

Regolarizzazione migranti 2020: stime e previsioni dalle analisi delle precedenti regolarizzazioni in Italia

Sommario

In questa nota analizziamo la sanatoria in via di implementazione relativa all'art. 110 bis del cosiddetto "Decreto Rilancio" (decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID"). Inoltre, attraverso l'analisi ragionata di alcuni dati relativi alle diverse regolarizzazioni che sono state introdotte negli ultimi due decenni in Italia, con particolare riferimento alle sanatorie del 2002 e del 2012, cerchiamo di stimare il *take-up* e quali potrebbero essere i suoi effetti sul mercato del lavoro e sulle entrate fiscali e contributive. Lo studio delle esperienze del passato ci indica che il *take-up* di una regolarizzazione (inteso come tasso di adesione tra gli aventi diritto) può variare molto e ci suggerisce quali sono le principali determinanti del successo di tale politica. Gli effetti positivi sul mercato del lavoro di una regolarizzazione sono, invece, molto simili tra le diverse sanatorie e sostanzialmente prevalenti rispetto ai potenziali oneri in termini di maggior spesa per il *welfare state* del paese. I lavoratori stranieri regolarizzati non rientrano nel mercato del lavoro informale a seguito della sanatoria e restano nel mercato del lavoro italiano per diversi anni, muovendosi molto sul territorio nazionale e/o tra i diversi settori. Da non trascurare, infine, le maggiori e strutturali entrate contributive e fiscali che la regolarizzazione comporta. Tra i risultati più significativi della nostra analisi stimiamo che potrebbero pervenire circa 160mila domande di sanatoria e che l'emersione dei rapporti di lavoro farà registrare oltre un miliardo di retribuzione lorda, 265 milioni di contributi sociali, prima non versati, assieme a 225 milioni di imposte dirette (Irpef e addizionali locali), con una riduzione di reddito immediatamente disponibile per gli emergenti pari a poco meno di 250 milioni. Va considerato tuttavia che tali lavoratori aumenterebbero il loro futuro trattamento pensionistico e i potenziali ammortizzatori sociali, grazie ai contributi sociali emersi.

IL DL RILANCIO *ART 110-bis* EMERSIONE DEI RAPPORTI DI LAVORO

Il Consiglio dei Ministri, in data 14 Maggio 2020, ha approvato un decreto-legge che introduce misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Il decreto interviene in diversi ambiti e, in particolare, al punto su “Tutela dei lavoratori e conciliazione lavoro/famiglia”, si descrive come - al fine di garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva in conseguenza della contingente ed eccezionale emergenza sanitaria e di favorire **l'emersione di rapporti di lavoro irregolari**, i datori di lavoro potranno presentare istanza ad Inps, per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o stranieri, nei seguenti settori: agricoltura, allevamento e zootecnia; pesca e acquacoltura e attività connesse; assistenza alla persona; lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare.

Per le medesime finalità, i cittadini stranieri, con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito in altro titolo di soggiorno, possono richiedere un permesso di soggiorno temporaneo, valido solo nel territorio nazionale, della durata di 6 mesi dalla presentazione dell'istanza presso lo sportello unico per l'immigrazione. Se al termine della durata del permesso di soggiorno temporaneo il cittadino straniero è in grado di esibire un contratto di lavoro subordinato o la documentazione retributiva e previdenziale comprovante lo svolgimento dell'attività lavorativa, il permesso verrà convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro¹.

LE SANATORIE IN ITALIA: INDICAZIONI GENERALI

Le sanatorie per la regolarizzazione dei cittadini extracomunitari e, più in generale, per far emergere il lavoro non regolare, sono misure implementate più volte in Italia. A partire dal 1995 ne sono state approvate cinque, l'ultima è stata implementata nel 2012, ben otto anni fa, e mai dal 1995 vi era stato un periodo così lungo senza una regolarizzazione.

¹ Sono previste specifiche disposizioni sulla permanenza dei procedimenti penali nei confronti dei datori di lavoro per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite, (reato di cui all'art.600 del codice penale) o per intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (articolo 603-bis del codice penale).

Sebbene tutte le regolarizzazioni dal 1995 sono state attuate per finalità analoghe, ovvero quelle di far emergere lavoro non regolare e dare la possibilità, a cittadini stranieri illegalmente presenti da tempo sul territorio nazionale, di uscire dalla clandestinità offrendo loro la possibilità di un permesso di soggiorno temporaneo, ogni sanatoria ha presentato peculiarità specifiche: non tutte le sanatorie sono state estese a tutti i settori merceologici; la quantità di documenti richiesti e la difficoltà nel reperirli varia in modo rilevante fra le varie sanatorie; i datori di lavoro richiedenti hanno dovuto sopportare costi molto diversi in ognuna delle sanatorie che sono state implementate.

Inoltre, negli anni, le diverse sanatorie sono state adottate in contesti di mercato del lavoro molto diversi. Alla fine degli anni Novanta la presenza dei migranti in Italia era relativamente ridotta, mentre nei primi 10 anni del nuovo secolo si è assistito ad una crescita che ha riportato il nostro paese ai livelli di altri paesi europei.

A titolo di esempio, dai dati Istat sulla popolazione residente, gli stranieri erano 1,7% nel 1998 e 8,3% nel 2016. Una simile evidenza si ricava dall'analisi dei dati Uniemens, in cui riportiamo i dati degli individui con almeno un rapporto di lavoro tra 1995 e 2015 suddivisi per nazionalità (vedi figura 1).

Il lavoro non regolare, che costituisce il bacino potenziale dei lavoratori da regolarizzare, da sempre rappresenta un elemento caratterizzante del mercato italiano, nonostante le varie riforme di flessibilizzazione che si sono susseguite negli ultimi 20 anni. Il lavoro non regolare per i lavoratori *full time equivalent* (FTE) stimato da Istat, è sempre rimasto costantemente sopra al 14% e mediamente intorno al 15% (vedi figura 2). Nel 2001 si raggiunse il dato più elevato, pari al 17%, alla vigilia della sanatoria più ampia fino ad allora implementata.

Se teniamo conto dell'informazione suggerita da questi dati, non stupisce che le diverse sanatorie abbiano avuto un diverso grado di successo, che trova riscontro in tassi di utilizzo (*take-up*) molto differenziati. Ad esempio, la sanatoria col maggior grado di regolarizzati in Italia a seguito del D.L. 195/2002 produsse più di 600,000 domande di emersione. L'ultima, del 2012, ha avuto invece un'incidenza inferiore, con circa 134,000 domande complessivamente pervenute.

Tuttavia, un'analisi più approfondita dei dati sulle carriere dei lavoratori regolarizzati nelle diverse sanatorie riporta risultati in termini di permanenza nel mercato del lavoro molto simili, suggerendo che le sanatorie possano rappresentare un'opportunità di emersione del sommerso per il mercato del lavoro del paese, e non solo un costo per il welfare, come alcuni opinionisti sembrano ritenere.

COSTI ECONOMICI E AMMINISTRATIVI MOLTO VARIABILI INDUCONO DIVERSI LIVELLI DI ADESIONE

Se a titolo di esempio si prendono in esame i decreti attuativi per le sanatorie del 2002 e del 2012 e si svolgono alcuni semplici calcoli, si nota come i costi economici a carico del datore di lavoro nei due casi fossero molto diversi: nel 2002 erano di 700 euro per lavoratore da regolarizzare, mentre quelli del 2012 erano circa 1000 (non rimborsabili in casi di diniego)²; inoltre, nel 2012 si richiedeva anche il pagamento di almeno 6 mesi di contributi evasi, per un saldo che per alcune tipologie di lavoro dipendente poteva arrivare a circa 4000 euro. Non stupisce, quindi, che le due sanatorie abbiano avuto tassi di successo diversi, nonostante si rivolgessero a settori economici simili (agricoltura, domestici e lavoro subordinato nel settore privato extra agricolo).

Nel caso della prossima sanatoria è previsto un versamento di 500 euro per lavoratore³, lasciando prevedere che il puro costo economico non possa essere elemento deterrente per portare a termine una procedura di regolarizzazione. Per converso, questa sanatoria cade in un momento di grande incertezza economica per le imprese e le famiglie, che potrebbero essere meno propense a stabilizzare un input di lavoro oggi del tutto deregolamentato e perciò totalmente flessibile⁴.

Per quello che riguarda i costi amministrativi, essi sono spesso sottovalutati nelle analisi sulle sanatorie, benché i soggetti da regolarizzare siano individui che hanno mediamente bassa istruzione e grande difficoltà a reperire la documentazione necessaria alla dichiarazione in breve tempo. Nel caso del 2002, i costi della dichiarazione e dei documenti da presentare furono minimi, a differenza del 2012, quando i due requisiti documentali si rivelarono problematici, riducendo la propensione a fare domanda, principalmente per la necessità di dover dimostrare, con documentazione ufficiale, la presenza nel paese dal 2011; inoltre, il datore di lavoro richiedente la regolarizzazione doveva dimostrare di avere un reddito non

² A titolo di esempio si può anche ricordare che tale costo era addirittura 2 volte superiore rispetto alla regolarizzazione del 2009.

³ È inoltre previsto il pagamento di un contributo forfettario per le somme dovute dal datore di lavoro a titolo retributivo, contributivo e fiscale, da determinarsi con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con i Ministri dell'Economia e delle Finanze, dell'Interno e delle Politiche Agricole e Forestali.

⁴ Oltre a tale versamento, è prevedibile che vi sia un ulteriore costo, purtroppo difficilmente quantificabile, legato al contributo forfettario da pagare in caso di emersione. A tale proposito, l'articolo 103, comma 7, del D.L. n. 34/2020 stabilisce, altresì, che il datore di lavoro è tenuto al pagamento di un contributo forfettario relativo alle somme dovute a titolo retributivo, contributivo e fiscale, la cui determinazione e le relative modalità di pagamento saranno stabilite con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, con il Ministro dell'Interno ed il Ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali. Al momento in cui scriviamo, tale decreto non è stato emanato e pertanto è possibile che le dichiarazioni di emersione effettuate in questo periodo tendano a riportare il minor numero possibile di giorni di irregolarità dichiarata. Non va inoltre sottovalutato il costo relativo all'incertezza su tale somma da pagare, ciò crea un disincentivo ex ante per il datore di lavoro nell'effettuare la dichiarazione. La Circolare n. 68 del 31/05/2020 della Direzione Centrale Entrate Inps chiarisce la normativa di riferimento a tale proposito.

inferiore a 30,000 euro, da dichiarare alle autorità nella domanda di emersione (caratteristica mantenuta anche nella sanatoria corrente). L'elevato costo amministrativo e la difficoltà di reperire i documenti necessari, combinati con la complessità nella compilazione della domanda, condussero al già ricordato basso numero di domande presentate e al respingimento di circa il 30% di quelle istruite.

La sanatoria che si accinge ad essere varata ha paletti chiari e stringenti da questo punto di vista: i cittadini stranieri che fanno domanda devono essere stati sottoposti a rilievi fotodattiloscopici (fotografia e rilievo delle impronte digitali) prima del 8/3/2020, ovvero devono aver soggiornato in Italia precedentemente alla suddetta data (in forza della dichiarazione di presenza resa ai sensi della legge 28 maggio 2007, n. 68): in entrambi i casi, i cittadini stranieri non devono aver lasciato il territorio nazionale dal 8/3/2020. L'elemento della preesistente permanenza nel paese suggerisce che diversi migranti irregolari presenti sul territorio potrebbero non essere in grado di effettuare la domanda. Inoltre, similmente a quanto accaduto nel 2012, in applicazione del comma 6 dell'articolo 103 del D.L. n. 34/2020, l'art. 9 del decreto interministeriale 27 maggio 2020 ha stabilito che l'ammissione alla procedura di emersione è condizionata all'attestazione del possesso, da parte del datore di lavoro persona fisica, ente o società, di un reddito imponibile o di un fatturato risultante dall'ultima dichiarazione dei redditi o dal bilancio di esercizio precedente non inferiore a 30.000 euro annui.

ATTUALE BACINO POTENZIALE DI LAVORO NON REGOLARE

Se si osserva l'andamento del lavoro non regolare FTE in Italia, come rilevato da Istat dal 2000 al 2017 (vedi figura 2), si comprende come la dimensione del mercato informale in Italia sia direttamente e positivamente correlata con il numero di domande che pervengono ad ogni sanatoria. Ad esempio, a fine 2001, poco prima della sanatoria 195/2002, la percentuale di occupati FTE irregolari sul totale era del 17% circa, il picco più alto negli ultimi 20 anni. Lo stesso dato scese di circa 3 punti percentuali nell'anno successivo la sanatoria, toccando così il suo punto più basso. Nel 2012 alla vigilia della nuova regolarizzazione, tale percentuale era nuovamente risalita seppur non raggiungendo i livelli del 2001. L'ultima rilevazione disponibile ci dice che il lavoro non regolare (occupati FTE) è ulteriormente cresciuto per attestarsi intorno al 15.5%.

Il numero di occupati non regolari stimati al 2017 da Istat è di circa 3,3 milioni; se ci si restringe ai soli settori che vengono toccati dalla sanatoria in discussione, il bacino potenziale scende a 1.1 milioni di occupati circa⁵.

Tale insieme è formato sia da italiani, sia da stranieri, e la sanatoria si rivolge ad entrambi i gruppi, ma l'esperienza del passato ci insegna che migranti e autoctoni reagiscono in maniera molto diversa di fronte all'incentivo all'emersione. La regolarizzazione dei lavoratori italiani ha abitualmente poco successo - l'esperienza della sanatoria 383/2001 è chiara in questo senso - con un *take-up* quasi nullo. Viceversa, quella dei migranti, per via dell'accesso al permesso di soggiorno, ha una presa molto maggiore. Per comprendere meglio le potenzialità della politica in questione è bene quindi definire quanti migranti irregolari ci siano sul territorio italiano. Tale popolazione viene stimata dalla fondazione ISMU in circa 562,000 unità nel 2019. Non tutti questi migranti, però, sono lavoratori ed è difficile stabilire quanti lo siano; inoltre, non tutti sono impiegati nei settori interessati dalla nuova sanatoria.

LA DIFFICILE STIMA DEL NUMERO DI RICHIESTE DI EMERSIONE PER IL 2020

Una stima del *take-up* potenziale per la parte della sanatoria che riguarda le istanze da presentare ad Inps è complicata, poiché si ha a che fare con popolazioni che sono nascoste alla rilevazione diretta della statistica ufficiale. Tuttavia, basandoci sui numeri a disposizione dell'esperienza passata, si può provare a stimare il numero di lavoratori che potrebbero far domanda di emersione. Proviamo ad effettuare questo calcolo per la sola parte di sanatoria di pertinenza Inps, sia per ragioni di competenza istituzionale che di disponibilità dei dati.

Se, ad esempio, si assume che il rapporto tra lavoratori irregolari immigrati e autoctoni sia simile a quello del mercato formale, e cioè circa 1 a 10⁶, allora vi saranno circa 330,000 lavoratori irregolari migranti e poco più di un terzo di questi dovrebbe essere impiegato nei settori interessati dalla sanatoria 2020⁷; se tutti costoro rispondessero alla misura potremmo raggiungere un livello massimo di 110mila domande.

⁵ Di cui 220mila circa nel settore "Agricoltura, silvicoltura e pesca" e circa 920mila nel settore "Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico, produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze". È bene ricordare però, che tale settore comprende, oltre ai collaboratori domestici, altre categorie non coperte da questo decreto, quindi il numero di 900mila lavoratori rappresenta una stima in eccesso dei possibili lavoratori interessanti nel settore.

⁶ Tale valore è riportato nell'Ottavo Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia, Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche dell'integrazione, Ministero del Lavoro, Luglio 2018.

⁷ I settori interessati dalla sanatoria costituiscono poco più di un terzo dei lavoratori irregolari totali che sono 3,3 milioni circa, possiamo quindi stimare in 1,1 milioni circa gli occupati irregolari nei settori interessati dalla sanatoria (9 circa nel settore dei

Per contro, si potrebbe invece assumere che tutti i 562mila immigrati irregolari stimati da ISMU siano potenziali lavoratori e costituiscano, quindi, circa il 17% del lavoro non regolare italiano; di questi un terzo lavorerebbe nei settori interessati dalla sanatoria, raggiungendo quindi un totale di 187mila potenziali richiedenti.

Si può pertanto prudentemente affermare che in considerazione dell'apporto quasi nullo del lavoro irregolare autoctono le istanze che potrebbero arrivare ad Inps dovrebbero essere comprese tra 110mila e 187mila unità.

È bene infine menzionare che, le stime riportate nella relazione tecnica allegata al decreto, riportano una platea di beneficiari che potrebbe arrivare a circa 220 mila persone, anche se la stessa relazione precisa che si tratta di una stima “presuntiva”, basata sulle domande pervenute nelle regolarizzazioni del 2009 e del 2012.

GLI EFFETTI DI UNA SANATORIA SUL MERCATO DEL LAVORO: due esempi 2002 e 2012, *take-up* diversi ma effetti simili

La Direzione Centrale Studi e Ricerche ha effettuato diverse analisi sul tema degli effetti di una sanatoria⁸, tema che ora è nuovamente in discussione. Di seguito riportiamo i risultati più salienti sui due casi già richiamati in precedenza: la sanatoria del 2002 e quella del 2012. In una ricerca condotta anche grazie al programma [Visitinps Scholars](#) abbiamo studiato l'impatto della più grande regolarizzazione attuata in Italia, nel 2002, focalizzandoci sui lavoratori nel settore privato extra agricolo, interessato da circa un terzo delle domande totali. I risultati principali mostrano che le imprese che partecipano alla regolarizzazione sperimentano un aumento nel numero di occupati (da emersione) nel breve periodo, effetto che si riduce in modo rilevante negli anni successivi.

Se si guarda inoltre ai salari pagati dalle imprese regolarizzanti, si nota che questi non cambiano significativamente con l'arrivo dei nuovi lavoratori. La regolarizzazione inoltre non ha impatti significativi sulle carriere dei colleghi dei lavoratori che vengono regolarizzati: ciò è importante poiché questo è il segmento di forza lavoro verosimilmente più colpito dagli effetti indiretti della regolarizzazione, assumendo una competizione diretta fra i nuovi arrivati

domestici e assistenza alla famiglia e 2 in quello dell'agricoltura). I dati relativi a tali quantità sono reperibili presso il sito dati.istat.it. Per una sintesi dei principali indicatori di economia sommersa si può far riferimento a Istat, L'economia non osservata negli anni 2014-2017, Statistiche Report, 15 Ottobre 2019, scaricabile al link: <https://www.istat.it/files/2019/10/Economia-non-osservata-nei-conti-nazionali-2017.pdf>). Per effettuare la nostra stima facciamo, inoltre, l'ulteriore ipotesi che i lavoratori migranti irregolari siano distribuiti nei vari settori dell'economia italiana con la stessa distribuzione del lavoro non regolare.

⁸ Si veda, WPINPS N17, il XVI Rapporto Annuale Inps o il saggio N°2 del volume 2018/1 della rivista Economia Italiana.

a danno dei lavoratori preesistenti nell'impresa. Utilizzando metodologie econometriche risulta che la carriera dei colleghi non viene intaccata e non cambia la probabilità di essere occupati nel breve e nel medio periodo, né tantomeno il loro salario mensile. Si trova un leggero impatto solo sulle carriere dei colleghi stranieri che hanno maggiore probabilità di cambiare impresa e soffrono di una riduzione di circa il 4% dei salari mensili nei mesi successivi alla regolarizzazione.

Tale evidenza potrebbe suggerire un possibile esito fallimentare della sanatoria, dato che l'occupazione delle imprese regolarizzanti aumenta in modo rilevante soltanto nel breve periodo, suggerendo che i lavoratori emersi ritornino a lavorare nell'economia informale e sommersa. Tuttavia, l'analisi mostra chiaramente che nei primi cinque anni dopo la regolarizzazione, la permanenza nel mercato del lavoro formale dei lavoratori regolarizzati è estremamente alta. Circa il 75% di questi risulta regolarmente occupato con un rapporto di lavoro dichiarato nel settore privato extra agricolo, sebbene emerga una notevole mobilità, sia in termini di impresa, sia di ambito territoriale: solo il 18% resta occupato nella stessa impresa che lo ha regolarizzato, e circa la metà cambia provincia (vedi figura 3). A confronto con i lavoratori nativi e con lavoratori stranieri presenti in Italia da più tempo, i lavoratori regolarizzati mostrano una propensione a cambiare provincia più alta di circa il 16%. Tale maggiore mobilità sembrerebbe dovuta in parte alle caratteristiche della regolarizzazione, in quanto occorre dimostrare di lavorare già in Italia e di avere un permesso di soggiorno, all'epoca temporaneo ma con possibilità di rinnovo. Dall'altra è noto nella letteratura in tema che i lavoratori stranieri immigrati hanno minori costi nello spostarsi tra mercati e/o territori diversi, grazie al fatto che molti di loro sono giovani e/o single, con famiglie di provenienza nei paesi di origine, e quindi di fatto meno legati degli autoctoni al mercato al lavoro. Da ultimo occorre ricordare che solitamente non sono proprietari di immobili, fatto questo che tende a ridurre la mobilità geografica per i nativi. Sempre per lo stesso motivo, reagiscono all'apertura di nuovi posti vacanti, anche se molto lontani dal luogo di residenza, con una tendenza più alta rispetto ai nativi di muoversi alla ricerca di un nuovo posto di lavoro. Ciò induce un meccanismo che gli economisti chiamano "lubrificare i mercati" (*greasing the wheels*): i migranti si muovono molto e quindi riescono a rispondere a chiamate in mercati in cui un autoctono ha più difficoltà ad arrivare. L'effetto combinato di questi elementi fa sì che i migranti non siano necessariamente in concorrenza diretta con gli autoctoni, in quanto non rappresentano dei sostituti, riducendo così il rischio di togliere lavoro agli italiani.

A fronte di tali risultati sulla sanatoria 2002, abbiamo provato ad analizzare la sopravvivenza dei migranti regolarizzati anche per la sanatoria 2012 che, come abbiamo già descritto, ha avuto un *take-up* molto più basso. L'analisi ci appare interessante per comprendere se a fronte di *take-up* diversi corrispondano effetti differenti sul mercato del lavoro. Inoltre, la sanatoria del 2012 ci permette un'analisi della mobilità dei migranti attraverso diversi fondi di gestione contributiva. Infatti, nel 2012 la maggior parte dei lavoratori sono emersi nel settore del lavoro

domestico, ciò fu dovuto al fatto che il costo per la regolarizzazione era di fatto più basso in tale settore⁹.

Laddove possibile, gli immigrati illegali cercano di emergere anche a costo di farlo in situazioni che non sono direttamente legate alle attività esercitate abitualmente, perché è il permesso di soggiorno il vero beneficio che spinge verso la regolarizzazione. Non trascuriamo inoltre che il settore domestico è caratterizzato dal fatto che il datore di lavoro è tipicamente una famiglia, dove quindi l'aspetto relazionale tra datore di lavoro e dipendente è spesso prevalente sulle altre dimensioni. Ciò evidenzia un'implicita "ipocrisia" delle sanatorie quando si aprono solo ad alcuni settori e ai domestici in particolare, in quanto è spesso praticamente impossibile verificare la sussistenza precedente dei rapporti di lavoro.

È utile analizzare ciò che accade ai domestici regolarizzati nel 2012, proprio perché la nuova sanatoria si rivolge a loro in maniera particolare. Nelle Tabelle da 1A a 1C abbiamo sintetizzato i movimenti dei regolarizzati nella sanatoria 2012 tra i vari fondi contributivi di pertinenza Inps negli anni successivi fino al 2017. A tale scopo abbiamo usato i dati degli estratti conto contributivi dei lavoratori emersi, identificati in ogni fondo di pertinenza dai codici amministrativi specifici assegnati per la regolarizzazione. La Tabella 1A descrive cosa è accaduto ai lavoratori regolarizzati come domestici, la Tabella 1B si riferisce invece ai lavoratori regolarizzati come agricoli mentre la Tabella 1C riguarda i dipendenti emersi in imprese private non agricole.

Innanzitutto, è interessante osservare la sproporzione nei numeri assoluti dei regolarizzati nei 3 canali: dai dati amministrativi degli archivi Inps siamo riusciti a ricostruire che circa 110,000 lavoratori sono emersi come domestici mentre non più di 6,000 sono stati regolarizzati negli altri due canali possibili¹⁰. Il 95% degli interessati è quindi emerso come domestico. La sanatoria ha contribuito all'emersione di retribuzioni totali per lavoratori negli anni dal 2012 al 2017 di poco inferiori ai 3,5 miliardi di euro.

Si evince, inoltre, che del totale dei lavoratori domestici emersi nel 2012 quasi il 70% sono ancora presenti nel mercato del lavoro dipendente a 5 anni dalla sanatoria. Per gli altri settori interessati la permanenza è più alta ed è di poco inferiore all'80%¹¹.

⁹ Come già accennato in precedenza, la sanatoria 2012 fu tra le più costose per i datori di lavoro, tale impegno economico era, tuttavia, variabile a seconda del settore di emersione per cui si faceva domanda, ciò per lo più era dovuto all'ammontare di contributi evasi da versare al momento della domanda.

¹⁰ La discrepanza tra le 134mila domande pervenute e ciò che troviamo nei dati amministrativi Inps è da attribuirsi al fatto che non tutte le domande furono accolte, di fatto molte furono rigettate per carenza di documentazione. Come già ricordato i costi amministrativi incidono negativamente sul numero di domande inviate e accolte.

¹¹ È possibile che coloro i quali sono fuori dal nostro campione, 5 anni dopo la sanatoria siano divenuti imprenditori o lavoratori autonomi, che si siano semplicemente allontanati dal nostro paese, che siano deceduti o non impiegati. È ovviamente ancora possibile ipotizzare che alcuni di questi siano tornati a lavorare nel settore informale.

In ciò si conferma che regolarizzare anche in un contesto di mercato (informale) e con regole molto diverse produce lavoro stabile che perdura nel tempo con tassi di sopravvivenza nel mercato formale molto simili a quelli degli altri lavoratori non regolarizzati.

Inoltre, si nota che i regolarizzati, soprattutto i domestici, tendono, già dopo il primo anno, a muoversi trovando occupazione in altri settori, a volte mantenendo il proprio lavoro come domestici ma affiancando a questo delle giornate di lavoro negli altri settori. Ad esempio, nell'anno 2014, dei circa 70,000 domestici emersi nel 2012 ancora presenti nel mercato, 33,500 circa sono ancora impiegati esclusivamente con la stessa qualifica, 12,000 circa hanno una retribuzione come domestici ma vi affiancano qualche altro versamento in altri settori e 24,700 lavorano stabilmente ma svolgendo una professione diversa. Ciò significa che dopo 2 anni dalla sanatoria più del 50% di coloro che sono rimasti nel mercato formale versa almeno un euro di contributi in gestioni diverse da quella in cui è emerso.

Senza entrare nel dettaglio numerico si può facilmente osservare che un comportamento analogo si registra anche con gli emersi nel settore agricolo (Tabella 1B), i quali però tendono a restare comunque impiegati per alcune settimane nel settore di regolarizzazione anche negli anni successivi. Resta comunque il fatto che nel 2017 solo 187 lavoratori dei circa 3,000 emersi versano contributi esclusivamente nel settore agricolo. Gli emersi nel settore privato extra agricolo (Tabella 1C), invece, tendono a restare in quella gestione. Probabilmente ciò è dovuto anche alla dimensione dominante di questo mercato rispetto agli altri: si nota, infatti, che solo 300 dei 2,300 circa rimasti nel mercato del lavoro formale hanno trovato un'occupazione e versano esclusivamente fuori dal settore dei dipendenti.

Si osserva, inoltre, come nel tempo le retribuzioni medie annuali di tali lavoratori ancora impiegati nel mercato formale tendano ad aumentare, con tassi di crescita molto differenti a seconda del settore in cui si è stati regolarizzati. Ad esempio, la retribuzione lorda media annuale dei lavoratori presenti ancora nel mercato dei domestici nel 2013 è circa 5,400 euro, mentre per coloro presenti ancora nel 2017 è di circa 9,200 euro, quasi il doppio. Per i lavoratori agricoli presenti ancora nel mercato formale, la crescita di retribuzione annuale media è più bassa e va dai 6,700 nel 2013 agli 8,300 nel 2017, mentre per coloro che sono emersi nel mercato privato e sono ancora presenti, la retribuzione media annuale mostra addirittura un leggero calo, andando da 13,295 nel 2013 a 12,760 nel 2017. Tali dati non sono di facile interpretazione, in quanto da una parte riflettono una possibile autoselezione che porta i lavoratori migliori e più produttivi a rimanere nel mercato del lavoro iniziale, così come può registrarsi una progressiva acquisizione di conoscenze acquisite sul posto di lavoro che porta il lavoratore regolarizzato ad essere più produttivo, migliorando la propria condizione retributiva individuale. Tuttavia, non si può escludere che nel caso di coloro che sono emersi come domestici vi sia anche una tendenza a regolarizzare situazioni iniziali di sommerso parziale via via che la carriera avanza.

A tale proposito, è bene sottolineare che l'emersione di un lavoratore impone al datore di lavoro un probabile aggravio di costi, dovendo questi pagare tasse e contributi a fronte di un nuovo contratto. È quindi verosimile ipotizzare che, almeno in una prima fase, parte di questi oneri possano essere traslati sul lavoratore, ad esempio riducendo il salario che gli viene offerto. Tuttavia, è estremamente difficile testare empiricamente se i costi aggiuntivi della regolarizzazione vengano effettivamente suddivisi tra datore di lavoro e lavoratore, mancando dati per identificare la situazione retributiva del contratto irregolare.

LE ENTRATE FISCALI E CONTRIBUTIVE A SEGUITO DELL'EMERSIONE

Dopo aver discusso delle dinamiche su imprese e lavoratori a seguito di passate regolarizzazioni, in questo paragrafo si vuole studiare se dal punto di vista della finanza pubblica l'emersione di occupati precedentemente sommersi dia origine ad un aumento delle entrate "strutturale" - cioè che si confermi nel corso degli anni - di almeno tre forme di entrate dirette: i contributi sociali (con il loro corollario di futuri trattamenti di fine rapporto), l'Irpef (imposta sui redditi personali) e le addizionali regionali e comunali (dovute solo se è dovuta l'Irpef).

In termini di analisi di lungo periodo, sarebbe necessaria un'ulteriore distinzione tra i contributi sociali, che sono un accantonamento di lungo periodo a fronte di un trattamento pensionistico futuro, e le imposte, rientranti nella fiscalità generale e perciò non direttamente attribuibili a redditi o prestazioni presenti o future per gli interessati. Tuttavia, in termini di finanza pubblica le prestazioni pensionistiche future non vengono registrate tra le maggiori spese nell'arco degli anni immediatamente seguenti i nuovi fenomeni, cosicché l'intero flusso di maggiori entrate viene registrato ad aumento delle entrate ed a riduzione dei deficit di bilancio.

A prescindere da quale sia il comportamento di "condivisione" dei nuovi e maggiori costi fiscali e contributivi (per i quali risulta cruciale il livello del reddito del lavoratore emergente, spesso entro le soglie di reddito esente da Irpef ed addizionali), l'informazione di rilievo per una stima preliminare delle maggiori entrate attese è soltanto il livello di retribuzione lorda dichiarato in emersione e la sua distribuzione. Per queste ipotesi è di grande aiuto l'aver potuto osservare i due rilevanti e recenti casi di sanatoria ed emersione, dai quali abbiamo desunto la proporzione di possibili emergenti per rispettiva soglia di reddito¹².

¹² Abbiamo di fatto assunto che la prossima emersione genererà redditi da lavoro al primo anno con una distribuzione simile ai redditi da lavoro emersi nel 2012 per lavoratori domestici e agricoli, come osservato nel successivo 2013.

Sulla base delle ipotesi argomentate effettuate qui in tema di emersione attesa, attraverso il modello di micro-simulazione di contributi, imposte e benefici Inps, a cura della DCSR, abbiamo quantificato gli impatti post emersione in termini di competenza annua di contributi, Irpef ed addizionali. L'uso di una micro-simulazione sembra appropriato in presenza di fenomeni che interessano lavoratori spesso a basso reddito, per i quali sono significative da un lato le soglie di esenzione fiscale, dall'altro le spese sociali quali assegni per il nucleo familiare, bonus e sostegni quali il reddito di cittadinanza.

A partire dalla distribuzione dei redditi lordi ipotizzata per circa 160mila lavoratori¹³ in emersione e dalla distribuzione dei redditi emersi in passato per le categorie interessate (con forte prevalenza di soggetti con redditi al di sotto della soglia di esenzione Irpef e addizionali) si perviene alle quantificazioni osservabili nella tabella 2. L'ipotesi di lavoro per la micro-simulazione è stata quella che l'emersione avvenga ad un livello di “retribuzione lorda” pari al reddito informale - e perciò disponibile – percepito prima dell'emersione.

Come ci si poteva attendere, l'emersione di circa 160mila lavoratori a basso reddito farebbe dichiarare stabilmente oltre un miliardo di retribuzione lorda, che genererebbe circa 265 milioni annui di contributi sociali, prima non versati, 225 milioni di Irpef e addizionali locali, 38 milioni di assegni familiari.

Nel complesso, per gli emergenti il versamento di contributi e imposte determinerebbe una riduzione di reddito immediatamente disponibile pari a circa 250 milioni. A fronte di tale riduzione, sarebbe però da considerare per il lavoratore emergente sia il futuro trattamento pensionistico, parametrato ad un accantonamento annuo pari ai citati 265 milioni¹⁴, sia eventuali ammortizzatori sociali, oggi preclusi.

CONCLUSIONI

Lo studio delle esperienze del passato e alcune ipotesi di lavoro desunte dall'attuale situazione socioeconomica ci indicano che il *take-up rate* di una regolarizzazione può variare molto e ci suggeriscono che le principali determinanti del successo di questa politica siano da ricercarsi nel numero di lavoratori irregolari presenti sul territorio e nei costi relativi alla regolarizzazione stessa. Nel caso della sanatoria in discussione i costi economici per un lavoratore non sembrano elevati, almeno relativamente alle esperienze passate, mentre risultano più stringenti gli oneri cosiddetti amministrativi. Sulla base delle informazioni

¹³ Si è scelto tale valore come ipotesi di lavoro per collocarsi tra la stima più bassa mostrata nei paragrafi precedenti di 110mila e la stima più alta relativa alla relazione tecnica allegata al decreto.

¹⁴ Considerabili anche come valore attuale dei futuri trattamenti pensionistici acquisiti con i versamenti contributivi.

indirette disponibili (Istat, ISMU) e di dati di fonte amministrativa (Inps) per i lavoratori migranti e informali, abbiamo stimato una possibile emersione tra 100mila e 200mila domande in sanatoria. È bene a tal proposito menzionare che alla data del 10 Giugno 2020 sono pervenute ad Inps 8000 domande circa, una partenza lenta come spesso accade in situazioni in cui il costo, anche in termini di tempo per reperire la documentazione, è significativo e incerto.

Le analisi su gli effetti che una regolarizzazione ha sul mercato del lavoro sono invece molto chiari e di gran lunga incoraggianti rispetto alle ricadute che la stessa ha sul sistema di *welfare* del paese. I migranti regolarizzati che sono stati analizzati nelle sanatorie del 2002 e del 2012 non ritornano né interamente né prevalentemente nel mercato del lavoro informale a seguito della sanatoria, ma restano nel mercato del lavoro formale italiano, contribuendo e versando imposte dirette per gli anni a seguire, senza significativi effetti di “spiazzamento” per altre tipologie di lavoratori. I migranti regolarizzati mostrano una mobilità elevata sul territorio nazionale così come tra i diversi settori. Il saldo netto della attuale sanatoria, come quelle del 2002 e del 2012, potrebbe rivelarsi quindi positivo per il paese nel suo complesso, oltre che per la situazione individuale dei lavoratori regolarizzati.

Utilizzando infine il modello di micro-simulazione di contributi, imposte e benefici della DCSR, prevediamo che l'emersione di circa 160mila lavoratori a basso reddito farà registrare stabilmente oltre un miliardo di retribuzione lorda, contributi sociali prima non versati per circa 265 milioni, imposte dirette (Irpef e addizionali locali) per circa 225 milioni.

Nel complesso, a fronte di maggiori entrate fiscali e contributive per circa 500 milioni, gli emergenti subirebbero una riduzione di reddito immediatamente disponibile pari a circa la metà. Tale riduzione, tuttavia, sarebbe più che compensata dall'aumento atteso dei trattamenti pensionistici ed assistenziali futuri, generati dai versamenti contributivi.

FIGURA 1 – Cittadini stranieri occupati in Italia (fonte: Uniemens Inps)

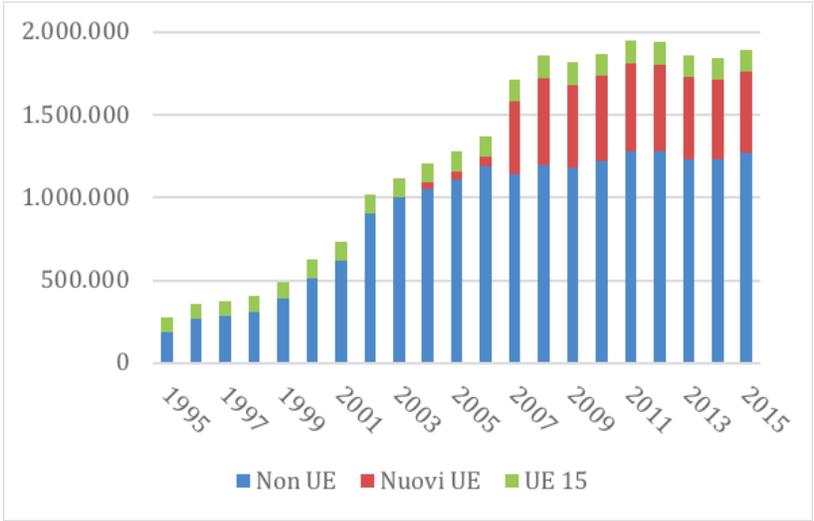


FIGURA 2 – Incidenza del lavoro irregolare FTE (fonte: Istat)

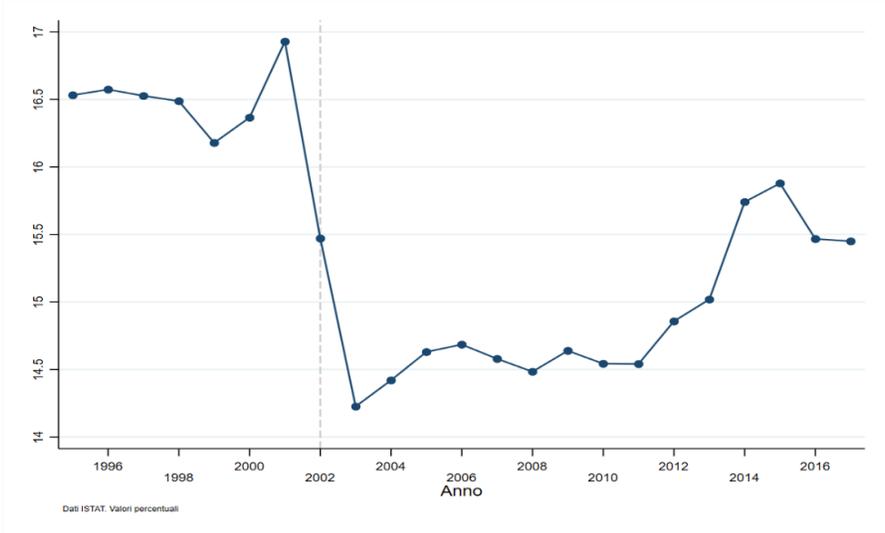


FIGURA 3 – Sopravvivenza degli emersi nel 2002 (fonte: Uniemens Inps)

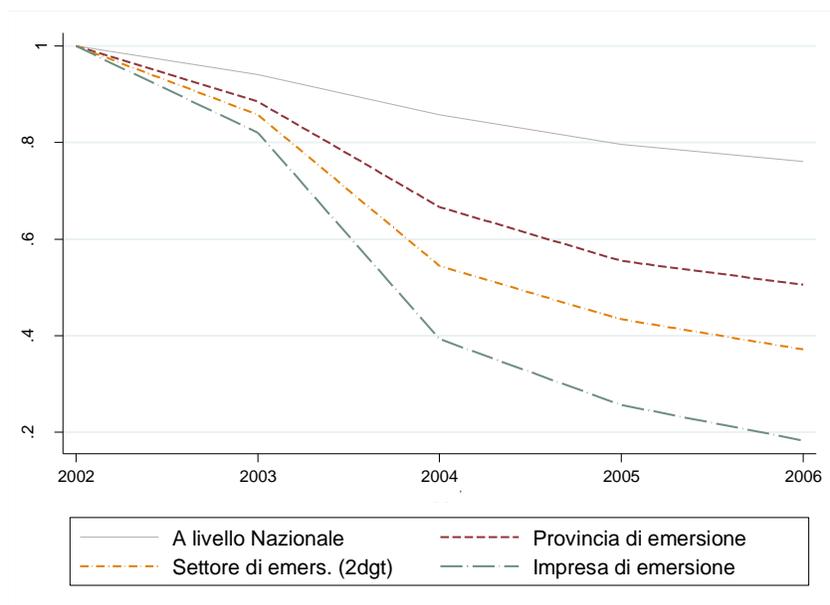


TABELLA 1A – Lavoratori domestici emersi nella sanatoria del 2012

(fonte: estratti conto Inps)

Lavoratori LD emersi con sanatoria nel 2012				
109.228				
con retribuzione complessive cumulate nel periodo 2012-2017 pari a				
3.173.036.521 euro				
ANNO	NUM LAV TUTTE LE GESTIONI	DI CUI NUM LAV GESTIONE LD E ALTRO	DI CUI NUM LAV SOLO GESTIONE LD	DI CUI NUM LAV NO GESTIONE LD
2013	91.696	10.518	78.779	2.399
2014	70.080	11.841	33.538	24.701
2015	73.392	9.855	22.808	40.729
2016	73.129	9.201	19.075	44.853
2017	73.839	8.624	17.696	47.519
ANNO	RETR LAV TUTTE LE GESTIONI	RETR LAV GESTIONE LD E ALTRO	RETR LAV SOLO GESTIONE LD	RETR LAV NO GESTIONE LD
2013	497.041.962	74.938.188	411.336.346	10.767.428
2014	384.611.225	79.008.689	165.676.742	139.925.794
2015	500.289.873	71.682.402	129.924.094	298.683.377
2016	598.862.185	72.742.093	123.835.712	402.284.379
2017	676.209.942	71.839.485	121.552.502	482.817.955

TABELLA 1B – Lavoratori dipendenti (agricoli) emersi nella sanatoria del 2012

(fonte: estratti conto Inps)

Lavoratori Agricoli Dipendenti emersi con sanatoria nel 2012				
2.926				
con retribuzione complessive cumulate nel periodo 2012-2017 pari a				
94.392.831 euro				
ANNO	NUM LAV TUTTE LE GESTIONI	DI CUI NUM LAV GESTIONE AG E ALTRO	DI CUI NUM LAV SOLO GESTIONE AG	DI CUI NUM LAV NO GESTIONE AG
2013	2.613	1.176	1.028	409
2014	2.307	1.496	472	339
2015	2.277	1.572	351	354
2016	2.312	1.672	229	411
2017	2.314	1.666	186	462
ANNO	RETR LAV TUTTE LE GESTIONI	RETR LAV GESTIONE AG E ALTRO	RETR LAV SOLO GESTIONE AG	RETR LAV NO GESTIONE AG
2013	17.541.573	7.919.038	5.695.745	3.926.790
2014	12.998.536	8.955.176	1.685.477	2.357.883
2015	14.539.647	10.526.271	1.179.973	2.833.403
2016	16.941.208	12.186.163	885.712	3.869.332
2017	19.229.279	13.153.117	878.774	5.197.388

TABELLA 1C – Lavoratori dipendenti settore privato emersi nella sanatoria del 2012
 (fonte: estratti conto Inps)

Lavoratori Aziende DM emersi con sanatoria nel 2012				
2.900				
con retribuzione complessive cumulate nel periodo 2012-2017 pari a				
163.263.479 euro				
ANNO	NUM LAV TUTTE LE GESTIONI	DI CUI NUM LAV GESTIONE DM E ALTRO	DI CUI NUM LAV SOLO GESTIONE DM	DI CUI NUM LAV NO GESTIONE DM
2013	2.376	103	2.259	14
2014	2.076	249	1.689	138
2015	2.195	297	1.639	259
2016	2.226	316	1.631	279
2017	2.237	328	1.609	300
ANNO	RETR LAV TUTTE LE GESTIONI	RETR LAV GESTIONE DM E ALTRO	RETR LAV SOLO GESTIONE DM	RETR LAV NO GESTIONE DM
2013	31.589.091	1.623.286	29.915.009	50.796
2014	22.347.058	3.124.917	18.429.694	792.447
2015	23.432.181	3.541.347	18.198.019	1.692.815
2016	26.627.183	4.206.866	20.081.693	2.338.624
2017	28.545.969	4.666.602	21.077.824	2.801.543

TABELLA 2 - Principali impatti di finanza pubblica e di reddito disponibile per gli individui che richiedono regolarizzazione (Fonte: modello di micro-simulazione Tax Benefit DCSR- Inps)

Variazioni di finanza pubblica con emersione	Somme (MLN)	Medie in €
Variazione retribuzione lavoro dipendente	1'124	7'001
Variazione contributi sociali DATORI (senza accantonam. TFR)	208	1'294
Variazione contributi sociali a carico del dipendente	57	355
Variazione Irpef netta (erariale)	207	1'287
Variazioni addizionali locali Irpef	17	106
Variazione assegni familiari	38	234
Variazione reddito disponibile (compreso precedente reddito evaso)	-245	-1'524