

Ero Straniero

L'umanità che fa bene

10 maggio 2022

Regolarizzazione 2020: dopo due anni, più di centomila ancora in attesa dei documenti

La [campagna Ero straniero](#) ha proposto e fortemente sostenuto la **regolarizzazione straordinaria prevista dal governo nel maggio 2020** in piena emergenza sanitaria, pur sottolineando da subito la portata ridotta del provvedimento a causa dei pochi settori identificati per l'emersione¹. Da quel momento, la campagna ha monitorato l'attuazione della misura, dedicando diversi [approfondimenti](#) alle principali criticità emerse, in particolare in merito ai **tempi troppo lunghi dell'esame delle circa 220.000 domande** presentate da giugno ad agosto 2020. Di seguito, quanto riscontrato dai dati e dalle informazioni raccolte dalla campagna sullo stato di attuazione della misura alla fine di marzo 2022.

1. L'analisi dei dati sulla sanatoria 2020

I dati relativi alle domande di regolarizzazione esaminate

A quasi due anni dal varo della regolarizzazione straordinaria, il quadro è ancora molto preoccupante. Alla fine di marzo 2022², infatti, **delle 207.452 domande di emersione presentate dai datori di lavoro per lavoratori e lavoratrici nel settore domestico e, in piccola parte, in quello agricolo³, i permessi di soggiorno in via di rilascio da parte delle prefetture risultano essere 104.948, pari al 50% circa del totale delle domande**. Ricordiamo che a fine ottobre 2021 le pratiche finalizzate in tutt'Italia erano 78.897, quindi circa un terzo (il 38%) del totale. Per conoscere il numero effettivo di pratiche lavorate dalle prefetture, a tale cifra vanno aggiunte le **domande che sono state rigettate** per mancanza di uno o più requisiti richiesti per accedere alla procedura: alla fine di marzo 2022 **risultano essere 23.522**, oltre l'11% del totale delle domande. **In tutto, quindi, le prefetture italiane hanno processato 128.470 domande di regolarizzazione dall'agosto 2020 al marzo 2022, il 62% del totale di quelle ricevute.**

¹ Art. 103 del 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-19, poi convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77.

² Dati al 24 marzo comunicati alla campagna dal Dipartimento libertà civili e immigrazione del ministero dell'interno.

³ Per accedere alla misura, il provvedimento ha individuato due canali. Il primo (descritto nel comma 1 dell'art. 103) prevedeva che i datori di lavoro potessero dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare pre-esistente con lavoratori italiani o stranieri oppure presentare domanda per assumere ex-novo cittadini stranieri (senza un permesso di soggiorno per lavoro valido), se già presenti sul territorio nazionale a una certa data. I cittadini stranieri, infatti, per essere ammessi alla misura, dovevano essere stati sottoposti a rilievi foto-dattiloscopici prima dell'8 marzo 2020 o, comunque, poter dimostrare la loro presenza in Italia precedentemente a tale data sulla base di attestazioni documentali. Il secondo canale (comma 2 dell'art. 103) prevedeva invece la concessione di un permesso di soggiorno temporaneo di sei mesi ai cittadini stranieri senza titolo di soggiorno con precedente esperienza lavorativa nei settori interessati dalla misura. In caso di successiva assunzione nei medesimi ambiti nel periodo di validità del permesso temporaneo, tale titolo poteva essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro.



Passiamo ora a vedere nel dettaglio la situazione di alcuni territori. A Milano, delle 25.900 domande ricevute, sono in via di rilascio 5.484 permessi di soggiorno (il **21%**), mentre risultano 533 rigetti. A **Roma** su 17.371 domande, 3.202 sono i permessi di soggiorno in via di rilascio (il 18%) e 1.427 i rigetti (l'8%). A **Napoli**, su 19.268 domande ricevute, sono 2.677 le pratiche concluse positivamente, quasi il 14%, e 1.712 i rigetti (l'8,8%). Permane, quindi, nelle tre prefetture che hanno ricevuto il maggior numero di domande, un **fortissimo ritardo** nell'esaminare e portare a conclusione le pratiche di regolarizzazione. A **Torino**, su circa 5.412 domande, sono 2.551 i pds in via di rilascio (il 47%), e 812 i rigetti (il 15%). A **Caserta**, su 6.623 domande, sono in via di rilascio 2.738 pds, il 41%, con un **numero molto alto di rigetti, 2.142, il 32% del totale delle domande**. A **Foggia** sono 1.089 le pratiche concluse sul totale di 1.810 (il 60%), **e numerosi sono i rigetti, 550 (il 30%)**.

Giunto, invece, quasi al termine il lavoro della prefettura di **Latina** dove su 3.602 domande 2.974 sono arrivate nella fase conclusiva (82%) e dove risultano 356 rigetti, quasi il 10%. Migliore il quadro anche a **Bari**, dove sono 3.293 i pds in via di rilascio su 4.996 domande (il 66%) e 299 i rigetti (il 6%); a **Bologna**, con 3.412 pds in via di rilascio (80%) su 4.260 domande totali e 244 rigetti (oltre il 5%); a **Reggio Calabria** con 1.678 pds su 2.173 domande (77%) e 392 rigetti (18%). I dati completi provincia per provincia sono disponibili sul [sito](#) della campagna.

Province	istanze presentate	pds in via di rilascio (al 27 ottobre 2021)	pds in via di rilascio (al 24 marzo 2022)	% pds in via di rilascio (al 24 marzo 2022)
Milano	25.900	2.551	5.484	21%
Roma	17.371	1.242	3.202	18%
Torino	5.412	1.620	2.551	47%
Napoli	19.268	1.780	2.677	14%
Caserta	6.623	1.247	2.738	41%
Foggia	1.810	968	1.089	60%

Tabella 1: Riepilogo permessi di soggiorno in via di rilascio per numero di domande (confronto tra i dati a ottobre 2021 e marzo 2022)

Abbiamo visto finora i dati relativi all'attività istruttoria delle prefetture che, se l'esito è positivo, si conclude con la convocazione di datore di lavoro e lavoratore per la firma del contratto di soggiorno. A questo punto, c'è un ultimo passaggio del procedimento, e cioè l'effettivo rilascio



da parte delle questure del permesso di soggiorno, che implica un **ulteriore periodo di attesa**. Il **totale dei permessi di soggiorno rilasciati fisicamente dalle questure in seguito alla procedura di regolarizzazione** a carico del datore di lavoro era, **a fine febbraio 2022, di 55.202, pari al 26,6% del totale** delle istanze⁴. Quanto all'altra procedura prevista (vedi. nota 3), molto più semplice, con la domanda presentata direttamente dagli stessi lavoratori stranieri rimasti senza documenti per ottenere un permesso di soggiorno temporaneo e cercare un nuovo impiego, **rispetto alle circa 13.000 domande presentate, risultano essere stati rilasciati 10.303 permessi di soggiorno temporanei (oltre il 79%)**, di cui 7.652 convertiti in pds per lavoro subordinato. Si segnala, infine, che sono 1.772 i permessi di soggiorno rigettati dalle questure in questa fase finale su entrambe le procedure, cifra da aggiungere ai rigetti di cui abbiamo parlato in precedenza.

	istanze presentate	pds rilasciati al 31 dicembre 2020	pds rilasciati al 6 agosto 2021	pds rilasciati al 2 novembre 2021	pds rilasciati al 4 marzo 2022
procedura ex comma 1	207.452	1.480	13.506	27.892	55.202
procedura ex comma 2	12.986	8.887	9.942	10.088	10.303

Tabella 2: Riepilogo permessi di soggiorno rilasciati per numero di domande (confronto tra i dati a dicembre 2020, agosto 2021, novembre 2021 e marzo 2022)

Gli interventi del Tar

A condannare i ritardi enormi e l'inadempienza da parte dell'amministrazione dell'interno rispetto a tali pratiche sono intervenute nel frattempo anche alcune sentenze del Tar Lombardia (Milano, sez. III, n. 1785 del 22 luglio 2021, n. 2145 del 6.10.2021 e n. 2554 18 novembre 2021), affermando che *"l'obbligo di conclusione dei procedimenti amministrativi entro un determinato termine costituisce diretta applicazione dell'art. 97, co. 2, della Costituzione ed è presidio del buon andamento della pubblica amministrazione: non può conseguentemente sussistere un procedimento amministrativo privo dell'indicazione del termine di sua conclusione, in quanto determinerebbe un potere arbitrario in capo all'amministrazione non pertinente a uno Stato democratico che garantisca anche il diritto di difesa della parte privata"*. In merito al procedimento di regolarizzazione, **non essendo previsto alcun termine specifico per la sua conclusione, "deve farsi affidamento sul termine generale di 30 giorni entro il quale ogni procedimento deve essere concluso qualora non siano previsti dall'ordinamento termini diversi,**

⁴ Dati inviati dal Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale dell'immigrazione e Polizia delle Frontiere, il 4 marzo 2022.



giusta applicazione dell'art. 2, co. 2, l. n. 241 del 1990⁵. Dal nostro monitoraggio risulta evidente come, in nessun caso, tale termine sia stato preso in considerazione, né tanto meno rispettato dagli uffici impegnati a istruire le pratiche di emersione. E, come abbiamo più volte sottolineato, **la mancanza dei documenti finisce per significare precarietà**, ricattabilità lavorativa e marginalità sociale, determinate dalla condizione di soggiorno precaria e aleatoria, che genera paure e spesso costringe all'invisibilità.

Aumentano i rigetti (e i ricorsi)

C'è un altro dato da segnalare rispetto ai mesi precedenti: come abbiamo visto, **le domande rigettate, alla fine di marzo scorso, erano 23.522, oltre un decimo di quelle presentate**. Si tratta di un numero alto, in crescita man mano che aumenta il numero delle domande esaminate. A fine ottobre, infatti, erano 11.405 i rigetti, il 5,5% sul totale delle domande esaminate dalle prefetture. Si segnala poi la presenza di una **situazione eterogenea nelle diverse prefetture**: a Caserta e a Foggia, i rigetti superano il 30% delle domande ricevute, mentre a Bologna e a Bari si attestano intorno al 5%. E pare non essere casuale che Bologna e Bari siano anche tra le province dove maggiore è stato il numero di pratiche lavorate e portate a termine.

Purtroppo non siamo in grado dai dati a nostra disposizione di ricostruire con precisione i motivi dei rigetti, nonostante sia stata inviata una richiesta ad hoc al ministero dell'interno: ci è stato risposto che a livello centrale sono disponibili solo i dati relativi al numero dei rigetti, mentre per conoscere le motivazioni andrebbe fatta richiesta a ogni singolo ufficio territoriale. Ma dalle segnalazioni raccolte da lavoratori e lavoratrici in emersione, dai loro datori di lavoro e dagli interinali impiegati presso le prefetture, **alcune criticità si ripropongono nei diversi territori**. Una delle cause più diffuse di rigetto sembra riguardare il requisito dell'**idoneità alloggiativa**. Come già accennato nei dossier precedenti, a chi ha presentato domanda è stata fatta richiesta di un documento certificante l'idoneità dell'alloggio in cui vive, nel rispetto di alcuni parametri previsti. Si può facilmente cogliere come sia paradossale chiedere tale documentazione a persone che vivono e lavorano irregolarmente sul nostro territorio e che, banalmente, non possono registrare un contratto di affitto. A conferma di ciò, si ricorda che la richiesta di idoneità alloggiativa viene fatta per i cittadini che fanno ingresso con visto per motivi di lavoro o che chiedono il ricongiungimento familiare o il permesso di lungo soggiorno, in ben altra condizione. Tale paradosso ha determinato **l'esistenza di un mercato informale di certificati di idoneità alloggiativa, pagati spesso a caro prezzo**, che in molti casi ha comunque determinato l'esclusione dalla procedura.

Fin dalle prime bozze del testo normativo, abbiamo denunciato quanto stringenti e poco realistici fossero alcuni requisiti previsti per l'accesso alla regolarizzazione, spesso in evidente

⁵ v. D. BELLUCCIO, N. ZORZELLA, *La regolarizzazione 2020 in Rassegna di giurisprudenza italiana* ([Ammissione e soggiorno \(dirittoimmigrazione cittadinanza.it\)](https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it)).



contrasto con lo spirito stesso della misura, che avrebbe dovuto proteggere le persone invisibili presenti in Italia di fronte all'avanzare della pandemia, favorendone l'emersione. Purtroppo, l'attuazione delle misure ha evidenziato la presenza di **veri e propri ostacoli burocratici che in alcuni casi hanno impedito di completare la procedura**. E sappiamo che, di fronte ai rigetti, non mancano i ricorsi, con il conseguente ulteriore ingolfamento dei tribunali e un evitabile dispendio di denaro pubblico, ancora una volta a causa dell'attenzione eccessiva alla dimensione del controllo rispetto alle persone straniere nel nostro paese.

2. Le richieste della campagna e i “correttivi” del governo

L'intervento in favore di cittadine e cittadini di nazionalità ucraina

Nei dossier precedenti sono state descritte le conseguenze di questi tempi lunghissimi sulla vita di chi, lavoratore o datore di lavoro, aspetta da mesi (e ormai da quasi due anni) che si concluda la procedura. Tra le questioni più sentite da chi è in attesa di ottenere i documenti c'è **l'impossibilità di lasciare l'Italia, pena l'annullamento dell'istanza**. Di fatto, i lavoratori e le lavoratrici in emersione, pur avendo una posizione regolare sul territorio, non possono rientrare nel paese di origine per poi tornare in Italia fino a che non hanno in mano il permesso di soggiorno ma abbiamo visto i tempi quali sono. **Con lo scoppio della guerra in Ucraina, tale limite ha avuto effetti drammatici**. Moltissime donne ucraine impiegate presso famiglie italiane e ancora in attesa di avere notizie della loro domanda - circa 20.000 persone di nazionalità ucraina hanno presentato domanda nel settore domestico - si sono ritrovate nell'impossibilità di recarsi nei paesi confinanti l'Ucraina per recuperare i loro familiari in fuga, spesso figli minorenni. La campagna Ero straniero, dopo aver ricevuto numerose segnalazioni, ha chiesto alla ministra dell'interno Lamorgese la possibilità per tutte le persone attualmente in attesa di essere regolarizzate di poter lasciare l'Italia e farvi ritorno senza dover rinunciare all'emersione. Tale richiesta è stata in parte accolta: **nel DPCM del 28 marzo 2022** ("Protezione temporanea per la popolazione ucraina"), **il governo è intervenuto in tal senso, consentendo di lasciare il territorio nazionale e rientrare senza perdere la possibilità di mettersi in regola a tutte le persone ucraine, in ragione del conflitto**.

La campagna, tuttavia, continua a chiedere che tale possibilità sia estesa alle decine di migliaia di persone ancora in attesa di concludere la procedura di emersione, anche perché **più passano i mesi, più aumentano i motivi che possono spingere una persona in attesa dei documenti a tornare temporaneamente nel paese di origine**. Dalle prefetture arrivano notizie confortanti in questo senso: da alcune testimonianze raccolte dalla campagna emerge infatti che, vista la **frequenza con cui si verifica l'allontanamento dal territorio italiano delle persone in attesa di completare la regolarizzazione**, c'è attenzione da parte delle prefetture nel valutare caso per caso quanto accaduto, cercando di limitare le decisioni di sospensione della procedura.



La proroga dei lavoratori interinali

Altro risultato importante ottenuto da Ero straniero nei mesi scorsi è stata la **proroga fino a dicembre 2022 dei contratti degli oltre 1.000 interinali impiegati presso prefetture e questure, anche grazie a un emendamento proposto dalla campagna** e presentato da un gruppo di senatrici e senatori alla legge di bilancio, che ha consentito di stanziare i fondi necessari per spostare il termine dei contratti di dodici mesi. **Il contributo di lavoratori e lavoratrici interinali nei mesi scorsi è stato indispensabile per accelerare l'esame delle domande nella maggior parte delle province.** Prendiamo il caso di **Roma**, dove sono una quindicina le figure interinali impiegate da circa un anno in prefettura e dove l'esame delle pratiche va ancora a rilento: da alcune testimonianze raccolte direttamente, sappiamo che negli ultimi mesi, di norma, sono state elaborate circa 1.000 pratiche al mese, con 250/300 convocazioni di datore di lavoro/lavoratore (o lavoratrice) a settimana, per la firma del contratto di soggiorno, e circa 300/400 pratiche lavorate in back office. Ad aprile, si è cercato di intensificare il lavoro degli uffici: sono state lavorate 70/75 pratiche al giorno, anche grazie all'intervento di interinali provenienti dalle prefetture delle altre province del Lazio che hanno quasi concluso la procedura.

Da tener presente, infine, che il conflitto in Ucraina ha determinato l'arrivo in Italia, a oggi, di oltre 100.000 persone che dovranno essere prese in carico dall'amministrazione dell'interno, con un aumento inevitabile del carico di lavoro di prefetture e questure: nei prossimi mesi l'apporto di queste figure lavorative sarà dunque ancor più prezioso.

3. Conclusioni

Il numero alto di domande per la regolarizzazione del 2020, nonostante i requisiti stringenti richiesti e la limitazione a pochi settori produttivi, ha dimostrato **quanto sia forte il desiderio di mettersi in regola da parte di chi è costretto a vivere senza documenti e lavorare a nero e senza tutele** nel nostro paese, non essendoci alcun modo, a eccezione delle sanatorie, per poter emergere e uscire dall'invisibilità. A inizio 2022 ne abbiamo avuto **un'ulteriore conferma.**

Il 17 gennaio 2022 è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale il **cd. "decreto flussi"**⁶, **provvedimento che definisce ogni anno quanti lavoratori stranieri possono fare ingresso in Italia e per quali settori.** Per la prima volta dopo molti anni, è stato previsto l'ingresso di 69.700 lavoratori e lavoratrici, quasi il doppio di quote rispetto agli ultimi sei anni (quando si fermavano a circa 30.000 per anno), anche se la maggior parte delle quote continua a riguardare il lavoro stagionale (42.000) e, come sottolineato da Chiara Tronchin ed Enrico De Pasquale della

⁶ [DPCM 21 dicembre 2021 Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2021.](#)



Fondazione Moressa⁷, *“la procedura prevista dal nuovo decreto flussi è sostanzialmente la stessa degli ultimi 20 anni e rappresenta un vero e proprio labirinto, sia per il lavoratore che per il datore di lavoro”*⁸. Ebbene, anche nel caso del decreto flussi, **l’adesione ai due click day** (27 gennaio e 1 febbraio) **previsti per accedere alla procedura è stata molto alta**: come si legge nel [report](#) pubblicato sul portale *Integrazionemigranti.gov.it* sono state **oltre 220 mila le domande presentate, a fronte delle quasi 70 mila quote stanziare**. Tra questi, circa 111 mila domande presentate dai datori di lavoro per ingressi di lavoratori subordinati non stagionali, nei settori dell’autotrasporto, dell’edilizia e turistico-alberghiero (Il decreto flussi ha previsto 20 mila quote); circa 98 mila domande per ingressi di lavoratori subordinati stagionali (il decreto flussi ha previsto 42 mila quote).

Questi dati fotografano la **richiesta attuale di manodopera da parte di aziende e datori di lavoro in Italia, ben oltre i numeri programmati dal governo**, e nello stesso tempo, la presenza di lavoratori e lavoratrici pronti ad accogliere tale offerta e lavorare nel nostro paese. Inoltre, non possiamo non sottolineare come **spesso, in passato, il decreto flussi sia stato utilizzato come canale di emersione per persone irregolari** che, d’accordo col datore di lavoro, hanno deciso di far ritorno nel paese di origine per poi poter accedere a tale procedura. Non abbiamo strumenti per provare che tale circostanza si sia verificata anche nel caso dell’ultimo decreto flussi, ma è molto probabile che una parte di lavoratori e lavoratrici che hanno aderito a tale procedura nei mesi scorsi fosse già in Italia senza documenti e lavorasse in nero, in attesa della prima occasione utile per mettersi in regola.

La Fondazione Moressa fa notare che, *“a partire dal 1998, anno della sua introduzione, il decreto flussi è il principale strumento di pianificazione degli ingressi di immigrati per motivi di lavoro”* e che **in circa vent’anni sono arrivati in questo modo circa 1,2 milioni di lavoratori stranieri, più 800.000 lavoratori stagionali**. Negli stessi anni, vi sono stati **altri 2 milioni di persone regolarizzate attraverso le diverse “sanatorie”**, ma la sanatoria “periodica” altro non è che un correttivo rispetto alla insufficiente e inefficace programmazione dei flussi di ingresso per lavoro e *“rappresenta un’ammissione implicita dell’incapacità di regolamentare gli ingressi”*. Non è un caso che, sempre a causa della mancanza di canali di ingresso per lavoro, negli ultimi anni i principali canali per entrare in Italia siano stati i ricongiungimenti familiari, le richieste d’asilo e i visti turistici.

⁷ <https://www.lavoce.info/archives/92777/immigrati-regolari-nel-labirinto-del-decreto-flussi/>

⁸ Le domande vengono presentate dal datore di lavoro, entro un certa data, attraverso la procedura on line (con SPID) e valutate in base alla data (anzi, all’ora) di presentazione, secondo l’ormai consueto meccanismo del “click day”: in pratica viene premiato chi arriva prima. Fatte le verifiche da parte di questura, prefettura e ispettorato del lavoro (sia sul lavoratore che sul datore di lavoro), il datore viene convocato in prefettura per stipulare la proposta di contratto di soggiorno mentre il lavoratore straniero nel suo paese di origine fa richiesta del visto al consolato italiano. Una volta ottenuto il visto, il lavoratore può entrare in Italia e ha otto giorni di tempo per sottoscrivere il contratto di soggiorno per lavoro e ricevere, successivamente, il permesso di soggiorno.



Questi ragionamenti non sono nuovi, ma sono il frutto dell'analisi delle politiche dell'immigrazione in Italia negli ultimi due decenni. Emerge ormai da tempo la necessità di **creare finalmente dei canali di ingresso per lavoro** razionali e realmente accessibili e **superare il sistema illogico delle sanatorie**, con l'introduzione di un meccanismo sempre accessibile per rientrare nell'economia legale. Incoraggiante in tal senso **l'approvazione il 3 maggio scorso in Senato**, nell'ambito della discussione sulla *Istituzione della Giornata nazionale in memoria degli immigrati vittime dell'odio razziale e dello sfruttamento sul lavoro*, **di un ordine del giorno** che impegna il governo a valutare l'introduzione "di un meccanismo permanente di regolarizzazione su base individuale a fronte di un contratto di lavoro, al duplice fine di garantire la giusta tutela dei diritti fondamentali della persona e così favorire anche l'emersione di rapporti di lavoro irregolari"⁹, riprendendo la [nostra proposta di legge di iniziativa popolare](#), depositata in Parlamento con oltre 90.000 firme nel 2017, il cui esame è fermo in Commissione affari costituzionali della Camera da oltre due anni.

⁹ Il testo è disponibile qui: <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/Emendc/1320224/1344919/index.html>



Associazione per gli Studi Giuridici sull'immigrazione

