
ADiM BLOG
Maggio 2020
ANALISI & OPINIONI

*La regolarizzazione prevista dal 'Decreto Rilancio':
una misura adeguata?*

Giuseppe Terranova
Docente di Geografia economico-politica
Università Niccolò Cusano

Parole chiave

*Covid-19 – Regolarizzazione – Lavoratori stagionali – Permesso di soggiorno – Decreto rilancio –
Diritto alla salute*

La pandemia di Covid-19 ha confermato i limiti delle politiche migratorie italiane. E, in particolare, del meccanismo di ingresso e soggiorno regolare per motivi di lavoro degli immigrati nel nostro Paese, soprattutto nelle attività di settore stagionale.

La normativa vigente subordina l'ingresso alla stipulazione di un contratto tra un datore di lavoro che sta in Italia e un lavoratore stagionale che risiede all'estero e che spesso non ha mai conosciuto. È, tuttavia, difficile immaginare che un imprenditore impieghi qualcuno prima di conoscerne e valutarne le competenze professionali, tanto più se per assumerlo nel rispetto degli obblighi di legge deve seguire un lungo e farraginoso *iter* burocratico che stride con i tempi rapidi e fluidi del mercato. Questo spiega, almeno in parte, perché in Italia la domanda e l'offerta di manodopera straniera, in particolare stagionale, sia massicciamente regolata, anziché dal mercato del lavoro ufficiale, dall'efficiente mercato nero.

Questa nota e consolidata prassi dell'economia italiana è emersa con tutta la sua evidenza nelle ultime settimane. L'emergenza sanitaria, il conseguente confinamento sociale e la riduzione della mobilità nello spazio europeo hanno, infatti, prodotto una crisi di manodopera straniera soprattutto nel settore agricolo che tra la primavera e l'estate richiede il più elevato numero di addetti per i raccolti stagionali. Una parte degli imprenditori ha,

perciò, avuto difficoltà a reperire manodopera dall'estero. E allo stesso tempo, è stata scoraggiata a impiegare gli immigrati irregolari già presenti nel nostro Paese. Perché questi ultimi in ragione del loro status di irregolari, per il timore di essere denunciati alle forze di polizia, avrebbero potuto nascondere eventuali sintomi da Covid-19, rinunciare all'assistenza sanitaria e diventare vettori invisibili del virus.

Per garantire il diritto alla salute e al lavoro legale degli immigrati irregolari e rispondere alla domanda degli imprenditori, nel recente Decreto Rilancio Italia ha trovato spazio un provvedimento che è stata definita doppia sanatoria. Perché intende regolarizzare rapporti di lavoro irregolari di lavoratori italiani o stranieri e, al contempo, introduce per lo straniero con un permesso di soggiorno scaduto la possibilità di ottenerne uno per motivi di ricerca di lavoro della durata di sei mesi in deroga alle regole ordinarie.

L'approvazione del suddetto provvedimento ha confermato la presenza nell'agone pubblico italiano di posizioni antagoniste [rigidamente contrapposte](#) e non mediabili, tra chi caldeggia la difesa dei fondamentali diritti umani dei migranti e chi invece stigmatizza le minacce alla sicurezza e al benessere degli autoctoni indotte dai nuovi arrivati. E, allo stesso tempo, il provvedimento ha confermato i limiti delle politiche migratorie italiane che andranno, prima o poi, affrontati. Sono quattro i problemi sui quali vale la pena soffermarsi.

Il primo concerne la reiterazione del ricorso alla regolarizzazione come *pivot* della politica migratoria. Dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso ogni legge italiana sull'immigrazione, a prescindere dal colore politico del governo in carica, è stata accompagnata da una regolarizzazione. Sembra quasi che l'Italia abbia rinunciato a una gestione effettiva dell'ingresso e soggiorno regolare per motivi di lavoro, soprattutto stagionale, salvo poi affidarsi a ciclici provvedimenti di regolarizzazione degli immigrati entrati e/o soggiornanti irregolarmente sul suo territorio. Fino al punto da essere il Paese leader in Europa per numero di immigrati irregolari sanati, con il picco di quasi 700 mila immigrati regolarizzati dalla legge Bossi-Fini. Un primato non esclusivo del centro-destra italiano. Visto che, ad esempio, negli Stati Uniti l'unica sanatoria fu firmata dal Presidente conservatore Ronald Reagan con l'*Immigration Reform and Control Act* (IRCA).

Il secondo problema riguarda il permesso di soggiorno per ricerca di lavoro che il Decreto Rilancio introduce per la prima volta in Italia a favore di una parte degli immigrati irregolari. È uno strumento che storicamente ha registrato il parere contrario dei partner europei. E del Presidente emerito della Repubblica Giorgio Napolitano, che, in fase di stesura della legge sull'immigrazione che con Livia Turco prende il suo nome, ne segnalò i molti limiti e i pochi vantaggi. Difficile immaginare, infatti, che un titolare di permesso di soggiorno per ricerca di lavoro *pro-tempore*, scaduto il termine, non avendo trovato un'occupazione, si autodenunci o chieda alle pubbliche autorità di essere rimpatriato. E', invece, più probabile che i beneficiari di un permesso di soggiorno per ricerca di lavoro, alla scadenza del termine, se non trovano un impiego, tornino a essere irregolari e invisibili. Un'ipotesi quest'ultima che in una fase di pandemia metterebbe peraltro in serio pericolo la salute dei nuovi irregolari che timorosi del loro *status* difficilmente chiederebbero l'assistenza sanitaria, persino in caso di gravi sintomi da Covid-19.

Per questo complesso di ragioni, incluse quelle sanitarie, la legge Turco-Napolitano

prevedeva una innovativa forma di permesso di soggiorno per motivi di lavoro garantita da uno sponsor. Ovvero, come recita l'art.21, comma 1 legge n.40/98: *il cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante che intenda farsi garante dell'ingresso di uno straniero per consentirgli l'inserimento nel mercato del lavoro, deve presentare [...] apposita richiesta nominativa alla questura della provincia di residenza, la cui autorizzazione all'ingresso costituisce titolo per il rilascio del visto di ingresso. Il richiedente deve dimostrare di potere effettivamente assicurare allo straniero alloggio, copertura dei costi per il sostentamento e assistenza sanitaria per la durata del permesso di soggiorno [...].* Si trattò di uno strumento in vigore due anni, abolito nel 2002 dalla legge Bossi-Fini, sul quale forse si potrebbe tornare a riflettere, sperimentandolo per un periodo di tempo più lungo al fine di verificarne l'effettiva efficacia. Il caso canadese, che fa ricorso alla figura dello sponsor anche per l'accoglienza dei rifugiati, sembra avere dato risultati positivi.

Il terzo problema riguarda il diritto alla salute degli immigrati irregolari residenti in Italia. L'ordinamento italiano, almeno su questo aspetto, è tra i più avanzati e garantisti d'Europa, e non solo. Non siamo, ad esempio, negli Stati Uniti, dove non esiste il concetto di assistenza gratuita e universale *erga omnes*. L'articolo 35 della legge Turco-Napolitano del 1998 (e successive modifiche), riconosce e garantisce agli immigrati irregolari, senza oneri a carico dei richiedenti, il diritto all'accesso alle cure. In particolare: la tutela della gravidanza e della maternità, la tutela della salute dei minori, le vaccinazioni nell'ambito di interventi di prevenzione collettiva, gli interventi di profilassi internazionali e la cura delle malattie infettive. L'accesso alle strutture sanitarie di uno straniero irregolare non comporta la segnalazione alle autorità di polizia salvo i casi di obbligatorietà di referto. Nel 2009, il Ministro dell'Interno Roberto Maroni propose di emendare questa norma obbligando i medici a denunciare gli immigrati irregolari bisognosi di assistenza sanitaria. Fu costretto a ritirarla di fronte al "no" dei medici e di 101 parlamentari, guidati da Alessandra Mussolini. Sulla base della normativa vigente (art.35 l. Turco-Napolitano), dunque, un immigrato irregolare in Italia affetto da Covid-19 può chiedere e ricevere gratuitamente assistenza sanitaria senza rischiare alcuna controindicazione penale in ragione del suo *status* di irregolare. Questo, tuttavia, non dà loro il diritto ad avere un medico di famiglia, che eviterebbe loro in caso di contagio di recarsi al pronto soccorso col rischio di disseminare il virus. Un *vulnus* sanato dalla recente regolarizzazione che consentirà ai beneficiari di iscriversi al Sistema Sanitario Nazionale e di conseguenza di avere un medico di famiglia. Rimane da capire come faranno i nuovi regolari a rispettare eventuali prescrizioni anti-Covid 19 del medico di famiglia, che spesso richiedono distanziamento e isolamento domiciliare, se sono costretti a vivere in alloggi precari, sovraffollati e spesso privi dei più elementari servizi igienico-sanitari.

Un ultimo problema concerne i tempi burocratici necessari per regolarizzare gli immigrati da impiegare soprattutto nei raccolti stagionali. Nelle campagne italiane servono *hic et nunc* 200 mila stagionali stranieri. I tempi della natura non coincidono con quelli della burocrazia, poche settimane di ritardo rischiano di mandare al macero raccolti e sacrifici di un anno di lavoro. [Secondo le associazioni di settore](#), i primi lavoratori che verranno regolarizzati con la sanatoria non saranno pronti per essere impiegati prima della fine di settembre. Il Presidente di Confagricoltura ha dichiarato che diversi imprenditori si sono organizzati per fare arrivare dal Marocco, con voli charter a loro spese (€430 a persona) braccianti con cui hanno

già lavorato. Martin Foradori Hofstätter, vignaiolo alla guida di una delle più importanti cantine dell'Alto Adige e d'Europa, ha cercato per settimane di far arrivare in Italia le sue storiche lavoratrici stagionali rumene, specializzate nella potatura delle vigne. Quando ha capito i tempi della sanatoria, ha noleggiato un jet privato che è atterrato nei giorni scorsi a Bolzano. Per [Foradori Hofstätter](#) questa è una storia di straordinaria burocrazia: *“ho visto tanta ignoranza, ma mai come durante questa pandemia [...]”*. Per il produttore l'assenza di queste professioniste, che da oltre dieci anni lavorano per l'azienda, si sarebbe tradotta in un danno rilevante: come se in un concerto alla Scala mancassero i violini. L'imprenditore ha anche un'azienda in Germania, nella Mosella. *“All'estero — spiega — le associazioni di categoria sono riuscite ad attivare un ponte aereo senza tante chiacchiere, ai collaboratori stagionali è stata concessa anche la possibilità di attuare la cosiddetta quarantena attiva lavorando in piccoli gruppi in vigna, isolati da altri collaboratori locali, nel rispetto delle misure di sicurezza. In Italia - conclude - non siamo stati capaci nemmeno di copiare le misure intelligenti messe in atto da altri Paesi della Comunità Europea”*.

Per avere una visione più ampia dei complessi e delicati temi fin qui affrontati, rimane da capire come il resto d'Europa, abbia risposto ai medesimi problemi sanitari ed economici nei settori stagionali affrontati dall'Italia.

I Paesi europei che da anni investono in ricerca e innovazione nel settore agricolo, hanno risposto meglio al calo della manodopera stagionale dall'estero. È il caso dell'Olanda, Paese grande meno della somma di Emilia-Romagna e Lombardia e con un clima non favorevole, che per valore è il primo esportatore mondiale di pomodorini, oltre a essere lo Stato di origine del 30% delle sementi per vegetali commerciate globalmente. L'introduzione di scienza e tecnologia consente all'Olanda di produrre ad esempio 144.352 tonnellate di pomodori per [miglio quadrato \(260 ettari\)](#), dieci volte più che in Italia, con un impiego drasticamente minore di manodopera poco qualificata e scarsamente retribuita.

Ciò premesso, fatta eccezione per il Portogallo, buona parte dei partner europei ha scelto vie alternative a quella italiana, preferendo alla regolarizzazione forme di immigrazione circolare. Durante il picco della pandemia è stato difficile, se non impossibile, firmare accordi bilaterali tra i Paesi UE di origine dei lavoratori stagionali e quelli di destinazione. L'[ambasciatore rumeno](#) in Italia, ad esempio, invitò le nostre autorità, vista l'emergenza sanitaria, a prendere in considerazione in primo luogo la forza lavoro romena regolarmente presente in Italia, *“tenendo conto che vi sono già nella Penisola cittadini romeni che sono stati colpiti dalla restrizione delle attività economiche, nel contesto della pandemia”*.

Su scala comunitaria si è cercato di superare l'impasse dapprima con la Comunicazione della Commissione Europea dello scorso 30 marzo che sollecitava gli Stati UE a garantire, attraverso i cosiddetti *corridoi verdi*, la libera circolazione dei lavoratori stranieri stagionali in settori strategici come quello agricolo. Dall'inizio d'aprile la Commissione europea ha, inoltre, esercitato un'azione di *moral suasion* sui Paesi di origini dei lavoratori stagionali, preoccupati dai rischi per la salute dei loro cittadini da impiegare nei campi agricoli degli Stati di destinazione. Mentre l'Italia dibatteva sul Sì o No alla regolarizzazione degli immigrati, su scala europea si apriva una corsa per accaparrarsi i lavoratori dell'Est, soprattutto dalla Romania. L'Italia è rimasta ai margini di questa competizione, pur essendo

storicamente la prima destinazione lavorativa dei rumeni. Come hanno notato i [vertici](#) del Dipartimento Politiche Migratorie e Inclusione FLAI-CGIL, *“a quanto pare altri fattori più incisivi sono entrati in gioco, come l’attrattività retributiva quindi stipendi più alti e persino agevolazioni come le trasferte organizzate”*.

Il risultato è stato che decine di migliaia di immigrati dell’Est sono già tornati a lavorare nelle campagne di Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania e Gran Bretagna, Norvegia e Spagna grazie ai *corridoi verdi* basati sui principi dell’immigrazione circolare.

Prima dell’emergenza sanitaria, sul tema aveva riflettuto un gruppo di esperti, creato da Agromafie in associazione con Coldiretti e ANCI, che aveva avanzato una proposta innovativa. Attraverso accordi bilaterali con Paesi Terzi, e non solo dell’Unione (questo uno dei surplus), si era ipotizzata una risposta strutturale, alternativa alle “sanatorie”, al problema dello sfruttamento di immigrati vulnerabili, costretti da caporali senza scrupoli a vivere in condizioni abitative, oltre che lavorative, che violano palesemente i diritti fondamentali.

Il progetto Agromafie-Coldiretti-ANCI, improntato ai principi dell’[immigrazione circolare](#), propone un patto tra le diverse parti in causa, quantomeno nei settori stagionali. Lo Stato italiano, sulla base di liste proposte dagli imprenditori, si impegnerebbe a legalizzare temporaneamente gli irregolari, ma *sub condicione*. Questi ultimi, infatti, esaurito il periodo di lavoro stagionale, si impegnerebbero a rientrare nei Paesi di origine con la garanzia di un visto pluriennale di reingresso in Italia. Seguendo inoltre una logica premiale, chi rispetta le regole, sul lungo periodo potrebbe ottenere, un permesso di soggiorno permanente. Mentre chi le viola rischierebbe di perdere lo status legale acquisito.

È una ricetta che risponde a varie esigenze. Innanzitutto, favorirebbero una gestione dei flussi dentro le regole: gli immigrati avrebbero un contratto regolare, anche a tempo indeterminato ma solo per un *tot* di mesi l’anno; uno stipendio e condizioni abitative dignitose; si sottrarrebbero alla morsa del caporalato; rientrerebbero periodicamente nei loro paesi di origine senza la preoccupazione di non riuscire a tornare in Italia. Inoltre, favorirebbe gli imprenditori che rispettano le regole, i quali potrebbero contare su una manodopera stabile, competente e di fiducia, evitando ciclicamente di dover investire sulla formazione di nuovi impiegati, e sarebbero posti al riparo dalla concorrenza sleale di imprenditori che intendano avvalersi di manodopera in nero, in spregio delle leggi sul lavoro.

Proposte come questa avrebbero anche il pregio di contribuire a modificare la percezione degli immigrati, non più irregolari tollerati o addirittura premiati e assistiti con risorse pubbliche, né concorrenti sleali, pronti ad accettare modeste retribuzioni in nero che deprimono il livello generale del costo del lavoro. Si disinnescerebbe, così, il potenziale scontro tra lavoratori poco qualificati autoctoni e immigrati, segnalato dal monumentale studio di [George Borjas dell’Università di Harvard](#), sull’impatto che negli anni Ottanta ebbero i *marielitos*, i profughi partiti dal porto cubano di Mariel, sul mercato del lavoro della Florida.

L’immigrazione circolare non è una ricetta nuova. Già nel 2005, la [Global Commission on](#)

[International Migration](#) insisteva, nel suo rapporto finale, sul concetto di immigrazione circolare, muovendo dalla constatazione che il vecchio paradigma basato sull'insediamento permanente stava progressivamente cedendo il passo a forme di immigrazione temporanea e circolare. Nel dicembre 2006, la Commissione europea a sua volta pubblicò una Comunicazione sulla migrazione circolare (n. 248 del 2007), nella quale indicava come obiettivo strategico quello di gestire la mobilità del lavoro, facendo in modo che l'immigrazione non si traducesse in permanenza improduttiva o in brain drain. L'anno successivo, il Congresso degli Stati Uniti discusse una riforma bipartisan sull'immigrazione che prevedeva un programma di immigrazione temporanea per aprire il mercato del lavoro americano a quattrocento mila immigrati temporanei con basse qualifiche ogni anno.

È forse giunto il momento di tornare a riflettere su quella vecchia ricetta, adattandola alle nuove esigenze, al fine di verificare se l'immigrazione circolare possa indicare la strada per superare gli evidenti limiti del sistema vigente di ingresso e soggiorno per motivi di lavoro degli immigrati in Italia, limiti che l'emergenza del Covid-19 ha enfatizzato, soprattutto nelle attività lavorative di tipo stagionale.

Per citare questo contributo: G. TERRANOVA, *La regolarizzazione prevista dal 'Decreto Rilancio': una misura adeguata?*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, maggio 2020.