GLI EFFETTI DELLA REGOLARIZZAZIONE DEL 2002: UNO SHOCK D'OFFERTA?

VERSIONE PRELIMINARE

Bruno Anastasia, Maurizio Gambuzza, Maurizio Rasera¹

1. Immigrazioni e regolarizzazioni

Non ci sono oramai più dubbi sul fatto che la presenza immigrata in Veneto abbia assunto dimensioni di rilievo sia tra la popolazione residente che tra la forza lavoro impegnata nel sistema produttivo locale. Da oltre un decennio, il numero degli stranieri (in prevalenza extracomunitari) che vivono e lavorano in regione è progressivamente aumentato raggiungendo livelli mai conosciuti in precedenza. Nei primi anni '90 ad immigrare erano soprattutto gli uomini, giovani e spesso con un elevato grado di istruzione che lasciavano il proprio Paese di origine e la famiglia alla ricerca di fortuna. Avere un lavoro, anche se temporaneo e spesso improvvisato, rappresentava il fine ultimo di un progetto migratorio, nella maggior parte dei casi incerto, in un territorio più di transito che di stabile insediamento.

Nel tempo le cose sono cambiate. Non ci sono più solo Marocchini, Albanesi e poche altre nazionalità, ma ci sono migliaia di stranieri provenienti da una variegata gamma di Paesi e tra tutti, soprattutto dopo l'ultima regolarizzazione, prevalgono quelli dell'Europa centro-orientale. Tra i motivi di ingresso quello per lavoro rimane il principale. Uomini e donne, anche non più giovanissimi, trovano infatti in larga misura occupazione nei diversi comparti dell'economia regionale. Il progetto migratorio, non più indefinito e transitorio, accompagna nella quasi totalità dei casi l'immigrato all'inserimento stabile nel territorio² ed il lavoro non è più la condizione esaustiva del progetto, tuttavia ne diventa il prerequisito essenziale.

Soprattutto negli ultimi anni, continuità e regolarità lavorativa hanno dato all'immigrato la possibilità di circolare, soggiornare e spesso risiedere liberamente nel territorio nazionale, permettendo di fatto lo stabile insediamento di un numero sempre maggiore di immigrati. Tuttavia, il pur sempre elevato numero di situazioni irregolari, sia nel soggiorno che nella posizione lavorativa, evidenziano forti problematicità legate rispettivamente alle modalità di ingresso nel nostro Paese e a quelle di inserimento nel marcato del lavoro locale³.

Da qui l'importanza dei ripetuti procedimenti di regolarizzazione avviati in Italia dai primi anni '80 fino ai giorni nostri. Attraverso appositi provvedimenti, agli immigrati (più spesso ai lavoratori immigrati) è stata offerta la possibilità di sanare la propria posizione irregolare e acquisire di fatto (seppur

¹ Ricercatori Veneto Lavoro, Osservatorio regionale sul mercato del lavoro

^{1.} Come testimoniano, ad esempio, i dati sul numero di permessi di soggiorno rilasciati per ricongiungimento familiare, il numero di figli di immigrati nati in Italia e di quelli inseriti nel sistema scolastico nazionale. A tale fine si veda Veneto Lavoro (2005) e Caritas-Migrantes (2004).

^{2.} È noto come l'irregolarità lavorativa – lavoro nero o sommerso che dir si voglia –non è certo una prerogativa che nel nostro Paese interessi solo la frazione immigrata – presente legalmente o meno –, ma è evidente che chi si trova anche irregolarmente sul nostro territorio sia per forza di cose quasi costretto a posizionarsi nel "sommerso".

temporaneamente) lo status di "cittadino straniero" nel territorio nazionale.

Queste forme di regolarizzazione hanno via via mutato nel tempo, peraltro in modo sempre più consistente, l'immagine e la struttura dell'immigrazione anche in regione. In particolare, i provvedimenti adottati alla fine del 2002⁴ hanno dato inizio ad un consistente processo di regolarizzazione che ha significativamente trasformato la configurazione del fenomeno migratorio fino a quel momento delineato in Veneto⁵.

Di seguito, dopo aver fatto sinteticamente il punto sulla consistenza demografica e occupazionale raggiunta dalla componente straniera in Veneto e aver esaminato, in un'ottica comparativa europea, le strategie di regolazione dei flussi di ingresso adottate dai diversi Paesi, si cercherà di valutare la condizione occupazionale degli stranieri, la cui posizione è stata sanata con l'ultima grande regolarizzazione, sfruttando i dati disponibili negli archivi dei Centri per l'impiego.

2. Immigrati in Veneto: consistenza demografica e presenza nel mercato del lavoro

Alla rilevazione censuaria del 2001 gli extracomunitari⁶ residenti in Veneto superavano di poco le 144.000 unità, di questi oltre la metà risultava occupata nel sistema produttivo regionale e, in modo particolarmente rilevante, nelle province di Vicenza, Treviso e Verona. Alla fine del 2003, alle anagrafi comunali del Veneto erano iscritti ben 231.675 stranieri, circa il 61% in più rispetto al dato del Censimento. Gli occupati nel settore privato, sulla base delle stime elaborate a partire dai dati rilevati dalle Amministrazioni provinciali e dai Centri per l'Impiego del Veneto (Cpi), superavano le 163mila unità, oltre il 70% del totale dei residenti stranieri (tab. 1). Pur con i limiti di confrontabilità legati alla diversità delle fonti utilizzate, sono fin d'ora evidenti gli effetti di un imponente processo di regolarizzazione, che per la natura delle condizioni imposte⁷, ha avuto da subito pesanti ripercussioni sia sulla contabilità anagrafica regionale che sulla quantificazione della forze lavoro.

È pertanto inadeguato parlare di "popolazione" senza tener conto della componente straniera e ancor più impensabile è analizzare il mercato del lavoro tralasciando l'importante apporto della manodopera immigrata. L'incremento del numero di occupati registrato in Veneto dopo il 2002, ha reso ancora più marcato il peso degli stranieri nel tessuto produttivo locale, tanto che il dato di stock, registrato a fine anno, contava oltre 114.000 lavoratori stranieri (di cui il 29% donne) occupati nelle imprese della regione.

- 3. La regolarizzazione del 2002, ricordiamo, è stata di fatto attuata con due separati, seppur analoghi, provvedimenti. L'entrata in vigore della legge 189/2002, appositamente emanata per sanare la posizione dei lavoratori da tempo impiegati irregolarmente nelle attività di assistenza o di lavoro domestico, a causa delle incessanti pressioni provenienti dal tessuto imprenditoriale, ha reso necessaria l'estensione della regolarizzazione anche ai lavoratori delle imprese. Il Decreto legge 195/2002 e la legge di conversione dello stesso 222/2002, hanno allargato infatti la possibilità di sanare le posizioni di stranieri irregolari, occupati all'interno delle aziende, a tutti i datori di lavoro. Considerati un'unica "grande regolarizzazione", i due provvedimenti hanno di fatto rappresentato il più imponente processo di sanatoria attuato in Italia.
- 4. I dati a disposizione (Ministero dell'Interno) quantificano in oltre 61.600 il numero delle istanze di regolarizzazione presentate alle questure del Veneto. Di queste, in data 2 febbraio 2004, circa 56.500 domande (pari al 92%) risultavano accolte. Il 61% delle pratiche riguardava il lavoro in azienda ed il 39% quello in famiglia.
- 5. In questo elaborato l'analisi riguarderà in prevalenza la componente extracomunitaria dell'immigrazione. In Veneto essa rappresenta oltre il 90% del totale degli stranieri (il 96,4% dei residenti al 31.12.2003) ed è in gran parte costituita da cittadini provenienti dai cd. Paesi a forte pressione migratoria (nel 2003, il 97% dei permessi di soggiorno rilasciati a cittadini extracomunitari riguardava paesi a forte pressione migratoria). La componente extracomunitaria può pertanto ritenersi esaustiva del fenomeno immigratorio in senso stretto.
- 6. I requisiti richiesti allo straniero (o meglio al datore di lavoro dello straniero) per poter ottenere la regolarizzazione del proprio soggiorno, oltre alla certificata presenza lavorativa, sia in famiglia che in azienda, nei tre mesi antecedenti l'entrata in vigore dei rispettivi provvedimenti, avevano ad oggetto: l'impegno alla stipula di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o di durata non inferiore ad un anno, una retribuzione minima garantita e la sicurezza di un alloggio ritenuto adeguato alle esigenze personali (che si traduceva di fatto in una iscrizione anagrafica).

Tab. 1 – Stranieri residenti ed occupati al Censimento 2001 e al 31.12.2003. Veneto, dettaglio provinciale

	Censimen	to 2001	Occupati/ residenti	Anagrafi comunali	Giove 2005	Occupati/
	Extracomunitari residenti	Occupati extracomunitari	_	Extracomunitari residenti (31.12.2003)	Occupati extracomunitari (stock-flusso 2003)	residenti
Belluno	4.427	2.390	54,0	7.227	4.931	68,2
Padova	20.746	11.092	53,5	36.014	29.277	81,3
Rovigo	3.661	1.685	46,0	6.660	3.263	49,0
Treviso	33.193	18.378	55,4	53.046	39.476	74,4
Venezia	13.279	6.701	50,5	25.662	16.343	63,7
Vicenza	35.894	19.879	55,4	54.677	36.021	65,9
Verona	32.848	16.745	51,0	48.389	33.644	69,5
N.d.	-	-	-	-	218	-
Totale	144.048	76.870	53,4	231.675	163.173	70,4

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Istat (XIV Censimento generale della popolazione e bilancio demografico cittadini stranieri 2003) e archivi Giove 2005

Le misure di stock-flusso quantificano in 163.173 il numero di lavoratori stranieri complessivamente rilevati nel corso del 2003, un valore elevato ma che rapportato al numero complessivo di occupati non sembra subire forti oscillazioni nel corso dell'ultimo triennio. È un valore che risulta essere in particolar modo caratterizzato dalla presenza di forme contrattuali temporanee o stagionali – prevalentemente interessanti la componente femminile, così esposta ad una maggiore precarietà lavorativa – e dal marcato ricorso a rapporti lavorativi di breve e brevissima durata in alcuni territori della regione (tab. 2 e 3).

Tab. 2 – Occupati extracomunitari (stock al 31 dicembre) per provincia, sesso e anno

	2001			2002			2003		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
Belluno	1.437	887	2.324	1.725	1.254	2.979	1.850	1.540	3.390
Padova	8.788	2.639	11.427	12.152	4.570	16.722	14.234	7.741	21.975
Rovigo	725	252	977	1.213	429	1.642	1.193	501	1.694
Treviso	16.324	4.969	21.293	21.262	7.020	28.282	21.333	7.887	29.220
Venezia	5.046	1.462	6.508	6.652	2.251	8.903	7.474	2.907	10.381
Vicenza	16.383	4.719	21.102	20.506	6.019	26.525	20.498	6.507	27.005
Verona	10.621	3.611	14.232	13.479	4.746	18.225	14.447	5.977	20.424
N.d.	49	17	66	27	14	41	12	8	20
Veneto	59.373	18.556	77.929	77.016	26.303	103.319	81.041	33.068	114.109

Fonte: elab. Veneto Lavoro su archivi Giove 2005

Tab. 3 – Occupati extracomunitari (stock-flusso) per provincia, sesso e anno

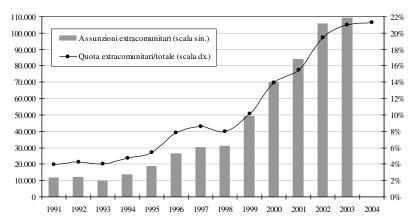
	2001			2002			2003		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
Belluno	2.014	1.223	3.237	2.382	1.673	4.055	2.706	2.225	4.931
Padova	11.838	3.740	15.578	15.630	5.979	21.609	19.399	9.878	29.277
Rovigo	1.297	459	1.756	1.798	782	2.580	2.189	1.074	3.263
Treviso	21.105	6.692	27.797	26.748	9.142	35.890	28.574	10.902	39.476
Venezia	8.012	2.860	10.872	9.764	3.944	13.708	11.249	5.094	16.343
Vicenza	21.162	6.390	27.552	25.685	7.952	33.637	26.976	9.045	36.021
Verona	17.210	7.423	24.633	20.607	9.209	29.816	22.765	10.879	33.644
N.d.	285	85	370	201	70	271	155	63	218
Veneto	82.923	28.872	111.795	102.815	38.751	141.566	114.013	49.160	163.173

Fonte: elab. Veneto Lavoro su archivi Giove 2005

La cittadinanza marocchina non è più la più diffusa tra lo stock degli occupati extracomunitari (era il 15,9% nel 2001 ed è ora il 13,5%); al primo posto troviamo i rumeni che, con l'importante passo in avanti nella graduatoria delle nazionalità compiuto con la regolarizzazione del 2002, hanno notevolmente intensificato la propria presenza entro i confini regionali: sono passati dal 9,8% del 2001 all'attuale 14,9%. Unitamente alle tradizionali nazionalità albanese e dell'area balcanica (ex Jugoslavia) e ai nuovi arrivi che hanno preso consistenza con la regolarizzazione (in particolare da Moldavia ed Ucraina, soprattutto donne impegnate nelle attività di servizio alle famiglie) essi rafforzano l'entità dei flussi migratori dall'Europa orientale. È questa una peculiarità che da alcuni anni è andata contraddistinguendo le realtà migratorie delle regioni del nord-est d'Italia e del Veneto in particolare.

Alcuni gruppi nazionali si contraddistinguono inoltre per la maggiore frequenza con la quale ricorrono a forme temporanee di occupazione (si confronti, ad esempio, la presenza stabile e transitoria dei Polacchi in provincia di Verona). Spesso sono attività stagionali legate all'agricoltura – la raccolta delle fragole, nell'esempio precedente – che coinvolgono la manodopera immigrata in modo precario anche se, a volte, per periodi ripetuti nell'arco dell'anno.

Le assunzioni di lavoratori extracomunitari, in costante crescita da circa un decennio, nel 2003 hanno di poco sfiorato le 110.000 unità. La loro incidenza sul totale complessivo ha raggiunto nel 2003 il 21% e si ipotizza in crescita anche nel 2004 (graf. 1). Oltre a continuare a prevalere nel comparto industriale, le assunzioni di cittadini stranieri risultano in forte crescita nel settore dei servizi e coinvolgono un numero di donne sempre più elevato.



Graf. 1 – Assunzioni di extracomunitari. Veneto (1991-2004)

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Ministero del Lavoro - Amm.ni Prov.li del Veneto - Cpi (estrazione di febbraio 2005)

3. I canali d'ingresso, tra quote ordinarie e provvedimenti di regolarizzazione

Per arginare il fenomeno della presenza irregolare nel territorio nazionale, contrastare l'impiego di lavoratori immigrati nell'economia sommersa e rispondere alle richieste di manodopera di imprese e famiglie, da molti anni è stato introdotto in Italia un sistema di regolamentazione degli ingressi, le quote. Un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri stabilisce il numero di soggiornanti ammessi in Italia per motivi di lavoro ed indica le eventuali prelazioni rispetto alla tipologia di lavoratori richiesti e

alle nazionalità di origine degli stessi.⁸ Provvedimenti normativi e circolari si susseguono poi nel corso dell'anno non solo per dare una veste attuativa alle prime disposizioni ministeriali, ma anche per cercare di far fronte alle mutevoli necessità del sistema produttivo nazionale⁹ (tab. 4).

Tab. 4 – Quote assegnate (previste e ripartite) e autorizzazioni rilasciate in Veneto, 2002-2005

	Italia		
	Quote previste	Quote ripartite	
2002			
Dm 4.2.2002 (G.U. 32/7.2.2002) (Circ. 7, 5 febbraio 2002) - solo stagionali	33.000	33.000	5.000
Dm 12.3.2002 (G.U. 63/15.3.2002) (Circ. 15, 13 marzo 2002)	9.400	6.400	-
Dm 22.5.2002 (G.U. 131/6.6.2002) (Circ. 33, 17 luglio 2002) - solo stagionali	6.600	6.600	1.000
Dm 16.7.2002 (G.U.) (Circ. 41, 24 luglio 2002) - solo stagionali	10.000	10.000	3.000
Dpcm 15.10.2002 (G.U. 268/15.11.2002) (Ripartiz. quote ex Circ. 59, 6 dicembre 2002 e 3, 12 febbraio 2003)	20.500	14.000	1.691
Totale quote 2002	79.500	70.000	10.691
Autorizzazioni rilasciate nel 2002			8.013
2003			
Dpcm 20.12.2002 (G.U. 25/31.1.2003) - solo stagionali	60.000	60.000	7.690
Dpcm 06.06.2003 (G.U. 143/23.6.2003) (Ripartiz. quote ex Circ. 25, 20 giugno 2003)	19.500	18.000	2.125
Totale quote 2003	79.500	78.000	9.815
Autorizzazioni rilasciate nel 2003			10.891
2004			
Dpcm 19.12.2002 (G.U. 18/23.1.2004) (Ripartiz. quote ex Circ. 5, 21 gennaio 2004, Circ. 37, 4 ottobre 2004 e Circ. 44, 15 novembre 2004)	79.500	76.310	13.496
Dpcm 20.4.2004 (G.U. 102/3.5.2004) - ris. Paesi neocom.	20.000	_	-
Dpcm 8.10.2004 (G.U. 269/16.11.2004) - ris. Paesi neocom. solo stagionali	16.000	-	-
Totale quote 2004	115.500	76.310	13.496
Autorizzazioni rilasciate nel 2004			10.226
2005			
Dpcm 17.12.2004 (G.U. 26/2.2.2005) (Ripartiz. quote ex Circ. 1, 2 febbraio 2005)	79.500	72.550	10.070
Dpcm 27.12.2004 (G.U. 26/2.2.2005) - ris. Paesi neocom.	79.500	-	-
Ord. Pcm 22.04.2005, n. 3.426 (Circ. 16, 22 aprile 2005) - solo stagionali	20.000	16.000	1.850
Totale quote 2005 (al 31/05) Autorizzazioni rilasciate nel 2005	179.000	88.550	11.920

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Ministero del lavoro - Direzione Regionale del Veneto

In questo modo, il mercato del lavoro dovrebbe ricevere il giusto apporto di lavoratori stranieri evitando

^{8.} La definizione dei flussi di ingresso stabilisce rigidamente la tipologia dei lavoratori ammessi in Italia specificandone di volta in volta la natura: per lavoro subordinato, stagionale, autonomo, ecc. Inoltre, specifici accordi intercorsi tra l'Italia ed alcuni stati – prevalentemente nell'ambito delle iniziative per controllare l'immigrazione irregolare già nella fase della partenza dal Paese di origine – danno vita alle cd. "quote privilegiate" dettagliatamente definite per ogni nazionalità e spesso con ridistribuzione regione per regione.

^{9.} Generalmente, negli ultimi anni lo schema di base seguito nell'emanazione dei decreti, dei provvedimenti successivi e delle circolari attuative degli stessi sembra aver assunto una tendenza pressoché ricorrente. Negli ultimi mesi dell'anno precedente a quello di riferimento viene di solito emanato il decreto con le "anticipazioni" delle quote al quale viene prontamente fatta seguire la relativa circolare attuativa con le riserve alle specifiche nazionalità e la ripartizione delle quote tra le regioni italiane. Nel corso dell'anno vengono poi adottati ulteriori provvedimenti che di volta in volta incrementano le quote in precedenza fissate. Anche in questo caso seguono le rispettive circolari attuative. A fine anno, oltre agli aggiustamenti di situazioni particolari (vedi ad esempio, nel 2004, la riduzione della quota riservata ai nigeriani, non utilizzata, trasferita contestualmente ad altre categorie di lavoratori) vengono emanati i decreti di anticipazione flussi per l'anno successivo.

surplus di manodopera aggiuntiva, e quindi disoccupazione, nonché pericolose transizioni verso forme di lavoro irregolare. Purtroppo questo si palesa essere, sempre più, solo un disegno teorico. Nella realtà, pur mantenendo la propria validità almeno sul versante "dissuasivo" e di "scoraggiamento" rispetto ad un incontrollato flusso di ingressi irregolari da un numero sempre più elevato di Paesi poveri o interessati da sconvolgimenti interni, il sistema delle quote evidenzia la sua inadeguatezza rispetto alla possibilità e capacità di rispondere realmente sia al bisogno di manodopera manifestato da imprese e famiglie sia alla pressione migratoria che nasce nei contesti nazionali più svariati. Quasi sempre le quote sono riuscite solo a coprire marginalmente la pressante richiesta di personale e raramente hanno saputo tener conto delle specifiche esigenze delle diverse realtà territoriali.

I ricorrenti processi di regolarizzazione avviati in Italia ed il successo, quantitativo, estremamente significativo da essi registrato (tab. 5) evidenzia ancor più le lacune del sistema di regolamentazione dei flussi di ingresso normalmente adottato. Evidentemente, non potendo usufruire dei regolari canali di ingresso nel mercato del lavoro, i datori di lavoro reclutano i propri dipendenti tra gli stranieri irregolarmente presenti nel territorio nazionale e solo successivamente, quando possibile, viene legalizzata la loro posizione. Prendiamo ad esempio l'ultima regolarizzazione, peraltro punto focale della nostra analisi. Tra i requisiti necessari alla definizione della pratica è stato richiesto ai datori di lavoro di comprovare l'occupazione irregolare del lavoratore straniero nei tre mesi antecedenti l'entrata in vigore della legge. Una vera e propria assunzione di colpa rispetto al comportamento passato che ha permesso di quantificare e riconoscere meglio il fenomeno.

Tab. 5 – Le regolarizzazioni in Italia 1986-2002

Anno	Provvedimento	Permesso rilasciato	Regolarizzazioni
1986	Legge n. 943/86	Lavoro subordinato e ricerca lavoro	105.000
1990	Legge n. 39/90 - legge "Martelli"	Lavoro subordinato, autonomo, ricerca lavoro, studio	222.000
1995	Decreto legge 489/95 - decreto "Dini"	Lavoro subordinato, ricerca lavoro, ricongiungimento	246.000
1998	Dpcm 16.10.98 - "Turco-Napolitano"	Lavoro subordinato, autonomo, ricongiungimento	215.000
2002	Legge 189/2002	Lavoro subordinato (assistenza e domestico)	329.374
	Decreto legge 195/2002 - decreto "Bossi-Fini" e legge di conversione 222/2002	Lavoro subordinato	372.008

Fonte: elab. Veneto Lavoro (2004)

Anche a causa della loro elevata frequenza e periodicità, è progressivamente aumentata la percezione dei processi di regolarizzazione come strumenti abituali e scontati per "condonare" le situazioni irregolari, piuttosto che come mezzi eccezionali usati in situazioni di reale necessità e straordinarietà. La consapevolezza di una possibile (forse certa) nuova sanatoria o di un qualsivoglia altro provvedimento di regolarizzazione, entro un arco di tempo neppure troppo ampio, potrebbe in qualche modo incentivare situazioni "provvisorie" di impiego di lavoratori irregolari, si tratti di immigrati ricaduti o rientrati in uno status di illegalità o giunti in Italia clandestinamente, magari allettati proprio dalla possibilità di poter successivamente regolarizzare la propria posizione. Nonostante i tentativi di arginare quest'ultimo fenomeno – per lo più attraverso l'obbligo di dimostrare la propria presenza nel territorio nazionale nel periodo (più o meno lungo) antecedente l'entrata in vigore della normativa di riferimento – l'effetto

^{10.} I titolari di un permesso di soggiorno – per sua natura temporaneo e rinnovabile – possono ricadere o rientrare in situazioni di illegalità sia per la scadenza dei termini apposti che per il venir meno delle condizioni che vincolano la validità dello stesso.

"richiamo" rimane marcato e contraddistingue i principali programmi di regolarizzazione non solo in Italia ma anche in Europa. ¹¹

Pur non rientrando negli obiettivi standard della politica di immigrazione, la regolarizzazione è infatti divenuta un elemento caratteristico degli stati dell'Unione Europea (tab. 6). Tuttavia l'uso e le motivazioni che sottendono all'adozioni di tali provvedimenti risultano spesso diversi.

Tab. 6 – Programmi di regolarizzazione degli immigrati in Europa a partire dal 1973

Paese	Anno	Λ	Numero regolarizzati		Destinatari*
	(o periodo)	a) fonte: Hwwa	b) fonte: Ocde	c) fonte: Barbagli et al.	
Belgio	1974-1975 1995-1999 2000	7.448 6.137 ⁽¹⁾ 60.000 ⁽²⁾	52.000	6.137	Tutti gli stranieri Circostanze eccez. – rich. asilo Circostanze eccez. – rich. asilo
Francia	1973 1981-1982 1991 1997-1998	40.000 121.100 15.000 77.800	121.100 ⁽⁵⁾ 77.800	121.100 15.000	Lavoratori Lavoratori Domande di asilo rifiutate Ricongiungimenti familiari
Germania	1996 1999	7.856 ⁽²⁾ 23.000			Domande di asilo rifiutate Domande di asilo rifiutate
Gracia	1985-1989 1997-1998 2001	369.600 ⁽³⁾ 351.000 ⁽²⁾	371.000 351.000		N.d. Lavoratori Lavoratori
Lussemburgo	2001	2.850			Lavoratori
Olanda	1975 1979 1991-1994 2000-2004	15.000 1.800 2.000			Tutti gli stranieri Lavoratori N.d.
Portogallo	1992-1993 1996 2001 2003	39.200 21.800 120.200	39.200 21.800 179.200	35.082	Lavoratori Lavoratori Lavoratori
Spagna	1985-1986 1991 1996 2000 2001	43.800 110.100 21.300 163.900 216.400	43.800 ⁽²⁾ 110.100 21.300 163.900 234.600 ⁽⁶⁾	109.135 21.300	Tutti gli stranieri Lavoratori Tutti gli stranieri Tutti gli stranieri Lavoratori
Regno Unito	1974-1975 1977 1985-1989 1990-1994 1998-1999	1.809 462 600 ⁽⁴⁾		5.100 4.240	

⁽¹⁾ Numero di domande accolte. Ogni domanda può interessare una o più persone.

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati: a) Hwwa Hamburg - Migration Research group (2004), b) Ocde (2005), c) Barbagli M., Colombo A., Sciortino G. (2004)

11. Cfr. ad esempio Commissione delle Comunità Europee (2004), Ocde (2005) e Hwwa - Migration Research Group (2004).

⁽²⁾ Numero di domande presentate.

^{(3) 225.000} domande sono successivamente trasformate in permessi di residenza da 1 a 5 anni e in permessi di lavoro ("green card").

⁽⁴⁾ Domande presentate al 20.09.1998.

⁽⁵⁾ Non comprende i lavoratori stagionali (6.681) e circa 1.200 piccoli commercianti la cui ripartizione per nazionalità non è conosciuta.

⁽⁶⁾ Non comprende le 24.600 altre domande che non sono ancora state esaminate.

^{*} i provvedimenti di regolarizzazione fanno quasi sempre riferimento a permessi di residenza (a volte permanente, altre volte limitata nel tempo) e di lavoro.

Programmi di regolarizzazione vengono adottati per "motivi pratici", per permettere cioè alla persone, che non soddisfano i normali criteri richiesti per la concessione del permesso di soggiorno, di regolare la propria posizione ed abbandonare la marginalità sociale, laddove i rischi dell'illegalità e dello sfruttamento sono particolarmente elevati. Altri programmi vengono invece intrapresi solo in circostanze eccezionali, a scopo umanitario o di protezione, rivolgendosi a specifiche categorie di persone (ad esempio i richiedenti asilo). In alcuni casi ancora, le regolarizzazioni sono promosse (con una frequenza variabile da stato a stato) sulla base della logica del "fatto compiuto" e rivolgono la loro attenzione agli immigrati illegali, soprattutto lavoratori, che alimentano forme di economia sommersa.¹²

Riguardo l'efficacia dei programmi di regolarizzazione, uno studio condotto dalla Commissione delle Comunità Europee¹³ richiama l'attenzione sulle potenzialità, ma soprattutto sui limiti di questi strumenti.

Rispetto alle prime, contribuiscono, facendo emergere una importante fetta di immigrati fino a quel momento sconosciuti ai governi nazionali, ad una migliore conoscenza e, di conseguenza, gestione del fenomeno immigratorio; secondariamente contribuiscono a combattere il lavoro illegale e ad aumentare le entrate dello stato attraverso la tassazione ed i versamenti previdenziali. Tuttavia, proprio rispetto all'ultimo punto e passando ai limiti, resta fortemente dubbia la capacità delle regolarizzazioni di ridurre realmente il mercato del lavoro irregolare; inoltre, più in generale, esse sono considerate una forma di incoraggiamento dell'immigrazione illegale e spesso ad ogni iniziativa deve prontamente farne seguito un'altra.¹⁴

Il fatto che molti cittadini stranieri risiedano e lavorino illegalmente in Europa e che molti stati promuovano programmi per regolarizzarli dimostra i limiti delle misure in vigore per gestire i canali di immigrazione legale esistenti. ¹⁵ Anche in Italia, come già sottolineato, le ricorrenti azioni di regolarizzazioni adottate non possono che evidenziare alcune lacune nel complessivo sistema di gestione dei flussi di ingresso nel territorio nazionale. Basta un raffronto tra gli esiti delle regolarizzazioni avvenute in Europa ed in Italia per comprendere la peculiarità del caso italiano su tutti. Solo la Spagna sembra vantare un numero tanto elevato di iniziative. Tuttavia in ordine alla quantità degli stranieri regolarizzati attraverso le sanatorie dai primi anni '80 ai giorni nostri, l'Italia riveste indubbiamente il ruolo di capofila nel più ampio contesto europeo e mostra, in definitiva, quanto marginale risulti quantitativamente il regime delle quote nel determinare la presenza straniera nel nostro Paese.

4. Gli immigrati regolarizzati nel 2002: i percorsi lavorativi verificati fino alla fine del 2004

Ma come evolve la storia dei lavoratori stranieri una volta che la loro presenza nel nostro Paese venga regolarizzata e il loro agire nel mondo del lavoro possa svilupparsi in maniera trasparente? È un interrogativo importante perché una corretta risposta data ad esso aiuta a capire le strategie individuali dei migranti, ma anche le condizioni reali del mercato e il modo con il quale il sistema delle imprese usa impiegare la manodopera immigrata. I regolarizzati di quest'ultima tornata rappresentano una sottopopolazione di particolare interesse tra gli immigrati, perché dichiaratamente provenienti dall'universo del lavoro sommerso e quindi, con la loro storia, disvelatori in parte anche di questa realtà.

- 12. Commissione delle Comunità Europee (2004), pp. 9-10
- 13. Commissione delle Comunità Europee (2004)

^{14.} Secondo lo studio condotto dalla Commissione, "L'esperienza degli stati membri in cui sono stati realizzati programmi di regolarizzazione su vasta scala sembrano indicare che queste misure tendono a perpetuarsi poiché spesso, solo pochi anni dopo, sono necessarie altre azioni su vasta scala. Uno studio sui programmi di regolarizzazione in otto Stati membri ha rivelato che mediamente vengono attuati ogni 6,5 anni, confermando la persistenza dell'immigrazione ed il periodico riformarsi di determinate riserve di migranti irregolari".

^{15.} Commissione delle Comunità Europee (2004), p. 9

Come già fatto per precedenti studi¹⁶ al fine di seguire i percorsi dei lavorati immigrati sanati nell'autunno del 2002 o, meglio, di alcuni di essi, si è ricorsi all'utilizzo degli archivi amministrativi gestiti dai Centri per l'impiego del Veneto. L'unico criterio disponibile per individuare tali lavoratori negli archivi medesimi¹⁷ è quello di procedere in base alla data di assunzione definita convenzionalmente come quella dell'emersione – il 10 settembre 2002 – e verificare la mancanza di precedenti assunzioni, cessazioni o provvedimenti di disoccupazione che riguardino la popolazione straniera così individuata.

Lo stato di aggiornamento delle basi dati, assai disomogeneo sul territorio regionale, rappresenta sempre un limite nell'analisi, ma l'estrazione sulla quale si sono effettuate le elaborazioni qui presentate dovrebbe garantire una discreta copertura fino alla fine del 2004, pur con alcune lacune territoriali. Non essendo comunque l'obiettivo di questa indagine l'esaustività, ma quello di fornire uno spaccato della realtà, essa conserva comunque una sua validità.

Alla fine delle operazioni di pulizia dei dati l'universo di osservazione risulta composto da 9.826 lavoratori regolarizzati, di cui 8.734 da aziende e 1.092 da famiglie¹⁸, il grado di rappresentanza totale è pari al 16%, con un livello più elevato per coloro che sono stati assunti da aziende (23%), accadimento che era facile attendersi data la maggiore dimestichezza con le pratiche di assunzione di quest'ultime rispetto alle famiglie. La cosa trova conferma anche nella situazione provinciale (tab. 7) dove la rappresentatività legata alle famiglie non arriva mai al 10%, mentre quella alle aziende giunge sino al 40% a Vicenza e Treviso ed al 30% a Rovigo e Belluno. Delle oltre 61mila domande presentate oltre il 92% risulta accolto.

Tab. 7 – Lavoratori regolarizzati nel 2002 individuati negli archivi Netlabor e loro quota sulle domande presentate

	Belluno	Padova	Rovigo	Treviso	Venezia	Verona	Vicenza	Veneto
Lavoratori regolarizzati indi	ividuati negli archivi	Netlabor						
Da aziende	149	1.592	361	3.115	389	424	2.704	8.734
Da famiglie	29	406	26	339	76	34	182	1.092
Totale	178	1.998	387	3.454	465	458	2.886	9.826
Domande di regolarizzazion	e per domicilio del la	voratore						
Da aziende	489	7.561	1.149	8.056	4.665	8.881	6.829	37.630
Da famiglie	881	5.692	969	4.027	4.788	3.888	3.903	24.148
Totale	1.370	13.253	2.118	12.083	9.453	12.769	10.732	61.778
Quota %								
Da aziende	30%	21%	31%	39%	8%	5%	40%	23%
Da famiglie	3%	7%	3%	8%	2%	1%	5%	5%
Totale	13%	15%	18%	29%	5%	4%	27%	16%

Fonte: elab. Veneto lavoro su archivi Giove 2005

^{16.} In particolare ci si riferisce al saggio Anastasia B., Bragato S. e Rasera M. (2004).

^{17.} Nel meccanismo adottato per la regolarizzazione, che pure ha migliorato quelli usati nel passato, non era previsto un intervento diretto dei Cpi al momento del perfezionamento delle pratiche (quando datore di lavoro e straniero "regolarizzando" venivano chiamati davanti al "tavolo unico" al quale sedevano i rappresentanti delle amministrazioni interessate). Ciò ha fatto sì che molti datori di lavoro considerassero non necessario alcun altro atto amministrativo e di conseguenza il numero delle comunicazioni di assunzione in seguito pervenuto ai Cpi è stato di gran lunga inferiore alle regolarizzazioni effettuate. Inoltre le comunicazioni trasmesse non erano identificabili come riferite a regolarizzandi e quindi non venivano "marcate".

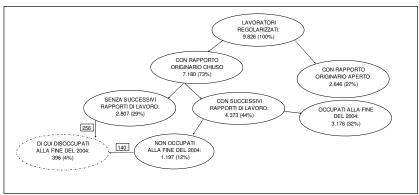
^{18.} Rispetto alle precedenti indagini l'universo di osservazione si è arricchito di 679 soggetti, proprio in funzione del fatto che con il passare del tempo è avvenuto un recupero sul versante del *data entry* nei Cpi che ha portato ad un maggior grado di completezza degli archivi. Va ricordato sempre che, date le caratteristiche della fonte utilizzata, la possibilità di osservare i lavoratori resta essenzialmente vincolata al fatto che essi mantengano il proprio domicilio in Veneto. I dati utilizzati sono estratti da "Giove 2005", il data base statistico realizzato da Veneto Lavoro sugli archivi dei Cpi delle Amministrazioni provinciali del Veneto e reso disponibile per la ricerca in versione Public use file (si veda direttamente sul sito www.venetolavoro.it).

È difficile dire, dati i limiti delle informazioni disponibili, quale sia il livello di rappresentatività di questo universo di lavoratori individuato, in particolare se esso possa essere condizionato da processi di autoselezione rispetto, in particolare, alle aziende che hanno effettuato la prima assunzione. È comunque un "campione" corposo che merita di essere analizzato nelle sue traiettorie occupazionali.

Alla fine del 2004, dopo circa 24 mesi dalla regolarizzazione, la situazione dei 9.826 lavoratori è così sintetizzabile (fig. 1):

- il 59% risulta occupato e nel 27% dei casi ancora con il rapporto di lavoro che ha originato la regolarizzazione;
- il 4% (396 soggetti) è iscritto come disoccupato ai Cpi e in 136 casi lo è da più di 12 mesi;
- del restante 37%, non più occupato o disoccupato registrato, oltre la metà ha lavorato anche nel corso del 2004.

Fig. 1 – I lavoratori regolarizzati e la loro situazione alla fine del 2004 in Veneto



Fonte: elab. Veneto lavoro su archivi Giove 2005

Rispetto all'inizio del 2004, data dell'ultima indagine condotta, la quota degli occupati risulta superiore di 6 punti percentuali mentre invece quella degli occupati nel rapporto originario si è ridotta, abbastanza ovviamente, di 13 punti: segno di una notevole mobilità occupazionale, ma anche di una non trascurabile persistenza nel mercato del lavoro e sul territorio che pure nel periodo ha vissuto una congiuntura economica non favorevole. Il dato sembra confortante anche se confrontato con quello proposto per il livello nazionale dal recente Rapporto Istat (2005) che indica una quota del 38,2% per i contratti originari, stipulati dalle imprese, ancora aperti al dicembre del 2003.

L'incremento degli occupati, registrato con l'allungamento del periodo di osservazione, consente di guardare con sguardo diverso anche alla quota di non più presenti, visto che il non essere occupato o registrato presso i Cpi in un determinato momento non sembra determinare la necessaria e definitiva "sparizione" del soggetto¹⁹ dal mercato del lavoro dipendente regionale.

Non risulta influenzare significativamente le vicende lavorative l'essere stato il primo rapporto aperto da famiglie o da aziende: le collaboratrici o assistenti familiari risultano ancora più presenti sul territorio, con una quota di occupate del 63% e di disoccupate registrate pari all'8%, mentre i lavoratori dipendenti da aziende rispecchiano fedelmente il dato medio.

^{19.} Oltre alla possibilità, già ricordata, di un trasferimento di residenza o domicilio del lavoratore, il motivo della "sparizione" può essere dovuto anche al passaggio all'esercizio di attività autonoma, non documentabile dagli archivi dei Cpi.

Tab. 8 – Regolarizzati, per genere, primo datore di lavoro e condizione alla fine del 2004

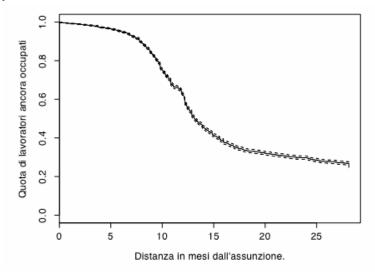
	Val. ass.			Comp. %		
	Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale
Totale regolarizzati	2.013	7.813	9.826	100,0%	100,0%	100,0%
di cui:						
- da aziende	1.092	7.642	8.734	54,2%	97,8%	88,9%
- da famiglie	921	171	1.092	45,8%	2,2%	11,1%
Condizione alla fine del 2004:						
Con rapporto originario in essere	590	2056	2646	29,3%	26,3%	26,9%
Occupate/i con successivi rapporti	614	2.562	3.176	30,5%	32,8%	32,3%
Disoccupate/i registrati	129	267	396	6,4%	3,4%	4,0%
Non occupate/i non registrate/i	680	2.928	3.608	33,8%	37,5%	36,7%

Fonte: elab. Veneto lavoro su archivi Giove 2005

Neanche il genere risulta determinante nel produrre differenze rispetto ai destini o alle scelte occupazionali (tab. 8), con le donne un po' più presenti con il rapporto di lavoro originario (29,3% rispetto al 26,3% dei maschi) e, quando lo stesso viene a risolversi, un po' meno occupate alla fine del periodo osservato (30,5% rispetto al 32,8%). Qualche punto in più anche tra i disoccupati registrati (6,4% contro 3,4%). Tutte lievi differenze che si accordano con la prevalenza femminile tra le regolarizzazioni effettuate dalle famiglie.

La curva di sopravvivenza nel primo rapporto di lavoro (fig. 2) descrive puntualmente la distribuzione delle durate nell'arco di tempo osservato.

Fig. 2 – Curva di sopravvivenza, in mesi, dei lavoratori regolarizzati nel 2002 con il primo contratto stipulato. Valori percentuali



Dopo una generalizzata persistenza nel corso dei primi 7-8 mesi – in funzione anche del dispiegarsi nel tempo delle pratiche relative al rilascio del permesso di soggiorno – la caduta inizia a diventare repentina, 25 punti percentuali, prima di subire un percettibile rallentamento più o meno in corrispondenza dei dodici

mesi. A tale proposito va ricordato che la durata minima dei contratti, se non stipulati a tempo indeterminato, doveva proprio essere di almeno un anno. I numeri dei regolarizzati con contratti diversi dal tempo indeterminato, da noi osservati, individuano 30 apprendisti, 1 contratto di formazione e lavoro e 1.266 tempi determinati, per un totale pari a 1.297. Sarebbe stato logico attendersi un'accentuarsi della pendenza della curva, e non il contrario, in corrispondenza della ricorrenza annuale, ma va rilevato come di questo insieme di lavoratori, 320 (25%) vedano il loro contratto trasformato – alla scadenza o prima – in un tempo indeterminato e di essi 222 siano ancora presenti alla fine del periodo osservato. Inoltre, altri 144 (11% dei regolarizzati con contratti temporanei) sono soggetti di una novazione contrattuale presso la stessa azienda regolarizzatrice (65 presenti anche a dicembre 2004). Sembra, in effetti, che la durata iniziale prevista dal contratto di entrata non condizioni significativamente i comportamenti seguenti (per merito/colpa dei lavoratori o dei datori di lavoro non è dato sapere) e la durata complessiva della presenza.

Tab. 9 – Regolarizzati per principali nazionalità e loro presenza sul mercato del lavoro alla fine del 2004

	Regolarizzati	Rapporti ori ancora		Occupati con altri contratti		Disoccupati registrati	
	V.a.	V.a.	Comp. %	V.a.	Comp. %	<i>V.a.</i>	Comp. %
Rumena	2.448	762	31,1%	901	36,8%	57	2,3%
Marocchina	1.155	186	16,1%	365	31,6%	74	6,4%
Jugoslava	901	271	30,1%	337	37,4%	16	1,8%
Cinese	723	95	13,1%	196	27,1%	9	1,2%
Albanese	661	155	23,4%	226	34,2%	19	2,9%
Moldava	587	187	31,9%	196	33,4%	38	6,5%
Macedone	435	99	22,8%	129	29,7%	8	1,8%
Ucraina	419	133	31,7%	129	30,8%	18	4,3%
Bosniaca	393	117	29,8%	131	33,3%	1	0,3%
Croata	298	120	40,3%	72	24,2%	6	2,0%
Indiana	270	88	32,6%	88	32,6%	3	1,1%
Ghanese	215	92	42,8%	56	26,0%	22	10,2%
Senegalese	184	51	27,7%	45	24,5%	18	9,8%
Polacca	150	53	35,3%	36	24,0%	10	6,7%
Nigeriana	147	35	23,8%	43	29,3%	33	22,4%
Bengalese	121	25	20,7%	40	33,1%	6	5,0%
Totale	9.107	2.469	27,1%	2.990	32,8%	338	3,7%
Altre nazionalità	719	177	24,6%	186	25,9%	58	8,1%
Totale complessivo	9.826	2.646	26,9%	3.176	32,3%	396	4,0%

Fonte: elab. Veneto lavoro su archivi Giove 2005

La caduta delle presenze riprende poi fino all'assestamento ed al quasi azzeramento della pendenza attorno ai 18 mesi, per giungere al valore del 27% di ancora occupati con il primo contratto riscontrata alla fine del 2004.

La minore presenza finale in assoluto è quella dei Cinesi (40,2%) che sono anche i più numerosi nell'aver chiuso il rapporto originario (87%) seguiti con le stesse modalità dai Marocchini (47,7% ancora occupati e 16% con il primo rapporto). La pur non vastissima platea di disoccupati registrati (di cui il 19% è Marocchino ed il 14% Rumeno), vede spiccare due nazionalità per la consistenza relativa: i Nigeriani, con il 22,4% dei regolarizzati, ed i Ghanesi, con il 10,2%. Questi ultimi, con 1'80%, sono complessivamente la nazionalità maggiormente rintracciabile negli archivi alla fine del periodo di osservazione (tab. 9).

Tab. 10 - Regolarizzati e persistenza del contratto originario per settore alla fine del 2004

	Regolarizzati	Rapporti	i originari ancora apert
	V.a.	V.a.	Comp. %
Carta, poligrafica	46	24	52,2%
Legno mobilio	615	308	50,1%
Chimica, gomma	144	58	40,3%
Min. non metall.	150	60	40,0%
Ind. metalmeccanica	1.196	383	32,0%
Altre manifatturiere	49	15	30,6%
Servizi alle famiglie	1.092	329	30,1%
Settore moda (tessile - abbigl calzature)	1.069	310	29,0%
Ind. alimentare	94	25	26,6%
Credito e assicurazione	4	1	25,0%
Costruzioni	2.970	706	23,8%
Ind. mezzi di trasporto	22	5	22,7%
Alberghi, ristorazione	563	118	21,0%
Trasporti e comunicazione	233	48	20,6%
Commercio	436	88	20,2%
Altri servizi	203	31	15,3%
Sevizi collettivi	146	22	15,1%
Agric., pesca estrattive	549	79	14,4%
Servizi alle imprese	196	23	11,7%
N.d.	49	13	26,5%
Totale complessivo	9.826	2.646	26,9%

Fonte: elab. Veneto lavoro su archivi Giove 2005

Con riferimento al settore di attività, la maggior tenuta del primo contratto è da ascriversi alla cartapoligrafici (52,2%) e al legno-mobilio (50,1%), poi, con valori attorno al 40%, seguono la chimica-gomma
e l'industria dei minerali non metalliferi (tab. 10). Nelle parti basse della classifica di tenuta, con valori tra
il 10% e il 15%, vi sono tutti i servizi (con esclusione di quelli alle famiglie, 30%) e l'agricoltura. Con
meno del 25% anche il commercio, i trasporti, gli alberghi-ristorazione e le costruzioni. È poi interessante
notare come delle/i 504 regolarizzate/i dalle famiglie che dopo il primo contratto hanno avuto un'ulteriore
storia lavorativa ben il 63% siano passate/i a lavorare per le aziende.

Nel complesso i risultati dell'analisi sembrano essere confortanti e consentono di valutare positivamente l'inserimento lavorativo dei regolarizzati lungo un arco di tempo sufficientemente lungo. Tenendo conto delle molte possibilità di ulteriori collocazioni non osservabili dei lavoratori individuati (spostamenti al di fuori della regione o del Paese, passaggio al lavoro autonomo, ritorno in patria dopo o prima della scadenza del permesso originariamente rilasciato) e dell'andamento complessivo della congiuntura economica, anche occupazionale, sembra di poter dire che la loro presenza sia significativamente persistente e non abbia lasciato soverchi spazi ad una nuova immersione nel lavoro irregolare.

Riferimenti bibliografici

Anastasia B., Bragato S., Rasera M. (2004), "Dopo la «Grande regolarizzazione» del 2002. Percorsi lavorativi degli immigrati e impatto sul mercato del lavoro", in Barbagli M., Colombo A., Sciortino G. (a cura di), I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia, Il Mulino, Bologna.

Barbagli M., Colombo A., Sciortino G. (a cura di) (2004), I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia, Il Mulino, Bologna.

- Caritas-Migrantes (2004), Immigrazione. Dossier Statistico 2004, Idos, Roma.
- Colombo A., Sciortino G. (a cura di) (2002), Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi, Il Mulino, Bologna.
- Commissione delle Comunità Europee (2004), *Studio sulle connessioni tra migrazione legale e illegale*, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, mimeo.
- Carfagna M. (2002), "I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia", in Colombo A., Sciortino G. (a cura di), Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi, Il Mulino, Bologna.
- Hwwa Migration Research Group (2004), Observations on regularisation and labor market performance of unauthorized and regularized immigrants, Paper prepared for European Commission, Dg Employment and Social Affairs, Washington D.C., July.
- Istat (2005), Rapporto annuale. La situazione nel Paese nel 2004, Roma.
- Ocde (2005), Tendences des migrations internationales. Rapport annuel. Éditinon 2004, EditionOcde, Paris.
- Veneto Lavoro Osservatorio del mercato del lavoro (2005), Lavoratori extracomunitari in Veneto. Un quadro aggiornato. Giugno 2005, dossier, in www.venetolavoro.it.
- Zucchetti E. (a cura di) Fondazione Ismu (2004), La regolarizzazione degli stranieri. Nuovi attori nel mercato del lavoro italiano, FrancoAngeli, Milano.