

## Le pratiche per la regolarizzazione ancora in alto mare: la macchina amministrativa dell'interno è ormai allo stremo, servono procedure semplificate e più personale, a partire dalla stabilizzazione dei precari

Continua il monitoraggio da parte della [campagna Ero straniero](#) sull'attuazione della **regolarizzazione straordinaria del maggio 2020**<sup>1</sup> e continuano ad arrivare notizie sconfortanti dal ministero dell'interno circa la definizione delle circa 220.000 domande complessive presentate oltre due anni fa. Dai dati ottenuti dal Viminale in risposta alla nostra richiesta di accesso agli atti risulta che al 19 ottobre 2022 **sono stati effettivamente rilasciati 83.032 permessi di soggiorno: solo il 37,7% sul totale delle domande presentate**. Il numero dei permessi di soggiorno rilasciati fisicamente dalle questure a fine febbraio 2022 era di 55.202, pari al 26,6% del totale delle istanze. Appare evidente come **la macchina amministrativa del ministero dell'interno si sia inceppata** e non riesca a rimettersi in pari.

Analizzando più nei dettagli i dati più recenti a nostra disposizione, **sono 72.554 i permessi di soggiorno rilasciati per lavoro domestico o subordinato (principalmente in agricoltura) su circa 207.000 domande presentate** seguendo la prima procedura prevista dalla norma rivolta a datori e datrici di lavoro<sup>2</sup>. **Si tratta di 30.266 lavoratrici e 42.288 lavoratori** mentre, per quanto riguarda le provenienze, **7.689 sono persone di nazionalità ucraina, 7.314 georgiana, 6.659 marocchina, 6.615 pachistana, 6.522 albanese, 5.486 bengalese, 5.005 indiana, 5.486 peruviana**, limitandoci al numero maggiore di domande presentate.

**Quanto alle pratiche in lavorazione, sono circa l'80% del totale delle domande ricevute:** 127.652 le domande accolte in attesa che venga rilasciato il permesso di soggiorno, 29.159 i rigetti e 4.383 le rinunce.

Come già emerso nei precedenti [approfondimenti](#) elaborati dalla campagna, i **tempi lunghissimi dell'esame** delle domande rappresentano la maggiore criticità di una misura che, prevista nel momento più drammatico dell'emergenza sanitaria del 2020, avrebbe dovuto sottrarre all'invisibilità e alla precarietà le persone rimaste senza documenti nel nostro Paese. Alla luce della situazione attuale, **pare sempre più incredibile il trattamento riservato a decine di migliaia di persone straniere dagli uffici periferici del ministero dell'interno, che com'è**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> L'art. 103 del decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020 ha previsto due canali di accesso alla misura. Al comma 1 la procedura che prevedeva che la domanda venisse presentata dai datori di lavoro, dichiarando la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare pre-esistente oppure un'assunzione ex-novo di cittadini stranieri senza un permesso di soggiorno per lavoro valido, se già presenti sul territorio nazionale a una certa data. Per quanto riguarda l'altra procedura, quella al comma 2, più semplice rispetto all'altra, prevedeva che fossero gli stessi cittadini stranieri diventati irregolari nei mesi subito precedenti al varo della misura a fare richiesta di un permesso di soggiorno temporaneo in attesa di un nuovo contratto di lavoro: su un totale di 12.986 domande presentate nel 2020, sono 10.478 i pds rilasciati.

noto, risultano essere perennemente sotto organico e impreparati ad affrontare un carico di lavoro così gravoso. Né è bastato assumere – anche in tal caso con grandissimo ritardo – gli oltre 1.200 lavoratori e lavoratrici interinali grazie a cui alcuni passi avanti, seppur minimi, sono stati fatti in questi mesi nelle prefetture e nelle questure italiane ma che, avendo **contratti precari e di durata brevissima**, faticano a garantire quella continuità che invece sarebbe indispensabile all’attività amministrativa, come si vedrà nei paragrafi successivi. Tra l’altro, il problema non riguarda solo le pratiche relative alla regolarizzazione, ma colpisce molti dei procedimenti relativi all’immigrazione che fanno capo a questi uffici (rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno, ricongiungimento familiare, etc.). **Anche rispetto all’ultimo decreto flussi si sono verificati una serie di intoppi burocratici e di “complicazioni” amministrative tali da necessitare un intervento del governo** per semplificare le procedure e consentire di assumere in tempi più rapidi chi aveva presentato domanda<sup>3</sup>. Al decreto flussi, anche sotto il profilo operativo, sarà dedicato il prossimo approfondimento della campagna *Ero straniero*.

Più in generale, di fronte a tempi così lunghi, la sensazione prevalente per chi si scontra con tali ostacoli – lavoratori, lavoratrici, datori di lavoro e famiglie – è di **perdita di fiducia nella pubblica amministrazione** del nostro paese, oltre all’impatto fortemente penalizzante sulla vita di queste persone.

### ***Le conseguenze dei ritardi sulla vita delle persone***

Dai dati più recenti a nostra disposizione, dunque, **da oltre due anni, ci sono oltre 100.000 lavoratrici e lavoratori in attesa di concludere la pratica di regolarizzazione** e ottenere il permesso di soggiorno e **datori e datrici di lavoro che aspettano di finalizzare l’assunzione e stabilizzare il rapporto** con queste persone. Come abbiamo già avuto modo di segnalare nei dossier precedenti, i tempi di attesa abnormi hanno un impatto fortissimo sulla vita di lavoratori e lavoratrici e delle famiglie presso le quali lavorano.

Di queste decine di migliaia di persone, **molte hanno continuato a vivere e lavorare nella precarietà**, potendo contare sulla ricevuta della presentazione della domanda come unico documento in grado di provare la regolarità della loro posizione giuridica, ma scontrandosi con una serie di limiti burocratici e di ostacoli insormontabili nel quotidiano, come per esempio la difficoltà di aprire un conto corrente o il rifiuto ad accendere un mutuo.

**Molte altre persone, invece, hanno perso la possibilità di mettersi in regola per il venir meno della disponibilità di chi voleva assumerle.** Si pensi a quanto è accaduto in relazione al lavoro domestico e di cura, settore che è stato interessato dalla gran parte delle domande (177.133, oltre l’85% del totale): l’altissima incidenza della morte o del ricovero in RSA della

<sup>3</sup> Il [decreto Legge n. 73/2022](https://www.governo.it/Documenti/2022/06/22/43090900-0000-4800-9000-000000000000) in vigore dal 22 giugno 2022, ha introdotto notevoli **semplificazioni delle procedure di rilascio del nulla osta al lavoro**: <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Flussi-d-ingresso-semplificazioni-e-controlli-a-campione-sui-datori-di-lavoro.aspx>



persona anziana da assistere - soprattutto a causa dell'epidemia da Covid - ha spesso determinato il venire meno della necessità di assumere. Anche perché, è bene ricordarlo, la presentazione dell'istanza di emersione ha un costo, non irrilevante, per il datore di lavoro (500 euro) e comporta una trafila burocratica molto complessa, che spesso necessita dell'intervento di legali o sportelli specializzati. **Regolarizzare un lavoratore comporta un investimento, di tempo e di denaro e la sensazione di averlo fatto per niente è frustrante per molti.** Ecco alcune testimonianze che ci sono giunte:

*“Ho insistito io con i miei genitori perché mettessero in regola Irina (nome di fantasia, ndr). Loro dicevano che andava bene anche così, ma io volevo che facessero le cose per bene”, racconta A., dalla provincia di Roma. “Ma da subito è stato un incubo: tantissimi documenti da presentare, poi integrazioni, ci siamo fatti aiutare da un avvocato e anche lì soldi da pagare, l'appuntamento che non arriva e tu che non puoi avere informazioni, cioè non c'è un numero di telefono a cui qualcuno ti risponde e ti dice 'guardi, la sua pratica è a questo punto'...**si sono presi i soldi subito, quello sì, poi ci hanno abbandonato.** Irina è stata convocata per il primo appuntamento due settimane fa, a novembre 2022... era da giugno 2020 che aspettava questa chiamata. Adesso vediamo quanto ci vuole ancora per avere il permesso vero e proprio.”*

*“Io sto ancora aspettando. Ma nel frattempo la signora è morta. E tante sono nella mia situazione. La signora è morta quest'estate, io ho trovato lavoro con un'altra famiglia, sempre al nero, **nella mia situazione non è cambiato niente, tranne che mi sento presa in giro.** Facciamo un lavoro duro, e ci hanno prese in giro.” E., assistente familiare, Milano.*

Ricordiamo poi che, in attesa di regolarizzazione, **non è permesso al lavoratore o alla lavoratrice allontanarsi dall'Italia.** L'assurdità di questa situazione è emersa durante le prime settimane di conflitto in Ucraina, quando migliaia di lavoratrici ucraine in emersione, preoccupate per i loro figli e altri familiari rimasti in patria, si sono trovate impossibilitate ad andare a prenderli per metterli in salvo pena l'esclusione dalla procedura di emersione. Anche grazie alla Campagna Ero Straniero, si è riuscito a ottenere una deroga, consentendo solo alle persone di nazionalità ucraina di poter uscire e rientrare dal territorio italiano senza mettere a rischio l'emersione, ma **alle persone di altra nazionalità non è stato permesso e decine di migliaia tra loro non vedono i propri cari ormai da anni.**

*“Abbiamo manifestato, siamo andati in Prefettura, niente. **Siamo migliaia ancora senza permesso.** Ci sono signore che non tornano a casa loro da tre anni, perché sanno che rischiano di perdere tutto e di dover ricominciare daccapo. Una mi ha fatto vedere il filmato del matrimonio di uno dei figli, a cui non è potuta andare, c'è chi non ha mai conosciuto i nipotini, li ha visti solo su whatsapp”. Y. Assistente familiare e attivista, Milano.*

*“Queste persone fanno il lavoro più importante della nostra società e noi, mi scusi, le trattiamo come pezze da piedi. Perché dove andrebbe la nostra società, senza le badanti? Chi ci penserebbe a mia madre con l'Alzheimer? Ora Mirela (nome di fantasia, ndr) **sono più di due anni che non torna a casa, perché questo benedetto permesso non arriva. Non ce la fa più.**”, R. datrice di lavoro, Napoli.*



## ***Il caso di Roma e l'avvio di una class action***

La situazione nella capitale continua a essere molto preoccupante: su 17.371 domande di regolarizzazione presentate, al 3 ottobre 2022 il numero di **istanze definite positivamente era di 5.202** e 330 erano le persone convocate in Prefettura per procedere alla conclusione del procedimento. Tuttavia non è disponibile il dato relativo ai permessi di soggiorno effettivamente rilasciati dalla Questura di Roma, passaggio finale della procedura. **Sono invece 8.836 - un numero molto alto - i preavvisi di rigetto**: si tratta di pratiche ancora da definire in attesa di ulteriori elementi utili all'esame della domanda da parte degli uffici competenti. Infine, sono **2.373 le domande che hanno avuto un esito negativo** (conseguente a rinuncia, archiviazione per assenza o disinteresse, disconoscimento dell'istanza e/o del rapporto di lavoro denunciato, rigetto per carenza dei requisiti prescritti dalla normativa vigente).

Si segnala che, alla luce di tale grave situazione, nel giugno 2022, su iniziativa di alcuni legali, è stata inviata una **diffida alla prefettura di Roma e al ministero dell'interno da 30 tra lavoratori e lavoratrici in emersione e sottoscritta da alcune associazioni**<sup>4</sup>. In seguito a tale azione legale, delle 30 persone 24 sono state nel frattempo convocate in prefettura per procedere alla definizione della domanda. **Il 5 ottobre scorso gli stessi promotori si sono rivolti al Tar Lazio, depositando una class action contro i gravi e persistenti ritardi della prefettura di Roma**. Il prossimo 31 gennaio si celebrerà la prima udienza. Analoga iniziativa è in corso a Milano.

## ***Gli interventi riparatori della giustizia amministrativa***

La questione dei tempi lunghissimi dell'esame delle pratiche di emersione mette in evidenza la **questione più generale della disparità di trattamento esistente tra cittadini italiani e stranieri nel rapporto con l'amministrazione**, questione oggetto da tempo di interventi da parte della giustizia amministrativa.

Anche nel caso specifico dei ritardi nella finalizzazione della regolarizzazione, si è assistito nei mesi scorsi a **prese di posizione rilevanti della giustizia ai fini delle garanzie e della tutela delle persone straniere residenti in Italia**. La norma che ha previsto la misura straordinaria, infatti, non stabilisce alcun termine per la conclusione del procedimento. Inoltre, la legge n. 241/1990 sulla semplificazione amministrativa contiene una deroga ai limiti temporali previsti per la conclusione del procedimento amministrativo se si tratta di pratiche in materia di immigrazione. Di fronte ai primi ricorsi presentati in tutt'Italia contro i ritardi da

---

<sup>4</sup> ASGI, Oxfam Italia, Coalizione Italiana per le Libertà e i diritti Civili, tra i promotori di Ero straniero, e Spazi Circolari, Nonna Roma e Progetto Diritti.



parte delle prefetture, molte pronunce dei Tar si sono orientate richiamando questi due elementi per giustificare ritardi e assenza di riscontro da parte degli uffici del ministero dell'interno e la legittimità della mancanza di ogni termine nella conclusione dei procedimenti di emersione/regolarizzazione. Successivamente, tuttavia, altri tribunali amministrativi (v. le 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](#)) **hanno invece sottolineato la necessità anche per i cittadini stranieri, di poter contare su tempi certi - e possibilmente ragionevoli - nella conclusione di un procedimento, nel rispetto del principio del buon andamento della pubblica amministrazione** e, quindi, di dover prevedere un termine per la conclusione delle pratiche anche in materia di immigrazione, come si legge nella sentenza del tribunale milanese del novembre 2021. Si è giunti infine, in seguito all'impugnazione da parte del ministero dell'interno di quest'ultima decisione, alla sentenza 3578/2022 del Consiglio di Stato<sup>5</sup>, nella quale, pur specificando che la materia dell'immigrazione è estranea alla disciplina generale della l. 241/90, si afferma che la pubblica amministrazione è comunque vincolata al rispetto del termine di 180 giorni dall'invio dell'istanza di parte per concludere il procedimento di regolarizzazione. **Viene, dunque, implicitamente riconosciuto come illegittimo il prolungarsi dei tempi relativi all'esame di tali pratiche<sup>6</sup>. Il passo successivo dovrebbe essere, per il ministero dell'interno e il governo, fare in modo che tali comportamenti illegittimi non si ripetano**, ma le scelte più recenti del governo in merito al personale necessario al buon funzionamento degli uffici non sembrano aver colto tale urgenza.

### ***La mancanza cronica di personale: serve una stabilizzazione***

Come già sottolineato, **l'attivazione di lavoratori e lavoratrici interinali presso le prefetture ha senza dubbio determinato una forte accelerata all'esame delle domande** nella maggior parte dei territori, nonostante i primi lavoratori interinali siano entrati in servizio il 22 marzo 2021, vale a dire sette mesi dopo la chiusura della finestra di presentazione delle domande, per problemi di imputazione della spesa a bilancio da parte del ministero. Il contratto con l'agenzia di somministrazione (Manpower nelle prefetture e Gigroup per gli impiegati nelle questure) prevedeva sei mesi non rinnovabili, ma in considerazione della situazione di grave ritardo nell'esame delle pratiche, [il ministero ha proposto una proroga fino al 31 dicembre 2021](#), nelle ore immediatamente precedenti la scadenza di quei contratti (a settembre 2021). Sul finire dello scorso anno, poi, è stata ottenuta la [proroga fino a dicembre 2022](#) dei circa 800 contratti somministrati da Manpower presso le prefetture e dei 408 somministrati da Gi Group presso le questure, **anche grazie a un emendamento alla legge di bilancio proposto dalla campagna *Ero straniero*** e presentato da un gruppo di senatrici e

<sup>5</sup> Consiglio di Stato, sez. III, [sentenza 3578/2022](#) del 9.5.2022.

<sup>6</sup> Si rimanda a quanto illustrato da D. Belluccio e N. Zorzella (ASGI):

<https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/archivio-fascicoli/fascicolo-2022-n-2/148-rassegne-di-giurisprudenza-n-2-2022/rassegne-di-giurisprudenza-italiana-n-2-2022/272-ammissione-e-soggiorno>





senatori, 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, dunque, indispensabile.** Nonostante ciò, nulla è stato fatto per stabilizzare gli organici con l'inserimento delle professionalità reperite per tamponare il forte sottodimensionamento del personale dipendente delle prefetture e delle questure, benché si tratti di figure professionali già formate e con un'esperienza di ormai oltre due anni. La questione della stabilizzazione è stata sollevata con alcune [interrogazioni](#) al governo, in cui si fa riferimento, "al fine di mantenere alta l'efficienza degli uffici in questione", alla necessità di stabilizzare questo importante personale", "in analogia con quanto fatto per gli operatori giudiziari precari che hanno ottenuto il passaggio del contratto di lavoro, da determinato a indeterminato, grazie ad un emendamento al decreto-legge del 30 aprile 2022 n. 36, approvato il 17 giugno 2022", suggerendo altresì l'introduzione di un meccanismo "analogo a quello già previsto dall'articolo 24 del decreto legislativo n. 81 del 2015 che ha previsto, in favore del lavoratore assunto a tempo determinato, un diritto di precedenza nell'eventualità in cui il datore di lavoro decida di effettuare nuove assunzioni a tempo indeterminato entro un anno dalla conclusione del contratto di lavoro a termine". Esistono precedenti in tal senso anche in seno allo stesso ministero dell'Interno come si evince dalle [comunicazioni del 17 e 19 agosto 2022 da parte della direzione centrale immigrazione e polizia delle frontiere](#) che ha come oggetto proprio "Contratti lavoratori somministrati presso il Ministero dell'Interno"<sup>7</sup>.

A oggi **parliamo nello specifico di quasi mille lavoratori assunti nell'ambito delle procedure di emersione** (poco più di 600 impiegati presso gli Sportelli Unici per l'Immigrazione istituiti presso le Prefetture e somministrati dall'Agenzia Manpower per il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione e circa 400 persone che operano presso le questure e i commissariati somministrati da Gi Group al dipartimento di pubblica sicurezza): un organico aggiuntivo che ha svolto, oltre alle procedure di emersione, un **compito vitale per l'intero comparto della PA impegnata nell'implementazione delle misure connesse a politiche migratorie in continuo mutamento (basti pensare al rilascio dei permessi di soggiorno relativi alle persone in fuga dall'Ucraina e che saranno soggetti a rinnovo nel prossimo marzo).**

**La legge di bilancio 2023, all'art 123 prevede un'ulteriore proroga per il 2023, ma solo per la metà delle figure professionali attualmente impiegate presso le prefetture**<sup>8</sup>. Tutto ciò mentre la richiesta di personale negli uffici continua ad aumentare, tanto che Manpower

---

<sup>7</sup> Nei documenti si legge, in relazione a un'eventuale stabilizzazione: "si rappresenta che, tramite ricerca su fonti aperte, si è appreso che nell'anno 2007 sono state avviate specifiche procedure di stabilizzazione nell'amministrazione pubblica per il personale precario, per evitare che qualora quelle unità non fossero state riconfermate, gli uffici impegnati nella gestione del fenomeno migratorio si sarebbero trovati improvvisamente ad affrontare, con un rilevante sotto organico, una funzione molto delicata".

<sup>8</sup> Lo stesso articolo della manovra, per consentire tale proroga, prevede una deroga al limite stabilito per il lavoro somministrato nelle pubbliche amministrazioni che non potrebbe superare "il 50% della spesa sostenuta per le rispettive finalità" (v. l'articolo 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).



avrebbe già svolto le selezioni - congelando contestualmente il procedimento - per l'assunzione di ulteriori 400 persone che avrebbero dovuto supportare, nell'ultimo trimestre del 2022, l'espletamento delle procedure del decreto flussi 2021.

**Anziché andare verso una stabilizzazione di questo personale indispensabile, la soluzione dei decisori politici, ancora una volta, è stata la precarizzazione permanente di lavoratori e lavoratrici che a vario titolo si occupano di agevolare l'accesso ai diritti e la partecipazione delle persone straniere** alla vita sociale e produttiva del nostro paese, a partire dal riconoscimento di una posizione regolare sul territorio e quindi dal superamento di *un percorso a ostacoli amministrativi* che caratterizza vite iper-burocratizzate. Rendere *permanentemente precari* queste figure professionali invece di prendere atto della necessità di rafforzare gli organici e andare verso una stabilizzazione comporta molte conseguenze: si disperdono professionalità costruite in ormai più di due anni di esperienza, vanificando l'investimento fatto dal ministero dell'interno su questo personale; e, cosa ancor più grave, si insiste nel caricare sulle spalle delle persone straniere - e di datori e datrici di lavoro - il prezzo di una pubblica amministrazione inefficiente e di scelte politiche irrazionali. Quanto dovranno ancora aspettare le persone in attesa dei documenti a causa della burocrazia e delle scelte miopi di politica occupazionale del ministero dell'interno? Quanto ancora la loro posizione marginale sarà sinonimo di invisibilità e ricattabilità?

**L'auspicio della campagna *Ero straniero* è che, quanto prima, si dia seguito alle richieste di questi lavoratori e di queste lavoratrici interinali** (che, con i sindacati, hanno proclamato lo [stato di agitazione](#) e uno [sciopero per il prossimo 21 dicembre](#)): ci impegneremo affinché si proroghino i contratti già in essere dando subito dopo stabilità al loro rapporto lavorativo.

Più in generale **la campagna nei prossimi mesi, oltre alla riforma del sistema attuale della gestione di flussi per lavoro e all'introduzione di un meccanismo su base individuale di regolarizzazione, lavorerà perché cambi profondamente l'approccio della pubblica amministrazione verso le persone straniere** condannate a subire tempi di attesa lunghissimi e ostacoli burocratici inaccettabili per le conseguenze pesanti in termini di inclusione e partecipazione alla vita del paese, dove hanno scelto di stabilirsi e lavorare.



Associazione per gli Studi Giuridici sull'immigrazione

