi ambiti lavorativi. Si tratta di una scelta che ignora la realtà. Si opera come se non ci fossero molti altri settori – dal turismo alla ristorazione, dall'edilizia alla logistica – in cui non solo è notevole la quota di lavoro nero, ma è elevata anche la quota di lavoratori e lavoratrici straniere senza permesso di soggiorno, con prevedibili conseguenze negative sui loro diritti economici e sociali, oltre che sulla loro libertà.

Questa regolarizzazione può funzionare?

La scelta del governo di limitare l'emersione al settore agricolo e zootecnico, al lavoro domestico e al lavoro di cura, unita alle condizioni di accesso sopra descritte, non è solo il frutto della pressione di alcuni settori produttivi. È anche il risultato del cedimento al ricatto dell'opposizione "sovranista", che ha attaccato violentemente il principio stesso della regolarizzazione, dimenticando che le principali sanatorie della recente storia italiana sono state varate da governi di destra, come nel 2002 e nel 2009.

Questa scelta avrà conseguenze importanti, su vari fronti, e rischia di compromettere l'efficacia e la sostenibilità del provvedimento. Stime forse pessimistiche (o forse fin troppo realistiche) ritengono che, dei circa 600.000 potenziali beneficiari di una sanatoria, solo 200.000 potranno ricevere alla fine un permesso di soggiorno. Una parte, forse maggioritaria, degli stranieri irregolari continuerà dunque a rimanere tale a lungo: esclusa dalla piena titolarità dei diritti, tra cui quei "livelli adeguati di tutela della salute" evocati dal decreto come ragion d'essere dell'emersione.

Eppure le precedenti sanatorie (una per tutte, quella del 2009 riservata a "colf e badanti") dovrebbero aver insegnato che restringere l'emersione ad alcuni settori induce alla proliferazione di un "mercato nero" delle domande di sanatoria. Pur di ottenere un permesso di soggiorno ci può essere chi si affida a qualcuno che, dietro pagamento di una cifra significativa, dichiarerà l'esistenza di un precedente rapporto di lavoro, o lo assumerà *pro forma*. Contro chi produce documentazione falsa, il decreto prevede le rituali sanzioni previste dall'ordinamento: occorrerà uno sforzo ulteriore, specifico e preventivo, per evitare che i lavoratori e le lavoratrici siano vittime di truffe ed estorsioni pur di ottenere un permesso di soggiorno. Gli ispettorati del lavoro potranno e dovranno svolgere un ruolo importante in questo senso, anche se le carenze di

personale che li affliggono sono ben note e non lasciano immaginare la possibilità di controlli aggiuntivi e mirati.

Nel dibattito pubblico, inoltre, si è spesso giustificata la regolarizzazione come uno strumento per contrastare il lavoro nero, lo sfruttamento e il caporalato particolarmente diffusi in agricoltura, al Sud come nel resto del paese. Certamente il possesso di un permesso di soggiorno costituisce un elemento importante di tutela e dignità per le persone: se non altro, le protegge da datori di lavoro senza scrupoli che mantengono i lavoratori e le lavoratrici in condizioni semi-servili, con il ricatto della denuncia alle forze dell'ordine, contando sulla mancanza di alternative valide di chi è senza documenti. Ma col solo permesso di soggiorno non si mangia.

Occorre essere consapevoli di quanto emerge da [molte ricerche sul campo](#): il possesso del permesso di soggiorno non è, di per sé, garanzia sufficiente contro lo sfruttamento lavorativo e neanche contro il lavoro nero o grigio. La vulnerabilità degli stranieri sul mercato del lavoro deriva, infatti, dal loro status giuridico "speciale" e subalterno, ossia dallo stretto legame tra il contratto di lavoro e il permesso di soggiorno. Una volta "emersi" grazie alla regolarizzazione, chi proteggerà i lavoratori e le lavoratrici dai datori di lavoro che li hanno fatti "emergere"? Chi assicura che vengano rispettati gli standard in materia di retribuzione, orari di lavoro, igiene e sicurezza, condizioni alloggiative? Aver dato, come avviene dalla regolarizzazione del 2002, ai datori di lavoro il potere di "sanare" gli stranieri in condizione di irregolarità prefigura il rischio di un rapporto fortemente asimmetrico tra datore di lavoro e lavoratori/lavoratrici, che non promette nulla di buono sul fronte del rispetto dei diritti.

Ben oltre una regolarizzazione selettiva e condizionata, un'articolata politica di contrasto e di prevenzione dello sfruttamento deve unire almeno cinque fattori: una nuova politica dell'immigrazione, che non crei più soggetti giuridici deboli e vulnerabili; controlli sistematici sul lavoro e applicazioni rigorose delle norme penali in materia di contrasto dello sfruttamento e del caporalato; nuove politiche agricole e commerciali tali da dare più potere contrattuale ai soggetti deboli della filiera produttiva, e bilanciare lo strapotere dei soggetti che impongono prezzi insostenibili per i prodotti agricoli, di cui fanno le spese i lavoratori in termini di retribuzioni irrisorie e orari di lavoro prolungati; un sistema di etichettatura trasparente e di certificazione etica affidabile della filiera produttiva, che consenta ai consumatori di scegliere criticamente i prodotti, specialmente quelli agricoli, evitando di acquistare frutta, verdura e trasformati ottenuti con lo sfruttamento del lavoro; politiche del mercato del lavoro, sociali, abitative, dei trasporti che liberino i lavoratori, soprattutto quelli stagionali, dalla necessità di ricorrere ai caporali per soddisfare il bisogno di lavoro, di alloggio, di mobilità.

La pandemia poteva essere l'occasione per ripensare a fondo le politiche dell'immigrazione e ristabilire livelli accettabili di uguaglianza e giustizia tra lavoratori e lavoratrici, troppo spesso separati e contrapposti sulla base della nazionalità e dello status giuridico. Il diritto alla salute individuale e collettiva poteva essere la via per fare emergere dall'invisibilità quel mezzo milione di persone che, incolpevolmente, vive una situazione di estrema vulnerabilità sociale. Una regolarizzazione generale non solo avrebbe consentito di rispondere in maniera adeguata alle esigenze della prevenzione di focolai di infezione, particolarmente rischiosi nella fase due, ma avrebbe consentito l'emersione di un numero maggiore di rapporti di lavoro, con un conseguente maggiore gettito fiscale per il bilancio dello Stato. E avrebbe potuto gettare le basi per una "ricomposizione" del mondo del lavoro, reso conseguentemente più forte nel chiedere l'aumento dei salari e il miglioramento generale delle condizioni di lavoro.

Nonostante le buone intenzioni della [Ministra dell'Agricoltura](#), si è ceduto alla logica utilitaristica di regolarizzare gli stranieri solo in quei settori dove più urgente è la domanda di forza lavoro ultraflessibile e a tempo. Ma si è anche ceduto alla logica razzista, che insorge tutte le volte che si riconoscono diritti agli stranieri, giocando la carta della competizione con gli italiani o, in questo caso, della competizione tra stranieri regolari e irregolari.

Anche per questo il 21 maggio 2020 "gli invisibili", i lavoratori irregolari che raccolgono gli ortaggi e la frutta che riempie gli scaffali dei nostri negozi, hanno indetto uno [sciopero](#). E hanno chiesto ai consumatori di astenersi dagli acquisti, per dare forza alla loro richiesta di una regolarizzazione vera, per tutte e tutti. I margini per una modifica migliorativa del decreto sembrano molto ristretti, ma la posta in gioco è troppo alta per rinunciare a lottare.

Federico Oliveri è ricercatore aggregato al Centro Interdisciplinare “Scienze per la Pace” dell’Università di Pisa e responsabile scientifico del Corso di Alta Formazione “Diritti e migrazioni. Strumenti per convivere in una società che cambia”. Email: federico.oliveri@cisp.unipi.it