



Emersione del lavoro irregolare in Italia: la sanatoria del decreto Rilancio è stata efficace?

di Giampaolo Galli, Giorgio Musso e Francesco Tucci

3 aprile 2021

Nel decreto legge “Rilancio” del maggio scorso era prevista una procedura per l'emersione di rapporti di lavoro irregolari nei settori dell'agricoltura, dell'assistenza alla persona e del lavoro domestico; fra le motivazioni che erano state adottate vi era la carenza di manodopera straniera per l'agricoltura. Il provvedimento ha rispettato le attese del Governo. Tuttavia, se confrontate con le stime della platea di potenziali beneficiari, le 207 mila domande pervenute al Ministero dell'Interno sono una quota abbastanza ridotta del fenomeno del lavoro irregolare nei settori previsti dal decreto. La ragione per cui non si è raggiunta l'intera platea di beneficiari va probabilmente rintracciata nella mancanza di adeguati incentivi economici rispetto al solo rilascio del permesso di soggiorno – che interessa solo i lavoratori extracomunitari che non abbiano già ottenuto il permesso – e nella previsione di requisiti amministrativi stringenti, specie in capo al datore di lavoro. L'adesione di una platea più ampia, anche se solo limitata ai settori considerati nel decreto, avrebbe prodotto benefici di un certo rilievo per le finanze pubbliche.

* * *

Nel decreto legge “Rilancio” (DL 34/2020) del maggio scorso era prevista una procedura per l'emersione di rapporti di lavoro irregolari; fra le motivazioni che erano state adottate vi era la carenza di manodopera straniera per l'agricoltura. Il provvedimento è stato accolto immediatamente da un intenso dibattito sull'efficacia della misura, il quale è poi proseguito anche in seguito alla pubblicazione dei risultati della sanatoria, tra chi l'ha definita un flop e chi invece soddisfacente. Alla luce delle diverse opinioni in campo, lo scopo di questa nota è quindi di offrire una breve valutazione del provvedimento, con l'intento di capire se, come sostenuto da alcuni, si potesse fare di più.

La sanatoria

La sanatoria per l'emersione dei rapporti di lavoro è stata disciplinata dall'articolo 103 del decreto Rilancio, che al comma 1 offriva ai datori di lavoro operanti nei settori dell'agricoltura, dell'assistenza alla persona e del lavoro domestico la possibilità di presentare istanza per stipulare un contratto di lavoro con un soggetto extracomunitario o per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare con un lavoratore italiano, comunitario o extracomunitario.^{1,2} L'istanza doveva essere presentata tra il 1° giugno e il 15 agosto 2020 allo Sportello Unico per l'Immigrazione (che fa capo al Ministero dell'Interno) o all'Inps, a seconda che riguardasse l'emersione di un rapporto di lavoro intrattenuto con un soggetto extracomunitario o meno. L'istanza doveva inoltre soddisfare una serie di requisiti, tra cui il pagamento di due contributi forfettari: uno da 500 euro per ciascun lavoratore da regolarizzare e un altro di importo variabile per le somme dovute dal datore di lavoro a titolo di sanatoria retributiva, contributiva e fiscale.³

Nel resto della nota ci concentriamo solo sulle domande di regolarizzazione relative a cittadini extracomunitari senza permesso di soggiorno; ciò perché analoghi provvedimenti di sanatoria adottati in passato hanno prodotto risultati pressoché nulli relativamente all'emersione di rapporti di lavoro con cittadini italiani, comunitari ed extracomunitari con permesso di soggiorno. Queste categorie non hanno infatti un incentivo ad emergere, mentre nel caso degli extracomunitari senza permesso l'incentivo è rappresentato proprio dalla possibilità di ottenere il permesso di soggiorno. Inoltre, la previsione di requisiti amministrativi stringenti, specie in capo ai datori di lavoro, disincentiva ulteriormente l'adesione alla sanatoria, a meno che non si abbia un forte incentivo ad aderire (come l'ottenimento del permesso di soggiorno).⁴

¹ Oltre alla sanatoria per l'emersione di rapporti di lavoro irregolari, l'art. 103 del decreto Rilancio prevedeva, al comma 2, la possibilità per i cittadini stranieri con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019 di richiedere un permesso di soggiorno temporaneo, valido solo nel territorio nazionale, della durata di sei mesi, a conclusione dei quali lo stesso può essere convertito in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro se il cittadino straniero dimostra di essere impiegato in un'attività lavorativa. In questa nota non ci concentreremo su tale disposizione, ma solo sulla procedura di emersione dei rapporti di lavoro irregolari prevista dal comma 1 dell'art. 103.

² Per completezza, per agricoltura si intende il settore dell'"agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacultura e attività connesse", con assistenza alla persona si intende "assistenza alla persona per il datore di lavoro o componenti della sua famiglia affetti da patologie o handicap", con lavoro domestico si intende "lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare".

³ Si veda:

http://monitor.palazzochigi.it/provvedimenti/files/mntr_136244_136246_DM_27_05_2020_3847_5182.pdf.

⁴ In particolare, tra i requisiti amministrativi maggiormente disincentivanti troviamo i requisiti reddituali in capo al datore di lavoro (si veda su questo INPS (2020), *La regolarizzazione dei migranti 2020: stime e previsioni dall'analisi delle precedenti regolarizzazioni in Italia*, nota

Peraltro, i dati sull'emersione di cittadini italiani e comunitari non sono ancora stati elaborati dall'Inps, e ciò verosimilmente perché anche questa volta l'emersione è stata, come nelle precedenti sanatorie, marginale.⁵

La Ragioneria Generale dello Stato (RGS) stimava in 176.000 domande il numero di istanze potenzialmente ricevibili. Questa stima, che la stessa RGS definiva come "presuntiva" viste le difficoltà di quantificazione del fenomeno, si basava sulla media aritmetica delle domande di regolarizzazione presentate nelle due ultime sanatorie del 2009 e del 2012. A fronte delle istanze attese, la RGS ha stimato anche l'impatto sulle finanze pubbliche prodotto dalla misura, quantificato in 87 milioni di entrate per il contributo forfettario di 500 euro e 75,2 milioni di uscite per la gestione della procedura.⁶ In questa stima non si teneva conto del contributo dovuto dai datori di lavoro a titolo di sanatoria retributiva, contributiva e fiscale, perché l'ammontare dello stesso doveva essere definito successivamente dal Ministero del Lavoro.⁷

Quante domande di regolarizzazione sono state presentate?

A diversi mesi di distanza dall'emanazione del decreto, è possibile concludere che le previsioni della RGS si siano rivelate sostanzialmente corrette. Le istanze ricevute dal Ministero dell'Interno per l'emersione di rapporti di lavoro con soggetti extracomunitari privi di permesso di soggiorno lavorativo sono state 207.542.⁸ Tra queste, la quota maggiore di domande è stata presentata per la regolarizzazione di rapporti di lavoro nel settore domestico e dell'assistenza alla persona (176.848), mentre appena il 15 per cento ha riguardato l'emersione di rapporti lavorativi nel comparto dell'agricoltura (30.694).

Si poteva fare di più?

Come detto, da più parti si è sostenuto che le domande di regolarizzazione ricevute potessero essere di più. Per valutare la fondatezza di tale critica è necessario quindi determinare una platea di potenziali beneficiari del

n.5/2020 della Direzione Centrale Studi e Ricerche) e gli oneri documentali per dimostrare la presenza nel paese a partire da un dato periodo.

⁵ Si veda INPS (2020), *op. cit.*

⁶ Si noti che nelle stime della RGS non sono considerate le imposte e i contributi che lo Stato riceverebbe a seguito della emersione di rapporti di lavoro irregolare. È possibile che ciò dipenda da ragioni prudenziali, visto che, pur attendendosi 174 mila domande, non è detto che queste vengano tutte accettate.

⁷ Il Ministero ha provveduto con l'emanazione del decreto attuativo del 7 luglio 2020. Si veda:

http://monitor.palazzochigi.it/provvedimenti/files/mntr_136256_136259_ID%203849_5308.pdf.

⁸ Si veda: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/dlci_-_analisi_dati_emersione_15082020_ore_24.pdf.

provvedimento, partendo però da una premessa. Stando al dettato della norma, le domande di emersione avrebbero potuto infatti riguardare rapporti di lavoro intrattenuti irregolarmente con cittadini italiani, comunitari, extracomunitari con permesso di soggiorno ed extracomunitari senza permesso di soggiorno. Per la carenza di incentivi e la presenza di costi amministrativi di cui si è detto in precedenza, l'unica categoria realmente interessata ad accedere alla sanatoria è però quella dei cittadini extracomunitari senza permesso di soggiorno. Tuttavia, non sono disponibili dati per dividere i lavoratori irregolari extracomunitari tra quelli con permesso e senza. Perciò, nella stima della platea di potenziali beneficiari della misura che presentiamo nel seguito ci riferiremo all'insieme dei lavoratori irregolari extracomunitari.⁹

La platea di lavoratori irregolari extracomunitari nei settori considerati del decreto può essere stimata in circa 451 mila lavoratori, di cui 45 mila per il settore agricolo e 406 mila per il settore dell'assistenza alla persona e il lavoro domestico (Tavola 1).¹⁰ Confrontando questi numeri con le domande ricevute dal Ministero dell'Interno, il tasso di adesione della misura è stato circa del 69 per cento per quanto riguarda l'agricoltura e del 43,5 per cento per l'assistenza alla persona e il lavoro domestico. Il tasso di adesione medio sarebbe stato dunque del 46 per cento. Per la Fondazione ISMU i destinatari della misura erano invece un po' meno, attorno alle 390 mila unità, il che implicherebbe un tasso di adesione più alto, attorno al 54 per cento (di cui 40,4 per cento in agricoltura e 57 per cento nel settore domestico e dell'assistenza alla persona).^{11, 12} È ragionevole quindi presumere che i tassi di adesione effettivi della sanatoria si attestino all'interno dell'intervallo 40–69 per cento per quanto riguarda l'agricoltura, e 43–57 per cento per quanto riguarda l'assistenza alla persona e il lavoro domestico.

⁹ Si veda INPS (2020), *op. cit.*

¹⁰ A questa stima si giunge seguendo un metodo simile a quello utilizzato in INPS (2020), *op. cit.* Secondo il Ministero dell'Interno la percentuale di extracomunitari impiegati regolarmente nel settore agricolo è del 19,6 per cento, mentre in quello dell'assistenza alla persona e del lavoro domestico è del 48,3 per cento (fonte: Ministero dell'Interno (2020), *X rapporto annuale: gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, luglio). Supponendo che queste percentuali siano valide anche nell'ambito del lavoro irregolare, è sufficiente applicarle al numero di lavoratori impiegati irregolarmente nei settori interessati dalla misura (1,1 milioni; fonte Istat) per ottenere le stime.

¹¹ La fondazione ISMU è una fondazione con sede a Milano che produce e sostiene ricerche e iniziative sulla società multietnica e multiculturale e sui fenomeni migratori.

¹² Si veda: <https://www.ismu.org/nuova-regolarizzazione-le-considerazioni-di-fondazione-ismu-comunicato-stampa-11-6-2020/>.

Tav. 1: Stime della platea di potenziali beneficiari e tassi di adesione impliciti

(lavoratori e domande in migliaia)

	Lavoratori irregolari (*) (A)	di cui: Extra-comunitari (B)	Domande ricevute (C)	Tasso di adesione (C/B %)
Stime Osservatorio CPI				
Agricoltura	228,0	44,7	30,7	68,7
Assistenza alla persona e lavoro domestico	841,7	406,5	176,8	43,5
Totale	1.069,7	451,2	207,5	46,0
Stime Fondazione ISMU				
Agricoltura		76,0	30,7	40,4
Assistenza alla persona e lavoro domestico		311,7	176,8	56,9
Totale		387,0	207,5	53,6

(*) Nei settori considerati nel decreto Rilancio: agricoltura, allevamento e zootecnia, silvicoltura e pesca; assistenza alla persona e lavoro domestico.

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati Istat, Ministero dell'Interno e Fondazione ISMU

Può essere interessante chiedersi quali effetti si sarebbero potuti avere sulle finanze pubbliche se le domande di regolarizzazione fossero state superiori alle 207 mila pervenute. Basandosi su alcune stime effettuate dall'INPS, emerge come le entrate annue per lo Stato, calcolate sulle 207 mila domande ricevute, siano pari a 635,8 milioni (di cui 343,7 per contributi e 291,8 per imposte), mentre nel caso di domande in linea con le platee di potenziali beneficiari le entrate sarebbero state di:^{13, 14}

- 1.185,2 milioni (di cui 641 per contributi e 544,2 per imposte) nel caso di una platea di beneficiari pari a 387 mila regolarizzazioni,
- 1.382,2 milioni (di cui 747,7 per contributi e 634,5 per imposte) nel caso di una platea di beneficiari pari a 451 mila regolarizzazioni.¹⁵

¹³ In particolare, si è provveduto ad estrapolare con una proporzione le stime presentate in INPS (2020), *op. cit.* a diverse platee di beneficiari potenziali.

¹⁴ Per elaborare queste stime si ipotizza che ad ogni domanda presentata corrisponda poi la regolarizzazione del rapporto di lavoro al termine della procedura amministrativa.

¹⁵ Si veda INPS (2020), *op. cit.*