
FRECCE | 17_2020

Il processo di emersione dei rapporti di lavoro ai tempi del Covid-19

Nel corso del 2020, tra le iniziative adottate dal Governo Italiano per far fronte all'emergenza sanitaria sono state adottate alcune specifiche misure per garantire l'accoglienza dei migranti ed assicurare la tutela della loro salute.

Con il decreto legge 25 marzo 2020, n. 18 (c.d. "Cura Italia") è stata prevista la proroga dei progetti di accoglienza dei comuni, la possibilità di ospitare i migranti nei centri in deroga alle disposizioni vigenti, l'estensione della validità dei permessi di soggiorno. Sono state, inoltre, potenziate le misure di screening e di sicurezza sanitaria nei centri di permanenza per il rimpatrio e negli insediamenti spontanei dei lavoratori agricoli.¹

Con il decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. decreto "Rilancio") sono stati previsti ulteriori interventi in materia² e tra questi l'introduzione di una procedura di emersione del lavoro irregolare di cittadini stranieri e italiani impiegati in agricoltura, nel lavoro domestico e nella cura della persona.

Le finalità della procedura di emersione – disciplinata dall'articolo 103 del decreto "Rilancio", successivamente convertito nella legge n. 77 del 17 luglio 2020 – sono state individuate nell'esigenza di:

- 1) garantire livelli adeguati di tutela della salute dei singoli e della collettività in conseguenza dell'emergenza sanitaria intervenendo in situazioni che avrebbero potuto favorire il dilagare dei contagi da Covid-19 in Italia;
- 2) favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari "restituendo dignità ai lavoratori, strappandoli da situazioni di reale o potenziale sfruttamento, favorire legalità e sicurezza, assicurare manodopera indispensabile e regolare in settori particolarmente colpiti dalle conseguenze della pandemia"³.

¹ Cfr. Camera dei deputati, Servizio Studi XVIII Legislatura (2020), *Emergenza COVID-19: le misure in materia di immigrazione*, 8 settembre, www.camera.it

² Sono state introdotte anche ulteriori misure straordinarie rivolte, transitoriamente, all'accoglienza dei richiedenti asilo.

³ Cfr. lo speciale sulla Regolarizzazione 2020, Informazioni utili, normativa e notizie, www.integrazionemigranti.gov.it. In particolare vale la pena ricordare l'acceso dibattito, oltre che in merito alle misure da attivare per la prevenzione e il contrasto al caporalato, sulle necessità di reperimento della manodopera necessaria al comparto agricolo nella pandemia. Sul tema si veda, ad esempio, Macrì M.C. (2020), "Le misure per l'emergenza covid-19 e la manodopera straniera in agricoltura", Centro Di Ricerca Politiche e Bioeconomia, CREA, <https://rica.crea.gov.it/>. Anche in Veneto, come già documentato da Veneto Lavoro, l'apporto della manodopera straniera al settore – in un contesto di profonda trasformazione – è divenuta via via essenziale ed interessa sia lavoratori comunitari che non comunitari. Cfr. ad esempio Bertazzon L. (2019), "Il lavoro in agricoltura: la crescita dell'occupazione dipendente in un settore in rapido cambiamento", in Focus 3, maggio, www.cliclavoroveneto.it/studi-e-ricerche-mdl

Il provvedimento di emersione

L'articolo 103 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 ha introdotto due forme di regolarizzazione dei lavoratori, italiani e stranieri, impiegati in agricoltura, nella cura della persona e nel lavoro domestico.⁴

Nello specifico, il percorso di regolarizzazione ha previsto:

- 1) l'emersione dei rapporti di lavoro irregolari;
- 2) la regolarizzazione della presenza sul territorio nazionale attraverso la concessione di un permesso di soggiorno temporaneo agli stranieri con permesso di soggiorno scaduto.

Nel primo caso, ai datori di lavoro è stata concessa l'opportunità di presentare domanda per "assumere cittadini stranieri presenti nel territorio nazionale o per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare preesistente con lavoratori italiani o stranieri ai fini della regolarizzazione del rapporto di lavoro".⁵

Nel secondo caso, è stata offerta la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno della durata di 6 mesi, valido nel territorio nazionale, ai richiedenti impiegati nei settori oggetto della sanatoria con un permesso scaduto dal 31 ottobre 2019. Il permesso temporaneo può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro qualora, nel lasso di tempo della sua durata, il lavoratore venga regolarmente assunto.

In entrambi i casi, per gli stranieri il requisito essenziale per poter accedere alla regolarizzazione era rappresentato dalla presenza ininterrotta nel territorio nazionale dall'8 marzo 2020.

L'iter per l'emersione dei rapporti di lavoro e il rilascio dei permessi di soggiorno temporaneo è stato avviato il 1° giugno 2020 prevedendo tre distinte procedure per la presentazione delle domande⁶.

Il termine per la presentazione delle domande, inizialmente stabilito al 15 luglio, è stato successivamente prorogato al 15 agosto.

⁴ Senato della Repubblica, Camera dei Deputati (2020), "Misure urgenti in materia di salute e di sostegno al lavoro e all'economia (cd. "Decreto Rilancio")", Volume I - Articoli 1-118 D.L. 34/2020 – A.C. 2500 Parte I – Schede di lettura", Dossier 22 maggio, www.senato.it

⁵ Camera dei deputati, Servizio Studi XVIII Legislatura (2020), op. cit.

⁶ A seconda della tipologia della domanda e degli interessati, è stato previsto il coinvolgimento di diversi soggetti: nel caso dell'emersione di un rapporto di lavoro le domande dovevano essere presentate dal datore di lavoro all'Inps per i lavoratori italiani e/o comunitari, allo Sportello Unico per l'Immigrazione nel caso dei cittadini di Paesi terzi; nel caso della richiesta di un permesso di soggiorno temporaneo, destinatario della domanda era direttamente la Questura. La presentazione della domanda prevedeva il pagamento di 500 euro da parte 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. Cfr. il portale dedicato "Emersione dei rapporti di lavoro e rilascio di permessi di soggiorno temporaneo" in www.interno.gov

Un primo bilancio della procedura di emersione

Per cercare di ottenere un primo bilancio del processo di emersione attivato è necessario considerare unitamente gli esiti delle tre distinte procedure di regolarizzazione attivate.

Le evidenze al momento disponibili ci consentono di delineare il seguente quadro di sintesi.

- a) *Domande di emersione del lavoro irregolare per i cittadini non comunitari.* Secondo i dati diffusi dal Ministero dell'Interno aggiornati al 15 agosto 2020⁷, al termine della procedura, le domande di emersione complessivamente presentate a livello nazionale sono state 207.542: 176.848 (l'85% del totale) hanno riguardato il lavoro domestico; 30.694 (pari al 15%) il lavoro subordinato nei settori consentiti dal decreto di regolarizzazione.⁸ Delle 176.848 domande per lavoro domestico, 122.247 hanno riguardato la mansione di collaboratore familiare, 54.601 l'assistenza alla persona (badanti). In Veneto le domande presentate sono state 15.326 (il 7,4% del totale nazionale): 12.570 per il lavoro domestico e 2.756 per il lavoro subordinato.
- b) *Domande di emersione del lavoro irregolare per i cittadini italiani e comunitari.* Le evidenze disponibili, riportate nel Rapporto Annuale dell'Inps⁹, indicano in 1.084 le domande complessivamente presentate all'Inps attraverso l'apposito servizio on-line. Le domande presentate hanno riguardato in 44 casi il settore primario, mentre le domande presentate per il lavoro domestico sono state complessivamente 1.040 (277 per le badanti e 736 per le colf).
- c) *Richieste di permesso temporaneo.* Le domande presentate secondo i dati diffusi dal Ministero dell'Interno¹⁰ sono state complessivamente 12.986. In Veneto sono state 1.699, il 13% del totale nazionale.

Le istanze per l'emersione dei rapporti irregolari dei lavoratori non comunitari

Il dettaglio delle informazioni in merito alle domande di emersione presentate per sanare il lavoro irregolare dei cittadini non comunitari consente, anche per il Veneto, uno spaccato dettagliato sui primi esiti della procedura.¹¹

Il Veneto, con 15.326 domande è la quinta regione italiana per numero di domande complessivamente presentate. Al primo posto si colloca la Lombardia con quasi 49mila domande (il 24% del totale nazionale); seguono Campania, Lazio ed Emilia Romagna.

⁷ Cfr. Ministero dell'Interno (2020), *Emersione dei rapporti di lavoro 2020, Report finale*, in www.interno.gov.

⁸ La suddivisione fa riferimento alla tipologia di modulo previsto dalla procedura di regolarizzazione: modelli EM-DOM e EM-SUB. Ogni domanda faceva riferimento ad un singolo lavoratore.

⁹ Inps (2020), "La regolarizzazione di lavoratori immigrati nella crisi COVID-19", in *Inps tra emergenza e rilancio, XIX Rapporto Annuale*, Ottobre, www.inps.it

¹⁰ Cfr. Ministero dell'Interno (2020), *Scheda Informativa sulle Richieste di permesso di soggiorno temporaneo*, in www.interno.gov.

¹¹ Cfr. Ministero dell'Interno (2020), *Emersione dei rapporti di lavoro 2020, Report finale*, in www.interno.gov.

Come già evidenziato, le domande presentate in Veneto hanno interessato nell'82% dei casi il lavoro domestico e nel restante 18% il lavoro subordinato. Nel primo caso il peso delle domande presentate in Veneto sul totale nazionale è del 7,1%, nel secondo caso del 9%.

Nel territorio regionale, la provincia di Verona si contraddistingue per essere la prima area per numero di domande presentate sia per lavoro domestico che per lavoro subordinato. Nel caso del lavoro domestico le domande presentate sono state circa 1/4 del totale regionale; nel caso del lavoro subordinato poco meno della metà (46%).

Tab. 1 – Domande di emersione dei rapporti di lavoro relative a cittadini non comunitari per tipologia e provincia

	Domande presentate			Comp. %		
	Lavoro Domestico	Lavoro Subordinato	Totale	Lavoro Domestico	Lavoro Subordinato	Totale
Verona	3.080	1.268	4.348	24,5%	46,0%	28,4%
Venezia	2.253	286	2.539	17,9%	10,4%	16,6%
Treviso	2.171	345	2.516	17,3%	12,5%	16,4%
Vicenza	2.311	114	2.425	18,4%	4,1%	15,8%
Padova	2.026	389	2.415	16,1%	14,1%	15,8%
Rovigo	405	327	732	3,2%	11,9%	4,8%
Belluno	324	27	351	2,6%	1,0%	2,3%
Veneto	12.570	2.756	15.326	100,0%	100,0%	100,0%
Italia	176.848	30.694	207.542			
Quota Veneto/Italia	7,1%	9,0%	7,4%			

Fonte: elab. Osservatorio Regionale Immigrazione su dati Ministero dell'Interno (dati al 15 agosto 2020)

Nel territorio regionale, la provincia di Verona si contraddistingue per essere la prima area per numero di domande presentate sia per lavoro domestico che per lavoro subordinato. Nel caso del lavoro domestico le domande presentate sono state circa 1/4 del totale regionale; nel caso del lavoro subordinato poco meno della metà (46%).

Considerando il solo lavoro domestico, la distribuzione provinciale delle domande presentate colloca alle spalle di Verona le province di Vicenza, Venezia, Treviso e Padova, tutte con oltre 2mila richieste di emersione inviate. Per quanto riguarda il lavoro subordinato, oltre a Verona, le numerosità più elevate si registrano nelle province di Padova, Treviso e Rovigo.

Le informazioni sulla cittadinanza dei datori di lavoro e dei lavoratori sono disponibili per il solo totale nazionale.¹²

¹² La domanda di emersione poteva essere presentata da datori di lavoro italiani, con cittadinanza di uno stato dell'Unione Europea oppure da cittadini non comunitari in possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo. In entrambi i casi veniva richiesto di dimostrare la capacità economica per poter assumere il lavoratore: nel caso del lavoro subordinato era richiesto un reddito imponibile o un fatturato non inferiore a 30mila euro l'anno; nel caso del lavoro domestico (con l'eccezione dei datori di lavoro disabili o affetti da patologie o disabilità) il reddito richiesto doveva essere non inferiore a 20mila euro nel caso di nucleo familiare composto da un singolo soggetto, 27mila euro nel caso di più soggetti conviventi.

I datori di lavoro che hanno presentato domanda di emersione per il settore domestico risultano essere in massima parte italiani (il 77% del totale). Tra gli stranieri¹³ troviamo al primo posto i Pakistani (con circa 5.700 domande presentate), seguono i cittadini del Bangladesh, della Cina, del Marocco e del Senegal. I lavoratori sono soprattutto cittadini ucraini (18.639, pari all'11% del totale), seguono i bengalesi (16.102), i pakistani e i georgiani (entrambi con oltre 15mila domande presentate).

Nel caso del lavoro subordinato, i datori di lavoro che hanno presentato domanda di emersione sono nel 91% dei casi cittadini italiani. Tra gli stranieri troviamo soprattutto gli albanesi, seguiti da marocchini, indiani e pakistani. I lavoratori interessati dalle domande di regolarizzazione sono risultati in prevalenza cittadini albanesi (5.176), marocchini (4.556), indiani (4.488) e pakistani (3.084).

Le richieste di permesso di soggiorno temporaneo

Le richieste del permesso di soggiorno temporaneo presentate a livello nazionale sono state complessivamente 12.986. Le istanze relative al Veneto sono state 1.699, il 13% del totale. Verona, con 675 richieste, è la prima provincia del Veneto, ma anche d'Italia, per numero di istanze. L'incidenza sul totale regionale è di circa il 40%. In Veneto, alle spalle di Verona, si colloca Treviso con 308 domande, seguita da Padova (263) e Rovigo (165).

Tab. 2 – Domande di permesso di soggiorno temporaneo presentate per provincia

	Domande presentate	Comp. %
Verona	675	39,7%
Treviso	308	18,1%
Padova	263	15,5%
Rovigo	165	9,7%
Vicenza	127	7,5%
Venezia	121	7,1%
Belluno	40	2,4%
Veneto	1.699	100,0%
Italia	12.986	
Quota Veneto/Italia	13,1%	

Fonte: elab. Osservatorio Regionale Immigrazione su dati Ministero dell'Interno (dati al 15 agosto 2020)

¹³ Come avvenuto anche nei precedenti processi di regolarizzazione, è ipotizzabile che una parte importante delle domande inoltrate da stranieri siano state presentate a favore di connazionali per consentirne la regolarizzazione della presenza e/o l'impiego in altri settori. La presenza tra i lavoratori di cittadinanze non tradizionalmente associate al lavoro domestico sembra avvalorare questa tesi. Ricordiamo che in Veneto, in occasione delle precedenti procedure di emersione, destò particolare scalpore il caso dei numerosi cittadini cinesi assunti da connazionali come lavoratori domestici. Il monitoraggio degli esiti delle procedura di emersione ha mostrato per questi soggetti il veloce transito verso altri settori occupazionali. Sul tema cfr. ad esempio Bertazzon L. (2010), "I percorsi dei lavoratori domestici in Veneto. Le caratteristiche e le strategie occupazionali dei lavoratori stranieri che transitano attraverso il lavoro domestico", Paper presentato alla Terza Conferenza annuale ESPAnet Italia 2010, Napoli, 30 settembre-2 ottobre 2010, oppure Bertazzon L. (2011), "Flussi di ingresso, decreti-flusso, regolarizzazioni: le dinamiche recenti", in Osservatorio Regionale sull'Immigrazione (a cura di), Immigrazione straniera in Veneto. Rapporto 2011, www.venetoimmigrazione.it.

Alcune considerazioni sugli esiti del processo di emersione

La relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione del decreto “Rilancio”, tenendo conto degli esiti delle ultime due procedure di emersione del 2009 e del 2012, stimava in circa 220mila le domande potenzialmente attese dal processo di regolarizzazione: circa 176mila in corrispondenza dell'emersione di rapporti di lavoro irregolari e 44mila nel caso delle richieste di permesso di soggiorno temporaneo.¹⁴

L'Inps attraverso l'analisi ragionata di alcuni dati relativi alle diverse regolarizzazioni che sono state introdotte negli ultimi due decenni in Italia ha cercato di stimare il tasso di adesione alla sanatoria provando a capire quali effetti avrebbe potuto avere nel mercato del lavoro e sulle entrate fiscali e contributive.¹⁵ Nella nota prodotta, l'Istituto stimava in un numero compreso tra le 110mila e le 187mila unità le istanze attese per la parte di propria competenza. Contestualmente, avvalorata da ragioni di diverso ordine¹⁶, l'Inps avanzava l'ipotesi di un possibile esito fallimentare della sanatoria.

Alla luce del numero sulle domande pervenute, stando alle informazioni diffuse dal Ministero dell'Interno e dall'Inps, gli esiti del processo di emersione nelle sue diverse componenti – qualora fossero confermati¹⁷ – risultano sicuramente aver conseguito l'obiettivo di (provare a) ricondurre alla regolarità una quota non trascurabile di immigrati irregolarmente presenti nel territorio nazionale.

In particolare, il numero delle domande complessivamente presentate si è avvicinato moltissimo alla stima contenuta nella Relazione tecnica del decreto Rilancio ed è risultato, sostanzialmente, in linea con le precedenti regolarizzazioni nonostante abbia riguardato solo i lavoratori dipendenti di tre settori economici.¹⁸

Il report conclusivo del Ministero dell'Interno¹⁹, che mette in evidenza il raffronto tra la procedura di regolarizzazione del 2020 con quella relativa al 2012, sottolinea l'incremento delle domande presentate, evidenziando peraltro le differenze del bacino di riferimento (nel primo caso tutti i settori produttivi, nel secondo solo lavoro domestico ed agricoltura).

¹⁴ Senato della Repubblica, Camera dei Deputati (2020), op. cit.

¹⁵ Inps (2020), “Regolarizzazione migranti 2020: stime e previsioni dalle analisi delle precedenti regolarizzazioni in Italia”, in *Studi e analisi*, Direzione centrale studi e ricerche, nota n. 5.

¹⁶ Sulla base dell'analisi condotta, l'Inps riteneva che le principali determinanti del successo delle politiche di emersione o regolarizzazione vadano attribuite da un lato al numero di lavoratori irregolari presenti sul territorio, dall'altro ai costi relativi alla regolarizzazione stessa. Nello specifico del processo di emersione del 2020, sono stati evidenziati alcuni elementi di criticità (non da ultimo il particolare momento storico nel quale si inserisce) che potrebbero influire negativamente sui possibili esiti del provvedimento.

¹⁷ A seguito delle necessarie verifiche sulla documentazione prodotta. In particolare, per quanto riguarda l'emersione dei rapporti di lavoro, la procedura prevede che lo Sportello unico per l'immigrazione, dopo aver verificato l'istanza e acquisiti i pareri favorevoli della Questura e dell'Ispezzorato territoriale del lavoro, provvederà alla convocazione delle parti per l'esibizione della documentazione necessaria all'emersione e la stipula del contratto di soggiorno.

¹⁸ Bonifazi C., Strozza S. (2020), “Un primo bilancio della regolarizzazione”, in *Neodemos*, 22 settembre.

¹⁹ Cfr. Ministero dell'Interno (2020), *Emersione dei rapporti di lavoro 2020, Report finale*, in www.interno.gov.

In quell'occasione le domande presentate furono quasi 140mila: circa 19mila per lavoro subordinato e 116mila per lavoro domestico. Per quanto riguarda il Veneto, le domande complessivamente presentate furono circa 10mila: 9.500 per il lavoro domestico e poco meno di un migliaio per il lavoro subordinato. In entrambi i casi, il peso delle domande presentate in regione si è attestato a poco meno dell'8% del totale nazionale.

Nel complesso, il processo di emersione del 2020 (pur limitato nei settori di riferimento) sembra aver interessato un numero non del tutto trascurabile di cittadini stranieri irregolari che, nel 2019, la Fondazione Ismu stimava in 560 mila unità.²⁰ Anche in Veneto, dove i cittadini irregolari si possono ipotizzare in circa 50/55mila unità (rapportando al contesto regionale la stima fatta per il contesto nazionale) l'emersione risulta aver interessato almeno 1/3 del bacino di irregolari potenzialmente raggiungibili.

Nell'insieme, anche in considerazione di queste valutazioni, i primi risultati del processo di emersione consentono di evidenziare che:

- come già osservato per il passato, l'ottenimento di un regolare permesso di soggiorno rappresenta il vero beneficio che spinge alla regolarizzazione²¹. Anche in quest'occasione, laddove possibile, gli stranieri irregolari hanno cercato di sanare la propria posizione "sfruttando" l'opportunità concessa in ambiti non direttamente legati alle attività esercitate abitualmente;
- il processo di emersione ha interessato soprattutto il lavoro domestico, in misura piuttosto limitata il comparto agricolo. L'impatto avuto rispetto agli obiettivi prefissati di prevenzione e contrasto al caporalato, nonché alle necessità di reperimento della manodopera necessaria al comparto agricolo nella pandemia, sembra essere stato piuttosto marginale²² imponendo una riflessione sulle reali esigenze (e funzionamento) del settore e sulle possibilità di intervento per combattere le diverse forme di irregolarità che in esso si possono trovare;
- una valutazione a consuntivo degli esiti della regolarizzazione sarà, tuttavia, possibile solo al momento della completa conclusione dell'iter previsto²³ e dell'effettivo inserimento regolare di questi cittadini nel mercato del lavoro.²⁴ Al momento, considerati i termini di definizione delle diverse pratiche, risulta difficile osservare un vero e proprio impatto del processo di emersione nel mercato del lavoro.

²⁰ Boeri T., Fasani F. (2020), "C'è tanto lavoro domestico nella sanatoria del rilancio", in *lavoce.info*, 25 agosto

²¹ Inps (2020), op. cit.

²² Boeri T., Fasani F. (2020), op. cit.

²³ A questo proposito vale la pena ricordare che il termine di invio delle istanze di emersione dei rapporti di lavoro per i quali è stato versato il contributo di 500euro entro il 15 agosto 2002, è stato prorogato dapprima al 31 dicembre 2020, successivamente all'8 gennaio 2021.

²⁴ Inserimento che sottende al perfezionamento della pratica e prevede l'invio della comunicazione obbligatoria di assunzione da parte del datore del lavoro. Cfr. www.interno.gov.it

Per quanto riguarda il lavoro domestico, i dati sulla dinamica occupazionale registrata nel 2020 evidenziano un tendenziale incremento sia delle assunzioni che dei rapporti di lavoro in essere soprattutto nei primi sei mesi dell'anno. In particolare, un forte incremento dei flussi delle assunzioni è evidente soprattutto nel primo trimestre, allo scoppio dell'emergenza sanitaria e in coincidenza con l'avvento delle restrizioni alla libertà di movimento. La crescita delle assunzioni – pur con livelli di incremento decisamente meno marcati – si è protratta anche nei mesi successivi. La variazione occupazionale positiva è stata, tuttavia, spesso inficiata da un contestuale incremento anche delle cessazioni contrattuali.²⁵

²⁵ Sul tema si veda Veneto Lavoro (2020), Il Sestante 1/2020, Terzo trimestre, www.venetolavoro.it