



## **La sanatoria senza fine.**

**Dopo quattro anni, decine di migliaia  
le pratiche ancora ferme negli uffici.**



**Coordinamento:**

Francesco Portoghese (A Buon Diritto)

**Redazione del rapporto:**

Francesco Portoghese (A Buon Diritto) Fabrizio Coresi (ActionAid), Valentina Muglia (CILD), Sara Albiani (Oxfam)

La stesura del presente report è stata completata il 10 ottobre 2024

La campagna Ero straniero è promossa da A Buon Diritto, ActionAid, ASGI, Federazione Chiese Evangeliche Italiane (Fcei), Oxfam, Arci, CNCA, CILD, Fondazione Casa della carità "Angelo Abriani", con il sostegno di decine di organizzazioni.



# INDICE

Introduzione .....	3
<b>1 - I numeri reali degli ingressi per lavoro nel 2023: cosa emerge dai dati .....</b>	<b>5</b>
1.1 La procedura di emersione di un rapporto di lavoro irregolare o di instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro (comma 1) .....	6
1.2 La procedura per l'accesso a un permesso di soggiorno temporaneo (comma 2) .....	7
<b>2 - Una misura destinata a fallire: le (prevedibili) criticità denunciate dalla Campagna Ero Straniero .....</b>	<b>8</b>
2.1 Le principali criticità procedurali .....	8
2.2 L'impatto della carenza di personale della Pubblica amministrazione sui diritti di lavoratori e lavoratrici .....	9
2.3 La situazione della Prefettura di Roma: il personale interinale e i dati allarmanti degli ultimi mesi	12
<b>3 - Le class action contro le Prefetture - UTG di Milano e Roma per la tutela dei diritti di lavoratori e lavoratrici migranti .....</b>	<b>15</b>
3.1 Il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia ha condannato il Ministero dell'Interno e Prefettura - UTG di Milano .....	15
3.2 Il caso di Roma: una procedura senza fine .....	15
<b>4 - Regolarizzazione per lavoro su base individuale, ampliamento delle tutele per lavoratori e lavoratrici e nuove assunzioni: le proposte della campagna Ero Straniero .....</b>	<b>17</b>
4.1 Una testimonianza .....	17
4.2 Le proposte della campagna Ero Straniero .....	18



## Introduzione

**La campagna Ero Straniero<sup>1</sup>, a distanza di quattro anni dall'ultima regolarizzazione straordinaria<sup>2</sup>, pubblica i dati aggiornati al 30 giugno 2024** relativi allo stato delle domande presentate tra giugno e agosto 2020 da parte degli uffici coinvolti nella procedura: **un nuovo tassello al monitoraggio che la campagna ha avviato per valutare l'efficacia della misura<sup>3</sup>.**

Il presente dossier, inoltre, ricostruisce l'evolversi dell'esame delle domande e mette in luce le principali criticità riscontrate, a partire **dalle cause dei gravissimi ritardi** da parte della pubblica amministrazione e dalle **conseguenze sulla vita delle persone** in attesa di avere i documenti, sottolineando i limiti del ricorso periodico a tale misura emergenziale.

A poco più di quattro anni dalla chiusura della finestra per presentare le domande di emersione, **i permessi di soggiorno rilasciati in totale sono 130.100, su un totale di 220.528 istanze.** Si può quindi già rilevare che **complessivamente il tasso di successo si è attestato al 59% circa.** Le domande rifiutate sono pari a 35.070, cioè quasi il 16%. Il primo dato da evidenziare con chiarezza, quindi, è che **solo il 74,8% delle domande sono state esaminate nel merito e si sono concluse<sup>4</sup>.** **Decine di migliaia di lavoratori e lavoratrici di origine straniera sono ancora in attesa di un riscontro definitivo** da parte della pubblica amministrazione.

Inoltre, è oggettivamente impossibile implementare una misura del genere senza provvedere al contempo a un effettivo **rafforzamento degli uffici in termini di figure**

**professionali** impiegate nell'esame delle domande, vista la ben nota carenza di personale delle amministrazioni che gestiscono tutte le pratiche legate all'immigrazione: l'assunzione di personale interinale previsto nel 2020 in vista della sanatoria è risultata del tutto inadeguata al carico di lavoro che ne è derivato per gli uffici.

Il giudizio sulla misura non può che essere negativo, visti i **tempi lunghissimi e la condizione prolungata di precarietà** per le oltre 200.000 persone che hanno fatto domanda di emersione. Allo stesso tempo, **nonostante le gravissime distorsioni del sistema, solo grazie a questa ennesima "sanatoria", decine di migliaia di persone costrette a lavorare in nero e senza tutele sono riuscite** ad accedere a un contratto di lavoro e a un permesso di soggiorno e, quindi, a una vita più stabile nel nostro paese.

**Il ricorso alle sanatorie, peculiarità tutta italiana, è stato finora l'unica via d'uscita per superare l'inevitabile creazione di irregolarità e lavoro nero da parte di un sistema di gestione dell'immigrazione vecchio di oltre vent'anni:** un sistema che di fatto ha ostacolato l'ingresso di quella manodopera straniera che il mondo produttivo da anni chiede di poter assumere con meccanismi più flessibili e accessibili. Invece di introdurre politiche di ingresso per lavoro in grado di facilitare l'incontro tra domanda e offerta e garantire piene tutele per lavoratori e lavoratrici dei paesi terzi, si è scelto di andare avanti con provvedimenti straordinari di emersione - **sono state sette finora le sanatorie** - per rimediare alla presenza di centinaia di migliaia di persone straniere costrette all'invisibilità sul nostro territorio.

Alla luce degli esiti di questa ennesima

<sup>1</sup> **Ero straniero. L'umanità che fa bene** è promossa da A Buon Diritto, ActionAid, ASGI, Federazione Chiese Evangeliche Italiane (Fcei), Oxfam, Arci, CNCA, CILD, Fondazione Casa della carità "Angelo Abriani", con il sostegno di decine di organizzazioni.

<sup>2</sup> Art. 103 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, cd. decreto "rilancio", 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>3</sup> <https://erostraniero.radicali.it/approfondimenti/>

<sup>4</sup> Nel presente dossier non si considerano provvedimenti adottati nel merito della domanda la rinuncia alla procedura o l'archiviazione della pratica, salvo ove diversamente indicato.

sanatoria, è evidente quanto sia necessaria **una riforma organica** delle norme sull'ingresso e la permanenza delle persone extracomunitarie nel nostro Paese, **che vada oltre le misure varate negli ultimi anni - ancora troppo timide, seppur positive - al fine di disegnare un sistema flessibile**, in grado di favorire l'ingresso in maniera regolare della manodopera straniera e garantire l'inclusione sociale e lavorativa nel paese, azzerando la creazione di irregolarità. Per esempio, il **decreto-legge approvato il 2 ottobre** dal Consiglio dei ministri, che interviene sul sistema del decreto flussi, prevede **l'assunzione di nuovo personale nell'organico dei ministeri degli interni e degli esteri**: anche in questo caso, tuttavia, **è un primo passo obbligato** di fronte alla situazione degli uffici, ma l'investimento da fare per assicurarne il funzionamento e garantire il buon andamento della pubblica amministrazione è ben altro. Lo stesso decreto-legge, poi, prevede per lavoratori e lavoratrici stagionali, alla fine del periodo trascorso per svolgere l'attività per cui sono stati assunti, la possibilità di restare

per 60 giorni in Italia per trovare un nuovo impiego: **l'introduzione di questo cuscinetto, seppur brevissimo, va nella giusta direzione, perché consentirà di evitare che restino sul nostro territorio persone entrate regolarmente ma che, rimaste senza titolo, sarebbero andate incontro a precarietà e lavoro nero, non essendoci la possibilità di una regolarizzazione successiva, anche di fronte all'offerta di un contratto di lavoro.**

**Serve più coraggio:** in particolare, per svuotare il bacino delle persone senza documenti presenti sul territorio italiano, da tempo la **campagna Ero Straniero propone l'introduzione di un meccanismo sempre accessibile di emersione, su base individuale**, a fronte della disponibilità all'assunzione da parte del datore di lavoro o di un effettivo radicamento nel territorio, senza dover ricorrere a misure straordinarie. Un meccanismo che funzioni e consenta il rispetto dei diritti di lavoratori e lavoratrici di origine straniera e delle esigenze del mondo produttivo e delle famiglie.

## 1. Il monitoraggio della Campagna Ero Straniero tra analisi dei dati e advocacy

Durante l'emergenza pandemica da Covid-19, il Governo con il cd. Decreto rilancio del 19 maggio 2020<sup>5</sup> ha varato un programma di formalizzazione dei rapporti di lavoro irregolari o da instaurare, a cui hanno potuto accedere anche lavoratori e lavoratrici di paesi terzi in condizione di soggiorno irregolare, presenti in Italia prima dell'8 marzo 2020 (comma 1). Le domanda potevano essere presentate tra il 1 giugno e il 15 agosto 2020 ed era limitata ai seguenti settori produttivi:

- a) agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse;
- b) assistenza alla persona per sé stessi o per componenti della propria famiglia, anche non conviventi, affetti da patologie o handicap che ne limitino l'autosufficienza;
- c) lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare<sup>6</sup>.

Un'ulteriore disposizione ha altresì offerto la possibilità, a chi fosse titolare di un permesso di soggiorno scaduto dalla fine di ottobre 2019 e avesse svolto attività lavorativa regolare in uno dei settori indicati dalla norma, di accedere a un permesso per attesa occupazione e trovare un nuovo lavoro (comma 2).

**La campagna Ero Straniero, sin dall'avvio dei lavori, ha svolto un attento monitoraggio** sullo stato delle procedure tramite istanze di accesso civico generalizzato, per ottenere dalle amministrazioni competenti dati e informazioni sulla misura. **Le evidenze del presente rapporto**

sono il frutto di sette richieste di accesso agli atti, inoltrate a differenti articolazioni del Ministero dell'Interno tra il 2020 e il 2024<sup>7</sup>. Partendo dai dati ricevuti - spesso complessi e non sempre di facile consultazione - la campagna ha pubblicato 9 dossier di aggiornamento periodici, abbinando all'analisi dei dati e al loro commento, anche testimonianze dei diversi attori coinvolti nella procedura (mondo datoriale, lavoratori e lavoratrici migranti, personale precario in servizio presso la PA, sindacati)<sup>8</sup>. Oltre, quindi, a **dimostrare nitidamente la fallacia e l'insuccesso della procedura con i numeri, la campagna ha contribuito anche a ricondurre gli stessi a una dimensione sociale e umana**, dando voce a tutte quelle persone che a vario titolo hanno preso parte alla regolarizzazione 2020.

L'analisi dei dati ha altresì permesso di formulare **proposte correttive** per garantire il superamento delle criticità della procedura e denunciare il rischio di un clamoroso fallimento, come nel caso della [lettera inviata](#) a Ministero dell'Interno, Ministero della Salute, Ministero del Lavoro e delle Politiche agricole, Presidente della Camera dei Deputati e Presidente del Senato nell'aprile 2021 e [quella inviata](#) al Ministro dell'Interno Matteo Piantedosi a marzo 2023, entrambe sottoscritte da decine di organizzazioni del terzo settore. Una serie di proposte correttive per anticipare la conclusione dei lavori della sanatoria 2020 sono state presentate alla Camera dei Deputati il 25 novembre 2021, durante la [conferenza stampa](#) per la presentazione di un aggiornamento.

Il 7 luglio 2022, la campagna ha anche organizzato, al Senato, il convegno *Immigrazione tra lavoro e diritti: una riforma necessaria*, per stimolare il dibattito e i confronti sulle politiche migratorie legate al lavoro tra decisori politici, terzo settore, sindacati, istituti di ricerca,

<sup>5</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>6</sup> L'elenco completo delle attività per cui era possibile presentare la domanda è disponibile al seguente [link](#).

<sup>7</sup> Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo per i dati relativi alle procedure di competenza degli Sportelli unici per l'immigrazione e Il Dipartimento della Pubblica sicurezza - Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia di frontiera per i dati relativi alle istanze di permesso di soggiorno per attesa occupazione e dei permessi effettivamente rilasciati dalle Questure - Ufficio immigrazione.

<sup>8</sup> Ottobre 2020, Marzo 2021, Giugno 2021, Settembre 2021, Novembre 2021, Maggio 2022, Dicembre 2022, Maggio 2023, Novembre 2023. Tutti gli approfondimenti a cura della Campagna possono essere consultati al seguente [link](#).

mondo accademico, in cui è emersa con evidenza la necessità di superare l'attuale disciplina<sup>9</sup>. La campagna ha, infine, curato importanti contributi in merito alla regolarizzazione su riviste specializzate sul tema delle migrazioni in Italia<sup>10</sup>.

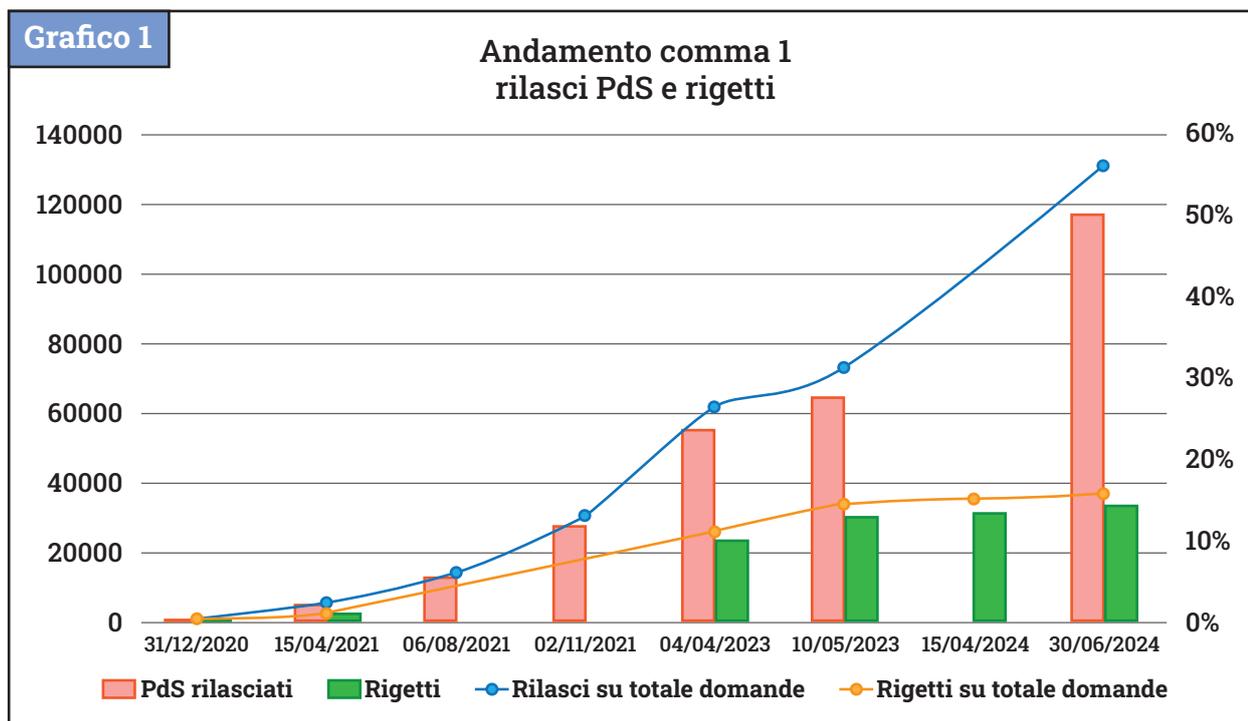
### 1.1 La procedura di emersione di un rapporto di lavoro irregolare o di instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro (comma 1)

Il canale che ha presentato le maggiori criticità è stato sicuramente quello del comma 1, volto a regolarizzare un rapporto lavorativo già in essere o a instaurarne uno nuovo.

Si ricorda che la **procedura prevedeva la presentazione della domanda da parte del datore di lavoro, l'attività istruttoria da parte della prefettura** (con l'acquisizione di alcuni pareri in merito al possesso dei requisiti da parte di questura e ispettorato del lavoro) e, in caso di esito positivo, **la convocazione in prefettura del datore di lavoro**

**e della persona da assumere per la firma del contratto di soggiorno e la richiesta di rilascio del permesso.** L'ultimo passaggio del procedimento è, quindi, **l'effettivo rilascio da parte delle questure del permesso di soggiorno**, che ovviamente implica un ulteriore periodo di attesa rispetto alla firma del contratto in prefettura.

I dati forniti dal Ministero dell'Interno, aggiornati al 30 giugno 2024, rivelano che **sono 153.607 le istanze del comma 1 giunte a definizione. Di queste, 33.239 sono i provvedimenti di rigetto, che rappresentano il 16% delle domande totali** e il 21,6% di quelle concluse con il rilascio del titolo di soggiorno o con esito negativo. **I permessi complessivamente rilasciati sono 120.386**, circa il 58% delle istanze inoltrate di cui al comma 1 e il 78,4% di quelle definite nel merito, di cui **116.551 sono i permessi di soggiorno per lavoro già rilasciati**, cioè il 96,8% sul totale dei titoli consegnati alle persone.



<sup>9</sup> In occasione della conferenza, la fondazione Leone Moressa ha curato la presentazione di dati e statistiche relative al funzionamento dei Decreti flussi e delle sanatorie. Le slides sono disponibili al seguente [link](#).

<sup>10</sup> Si segnalano: *Regolarizzazione 2020: il monitoraggio della Campagna "Ero Straniero"*, in Dossier statistico immigrazione 2021, a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS in collaborazione con Centro Studi Confronti Istituto di Studi Politici "S. Pio V", ottobre 2021; *Regolarizzazione 2020: aggiornamento sul monitoraggio della Campagna "Ero Straniero" tra ritardi e primi profili giurisprudenziali*, in Dossier statistico immigrazione 2022, a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS in collaborazione con Centro Studi Confronti Istituto di Studi Politici "S. Pio V", ottobre 2023;

Da segnalare, poi, il rilascio di **3.817 permessi per attesa occupazione - 3,1% sul totale dei permessi rilasciati -**, che potevano essere concessi in caso di mancata instaurazione o cessazione anticipata del rapporto di lavoro per cause non imputabili a lavoratori e lavoratrici.

Tabella 1

PdS per lavoro rilasciati Comma 1	
DURATA	NUMERO
3 anni	2
2 anni	60.321
1 anno	54.814
9 mesi	490
6 mesi	770
4 mesi	94
3 mesi	31
2 mesi	13
1 mese	16
<b>Totale</b>	<b>116.551</b>

In media si tratta di contratti per lavoro della durata di 18 mesi, ma sono da notare 1.414 contratti inferiori a un anno e 2 di durata triennale. La maggior parte sono contratti di durata biennale (51,8%), seguiti da quelli annuali (47%).

In totale, **le domande che hanno terminato formalmente l'esame di cui al comma 1 con la consegna di un permesso di soggiorno o con un rigetto formale sono pari solo al 74% del totale**, un dato particolarmente preoccupante, considerando che dietro ogni domanda ci sono ancora oggi lavoratori e lavoratrici in attesa di regolarizzare il proprio soggiorno sul territorio nazionale: si tratta di persone che possono lavorare e percepire uno stipendio avendo come titolo la sola richiesta di emersione fatta nel 2020, ma che senza il permesso di soggiorno subiscono una serie di conseguenze pesanti sulla loro vita: **non possono aprire un conto in banca, effettuare l'iscrizione anagrafica, stipulare un altro contratto di lavoro, né possono lasciare il territorio nazionale per far visita alle proprie famiglie.**

## 1.2 La procedura per l'accesso a un permesso di soggiorno temporaneo (comma 2)

Questo secondo canale di emersione era riservato a lavoratori e lavoratrici già titolari di un permesso scaduto dopo il 31 ottobre 2019, che avessero maturato un'esperienza lavorativa formale nei settori previsti per la regolarizzazione 2020. In questo caso, era possibile richiedere **un permesso temporaneo di validità semestrale**, inviando l'istanza alla Questura - Ufficio immigrazione competente, convertibile in permesso per lavoro entro la scadenza. Proprio per l'assenza di requisiti particolarmente stringenti, per il fatto di interessare solo lavoratori e lavoratrici e per il coinvolgimento di una sola amministrazione, **questa procedura ha decisamente avuto un impatto migliore sull'andamento dei lavori della sanatoria**, come dimostra l'andamento storico rilevato.

Il totale delle domande pervenute è pari a 12.986, di cui 9.732 con esito positivo al rilascio del permesso temporaneo (**74,9% del totale delle istanze**) al 31 marzo 2024. Sono invece 9.462 i permessi di soggiorno per lavoro rilasciati in seguito alla conversione dei titoli temporanei, ossia **il 97,2% delle domande accolte e il 72,9% circa del totale delle istanze.**

Gli esiti negativi sono invece 1.831: un dato in senso assoluto poco rilevante per l'intera regolarizzazione ma di particolare interesse con riferimento alla procedura in oggetto poiché rappresenta il 14,1% del totale delle relative istanze.

**In conclusione, le domande che hanno concluso l'iter del comma 2 sono pari all'89%.** Bisogna però anche sottolineare come il canale di regolarizzazione del comma 2 abbia utilizzato una formulazione poco chiara per l'individuazione di potenziali beneficiari e beneficiarie. Ciò potrebbe aver scoraggiato le persone straniere con titolo di soggiorno scaduto in fase di ricorso avverso il rifiuto della Questura o con la richiesta di rinnovo pendente o con la richiesta di protezione internazionale in corso, dal presentare la domanda, determinando un afflusso particolarmente basso a questa procedura.

## 2. Una misura destinata a fallire: le (prevedibili) criticità denunciate dalla Campagna Ero Straniero

Sin dalla pubblicazione in Gazzetta ufficiale del cd. Decreto rilancio, la Campagna Ero Straniero ha rilevato e denunciato le storture del programma di regolarizzazione, sotto un aspetto sostanziale e procedurale.

**La regolarizzazione 2020, da un punto di vista normativo e operativo, si è rivelata simile alla precedente sanatoria del 2012, soprattutto per quanto riguarda i profili problematici già emersi allora,** aspetti su cui il legislatore sarebbe dovuto intervenire per garantire il buon andamento della procedura. Non è stato difficile, quindi, prevedere alcune storture.

### 2.1 Le principali criticità procedurali

**La tassatività dei comparti produttivi ha sicuramente limitato la portata del provvedimento** ed escluso un'ampia platea di persone beneficiarie che, proprio per le esigenze di tutela nel periodo della pandemia, avrebbero avuto necessità di regolarizzare la propria posizione sul territorio nazionale. Infatti, la garanzia di avere un rapporto di lavoro ancorché irregolare da sanare ovvero di avere un'offerta di lavoro in regola avrebbe dovuto rappresentare un requisito di per sé sufficiente per poter chiedere un permesso di soggiorno.

**Gli uffici dei ministeri coinvolti nella procedura, incredibilmente, visti i precedenti, si sono trovati impreparati a gestire una tale mole di domande,** tanto da impiegare oltre quattro anni per smaltire le pratiche. L'utilizzo di personale non adeguato in termini numerici presso gli Sportelli unici per

l'immigrazione, non stabilizzato e impiegato a fasi alterne - come vedremo nel paragrafo dedicato al personale interinale assunto per occuparsi proprio di tale procedura - ha determinato un **importante aggravio nella valutazione delle istanze**. Come dimostrano i dati pubblicati nei vari dossier di monitoraggio della campagna, le Prefetture più grandi e destinatarie del maggior numero di domande, hanno riscontrato le maggiori difficoltà nell'ultimare le procedure<sup>11</sup>.

Nonostante la data di inizio per l'invio delle domande fosse stata fissata al 1 giugno 2020, la procedura presentava una serie di questioni operative poco chiare, tanto che sono state chiarite solo successivamente, a procedura in corso, attraverso interventi e circolari da parte del Ministero dell'Interno<sup>12</sup>.

Tra i punti maggiormente critici, possiamo citare **la richiesta del certificato di idoneità alloggiativa**, che il Testo unico immigrazione prevede per lavoratori e lavoratrici che fanno ingresso per la prima volta in Italia. Si tratta di un documento che una persona irregolarmente soggiornante difficilmente riesce a produrre, con il concreto rischio di vedere rigettata la propria domanda.

**A causa delle lungaggini per l'esame delle pratiche, alcuni rapporti di lavoro sono cessati prima della definizione dell'istanza o non si sono mai instaurati per cause non imputabili a lavoratori e lavoratrici.** Solo con due circolari di luglio e novembre 2020 il Ministero dell'Interno ha chiarito le modalità di **accesso al permesso di soggiorno per attesa occupazione**, istituto fondamentale a tutela delle persone che non per loro colpa sono state impossibilitate a richiedere un permesso per lavoro. I numeri particolarmente bassi dei permessi per attesa occupazione rilasciati, soprattutto in relazione ai rigetti, possono suggerire che tale misura correttiva non sia stata adeguatamente pubblicizzata o implementata.

<sup>11</sup> Vedi nota 3.

<sup>12</sup> <https://www.interno.gov.it/it/circolari-e-documentazione-sullemersione-dei-rapporti-lavoro>

## 2.2 L'impatto della carenza di personale della Pubblica amministrazione sui diritti di lavoratori e lavoratrici

Per tamponare il **forte sottodimensionamento del personale dipendente di prefetture e questure** in vista della misura straordinaria, lo stesso decreto "rilancio" del 2020 ha stanziato dei **fondi per l'assunzione di lavoratori e lavoratrici interinali**. Purtroppo, anche tale previsione non si è poi rivelata adeguata allo sforzo richiesto agli uffici per finalizzare le domande di regolarizzazione, vista anche l'enorme difficoltà per tali uffici di fronte alle pratiche ordinarie che li vedono coinvolti.

**L'organico interinale aggiuntivo, quindi, si è trovato a svolgere, oltre alle procedure di emersione, un compito vitale per l'intero comparto della PA** impegnata nell'implementazione delle misure connesse a politiche dell'immigrazione in continuo mutamento e caratterizzate da un'iperproduzione normativa: basti pensare al rilascio dei permessi di soggiorno relativi alle persone in fuga dall'Ucraina, ai ricongiungimenti familiari o alle istanze connesse al decreto flussi.

Ma tale fondamentale contributo non è stato poi riconosciuto visto che, **dopo due anni, non sono stati più rinnovati i contratti a lavoratori e lavoratrici interinali e nulla è stato fatto per stabilizzare gli organici con l'inserimento di queste figure professionali indispensabili e già formate**, con un'esperienza di ormai acquisita, come pure avevano chiesto lavoratori e lavoratrici, sindacati e la nostra campagna.

La prima parte del personale interinale è entrata in servizio il 22 marzo 2021, circa un anno dopo l'avvio della misura, per problemi di imputazione della spesa a bilancio da parte del Ministero dell'Interno. Il contratto con l'agenzia di somministrazione (Manpower nelle Prefetture e Gigroup per le Questure - Ufficio immigrazione) per 1.200 figure prevedeva sei mesi non rinnovabili. 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). Successivamente è stata ottenuta un'ulteriore [proroga fino a dicembre 2022](#) anche grazie a un emendamento alla legge di bilancio 2022 proposto dalla campagna Ero Straniero e presentato da un gruppo di senatrici e senatori, che ha consentito di stanziare i fondi necessari per posticipare il termine dei contratti di dodici mesi.

Non a caso il mandato, a seguito di gara pubblica, alle due agenzie interinali non è mai stato interrotto per indire un nuovo bando. Al contrario è sempre stato prorogato, in deroga al codice dei contratti pubblici, proprio per evitare un'interruzione di servizi essenziali e dell'apporto del personale che supporta gli uffici territoriali del governo e le questure, con compiti che vanno ben oltre quelli di sostegno alla lavorazione delle istanze relative all'emersione del 2020. Fino alla fine del 2022, di fatto, questo personale ha garantito la continuità di pubblici servizi e di conseguenza l'accesso ai diritti per migliaia di cittadini e cittadine, non solo di origine straniera. A partire da inizio 2023, l'assenza di personale aggiuntivo ha di fatto determinato un vero e proprio stallo nell'elaborazione delle domande relative alla procedura di emersione.

La campagna Ero straniero ha monitorato attentamente anche questo aspetto, chiedendo a più riprese lo stanziamento di ulteriori risorse per immettere o stabilizzare figure professionali debitamente formate presso i Sui e le Questure - Ufficio immigrazione, per giungere finalmente alla definizione di tutte le domande. Da ultimo, la proposta di riservare, con un [emendamento](#) nell'iter di conversione del Decreto legge 133/2023, 105 milioni per il potenziamento del personale.

Tuttavia, come dichiarato da Felsa Cisl,

Nidil Cgil e UilTemp<sup>13</sup>, al 13 febbraio 2024 vi erano ancora 1.200 persone rimaste senza contratto dal 2022, nonostante la previsione di coperture economiche per l'intero 2023, grazie a quanto previsto dalla legge di bilancio del dicembre 2022, che ha altresì allargato l'impiego del personale di supporto all'esame delle istanze del decreto flussi. Il Ministero dell'Interno, infatti, scegliendo di non prorogare i contratti in essere a fine 2022, ha poi optato nel marzo 2023 per una procedura negoziata. La gara si è [conclusa solo in ottobre](#) con l'individuazione di due agenzie (Ranstad Italia Spa e Adecco Spa, unite in RTI - Raggruppamento temporaneo di impresa) per la somministrazione del lavoro, ed è stato necessario un altro decreto (il decreto legge 145/2023) per estendere l'impiego delle risorse al 2024.

Tale complicata trafila dimostra come anche **il personale interinale, che ha garantito un'accelerazione nell'esame delle istanze per la regolarizzazione straordinaria, non abbia poi ricevuto la giusta considerazione da parte delle istituzioni preposte**: l'assenza di tali figure professionali ha aggravato la condizione degli uffici, alle prese anche con le domande inoltrate all'interno della procedura legata al decreto flussi. D'altra parte, **una politica di assunzioni che privilegia ormai da anni il lavoro interinale alla stabilizzazione degli organici sembra rispondere a una precisa scelta politica**: non garantire la continuità del personale vuol dire indugiare su una situazione di estrema precarietà rispetto alle situazioni giuridiche che riguardano le persone straniere presenti in Italia<sup>14</sup>.

**La situazione si è a ogni modo sbloccata proprio tra febbraio e marzo 2024 con la firma del contratto attuativo e l'inserimento del personale interinale** presso le questure prima ([il contratto attuativo è stato siglato](#)

[il 25 gennaio 2024](#)) e le prefetture poi (grazie ad un [contratto attuativo è stato siglato il 20 febbraio 2024](#)): 550 lavoratori e lavoratrici interinali impiegati presso gli uffici immigrazione delle questure e 570 presso gli sportelli unici delle prefetture. Secondo [dati del Ministero dell'Interno](#) sono stati destinati alle questure in media 5 operatori/operatrici di supporto, con picchi nelle principali città metropolitane come Torino (18), Napoli (17), Milano (40) e Roma (55, tra direzione centrale, dove ne sono impiegate 10, e questura, dove ne sono impiegate 45). Allo stesso modo anche le risorse impiegate nelle prefetture sono in media poco più di 5 per, con alcuni picchi significativi a Napoli (50), Milano (45), Roma (40) e Verona (16).

Tabella 2

Dispiegamento personale interinale 2024

INTERINALI QUESTURE	REGIONI	INTERINALI PREFETTURE
12	Abruzzo	8
4	Basilicata	8
16	Calabria	20
33	Campania	88
50	Emilia Romagna	55
19	FVG	10
67	Lazio	62
20	Liguria	14
108	Lombardia	98
15	Marche	12
4	Molise	4
39	Piemonte	29
25	Puglia	27
8	Sardegna	8
30	Sicilia	25
42	Toscana	29
8	Trentino Alto Adige	16
7	Umbria	5
2	Valle d'Aosta	2
41	Veneto	50
550	<b>Totale</b>	570

<sup>13</sup> Comunicato Sindacale, Somministrati Ministero Interno, 13.02.2024

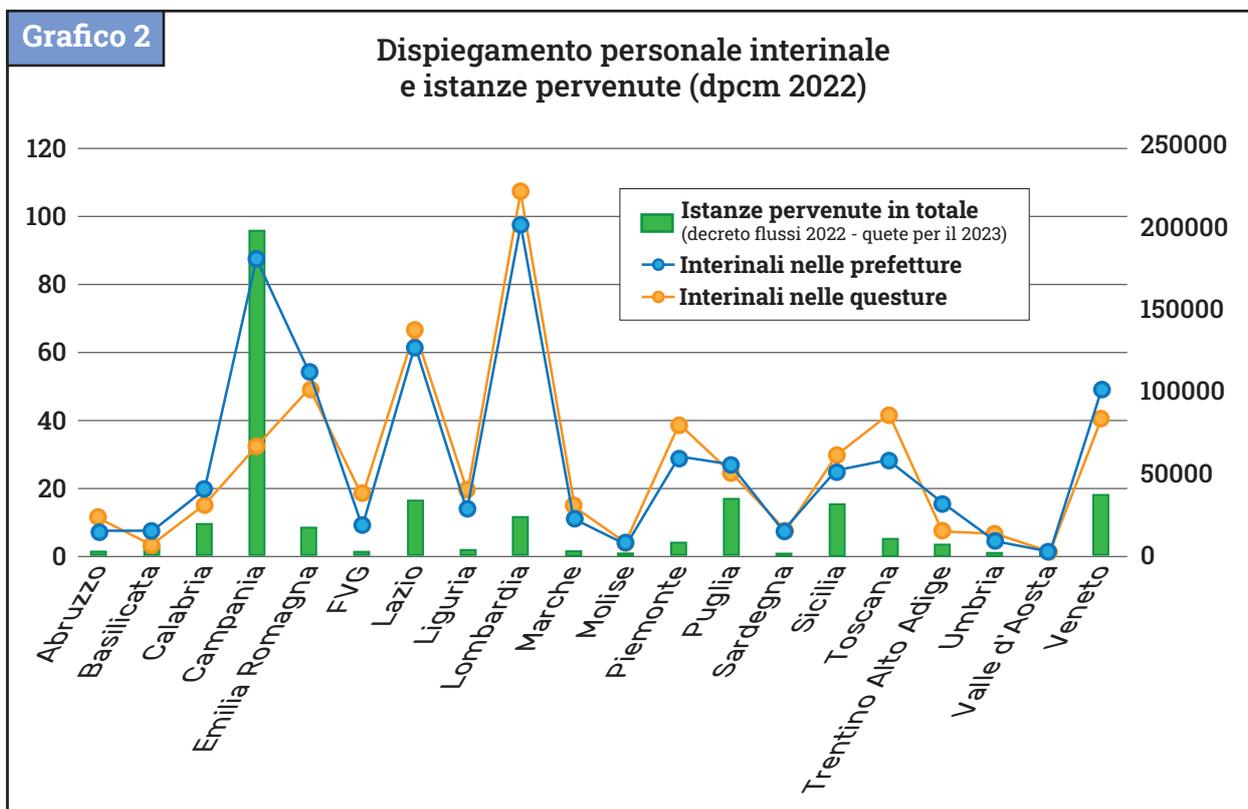
<sup>14</sup> <https://www.collettiva.it/copertine/lavoro/la-schiera-dei-precari-che-si-occupa-di-immigrati-kir1kylz>

Le differenze di contingenti assegnati a questure e prefetture derivano dalle esigenze di terminare le procedure legate all'emergenza del 2020, vista la situazione critica a Roma, Milano e Napoli, come si evince anche dalla [relazione sul rendiconto generale dello stato](#) e dalla [relazione sulla performance del 2023](#) e dalla distribuzione territoriale di quote e istanze pervenute in relazione al decreto flussi (cfr. grafico 2).

Per conoscere concretamente la situazione legata all'impiego di interinali abbiamo contattato Davide Franceschin, responsabile nazionale Nidil Cgil, che ha dichiarato quanto segue:

*"Non so dare numeri precisi relativamente all'impiego del personale interinale, non perché sia impossibile sapere quante risorse siano dispiegate nei diversi uffici, ma per il grande turnover che si verifica: in questo momento i lavoratori interinali sono all'incirca un migliaio. Il ricambio è continuo, perché chi trova di meglio se ne va. I lavoratori già impiegati in*

*precedenza, che non hanno trovato altro nelle more dell'assegnazione della gara e quindi del nuovo impiego, sono stati recuperati tutti e ci aggiriamo intorno alle 600 persone, due terzi del totale, più o meno. Inoltre, la ricomposizione degli addensamenti dei lavoratori non è la stessa perché quella precedente era legata alla regolarizzazione e oggi rispetta invece l'andamento dei flussi. Alla fine, il risultato è stato un pasticcio: ci sono state situazioni dove c'erano 20 persone in supporto all'amministrazione, ma hanno messo a bando solo 5 posti e i rimanenti 15 dovevano quindi decidere se fare una scelta di vita e spostarsi. Anche quando una persona magari vince un concorso o trova altro e se ne va, il problema è che si assume un nuovo operatore, ma si impiegano due mesi solo per far capire concretamente le mansioni, e di conseguenza si accumulano ulteriori ritardi. O si rinforzano gli uffici con personale strutturato e con un numero di persone adeguate, o si mette in crisi l'intera catena di lavoratori "di diritto", e con processi come quello che abbiamo vissuto con la nuova gara, i tempi sono biblici. Teoricamente le agenzie interinali dovrebbero essere*



utilizzate dalla Pubblica Amministrazione per sopperire temporaneamente a situazioni contingenti che determinano un aumento del lavoro, in vista di concorsi che dovrebbero ristabilire poi gli organici. Non è una sorpresa questa del Ministero dell'Interno, nell'ambito delle funzioni dello Stato, e penso alla sanità che, in parte, funziona in questo modo, purtroppo ormai da 15 anni. Ma in questo caso c'è chiaramente una volontà politica. Se si tratta come emergenza l'immigrazione, ci sta che si assumano interinali per tornare poi all'organico stabile una volta finita l'emergenza; ma è evidente che non è così, che l'emergenza non esiste e parliamo di un dato strutturale. Quindi hai bisogno di personale stabile e strutturato con una linearità di lavoro che determina anche la capacità di intervento immediata e con un numero di persone adeguato. Chiediamo che si attivino concorsi per coprire le carenze di organico e che tenga conto delle competenze acquisite delle persone che hanno lavorato in questi anni anche per dare operatività immediata al sistema e fino a quel momento prorogare i contratti in essere".

La tardiva sottoscrizione dei contratti attuativi ha determinato una [dilazione dei termini dell'accordo quadro](#) che è stato prorogato fino al 31 dicembre 2024, così come gli stessi contratti: occorrerà vedere cosa si prevederà negli interventi migliorativi annunciati dal governo in merito agli ingressi regolari. Perché, se possiamo immaginare che termini finalmente dopo più di 4 anni l'esame delle domande di emersione, certamente non verranno meno le esigenze degli uffici coinvolti nel disbrigo di pratiche legate alla vita iper burocratizzata delle persone migranti, su tutte quelle del [farraginoso meccanismo del decreto flussi](#), come già evidenziato dalla campagna.

### 2.3 La situazione della Prefettura di Roma: il personale interinale e i dati allarmanti degli ultimi mesi

Per comprendere quanto gli organici della PA siano sottodimensionati e quanta importanza rivesta al momento l'impiego di personale aggiuntivo abbiamo analizzato la situazione di Roma, riscontrando inoltre, come si vedrà, una situazione preoccupante che emerge da dati a dir poco allarmanti. Lo sportello unico (SUI) di Roma è tra quelli che registrano le maggiori criticità su scala nazionale e nel 2020 ha ricevuto 17.371 istanze di regolarizzazione<sup>15</sup>.

L'originaria previsione di 22 lavoratori e lavoratrici in aggiunta non è stata mai realizzata. Solo per due settimane, all'inizio di giugno 2021, si è avuta la presenza massima di 20 figure. Al contrario, a metà ottobre 2023, soltanto 3 unità (non interinali) garantivano il prosieguo del lavoro, nonostante tale personale fosse impiegato anche in altre procedure come contenziosi, ricongiungimento familiare e conversioni. Come precisato dalla stessa Prefettura di Roma, l'ufficio ha subito una riduzione del 44% del personale, in particolar modo interinale addetto alla Regolarizzazione 2020, al 31 dicembre 2022, quando "a seguito di rinunce e dimissioni [...] erano in servizio 11 unità"<sup>16</sup>. Considerando che si tratta della terza amministrazione per numero di domande pervenute, è facilmente rilevabile come la situazione appena descritta abbia implicato, se non la paralisi dei lavori, quantomeno una preoccupante ulteriore dilazione dei tempi di attesa per le risposte.

**Al 3 ottobre 2022 il numero di istanze finalizzate era pari a 7.575 (il 43,6% del totale): quelle definite positivamente erano 5.202 (68,7%) e 2.373 (31,3%) le domande con esito negativo (conseguente a rinuncia, archiviazione per assenza o disinteresse, disconoscimento dell'istanza e/o del rapporto**

<sup>15</sup> Fonte: Prefettura di Roma, Sui. I dati riportati nel presente paragrafo, salvo diversa indicazione, sono forniti in risposta agli accessi agli atti della campagna Ero Straniero.

<sup>16</sup> Come chiarito dal Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione (DLCI) del Ministero dell'Interno nella relazione al Consiglio di Stato nell'ambito dell'ordinanza istruttoria determinata dalla class action in corso (v. infra).

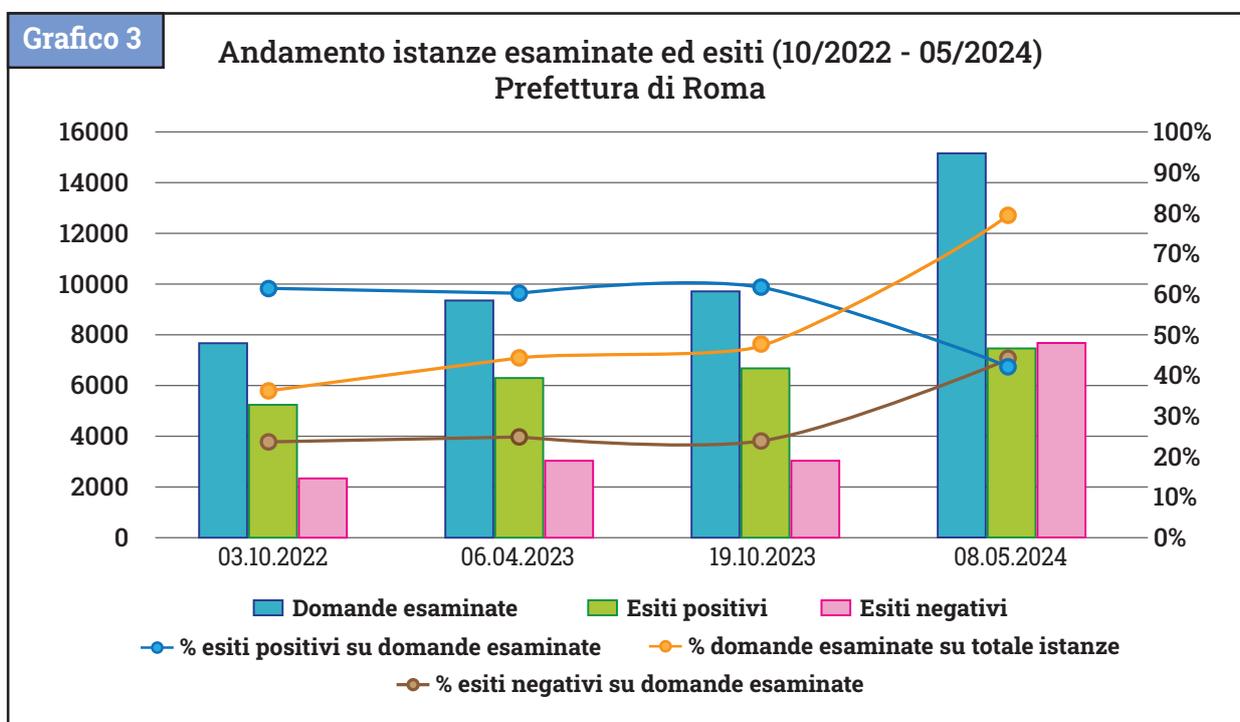
di lavoro denunciato, rigetto per carenza dei requisiti prescritti dalla normativa vigente).

**Al 6 aprile 2023 le pratiche lavorate erano 9.151, mentre sono solo 88 quelle concluse da gennaio ad aprile 2023: in tre anni, dunque, poco più del 52% delle domande ricevute sono state processate dalla prefettura** (i rigetti sono quasi 2.960, il 32,3% del totale). Questo stallo nell'elaborazione coincide drammaticamente con il termine del supporto delle figure interinali a fine 2022. Infatti, **al 19 ottobre 2023, solo 9.550 istanze (55%) erano giunte a conclusione: 2.982 rigetti (il 31,2% di quelle concluse) e 6.568 con esito positivo (il 68,8%). Poco meno della metà delle domande era ancora da processare e solo 399 le istanze portate a conclusione in poco meno di 7 mesi, tra aprile e il 19 ottobre 2023.**

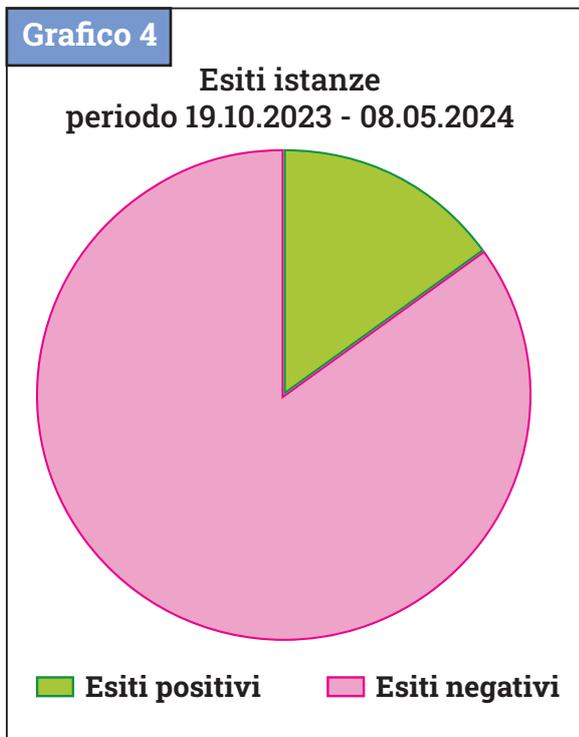
**Con l'ingresso del personale interinale si può apprezzare un'accelerazione dei lavori:** come riportato nella Relazione del DLCI al Consiglio di Stato nel procedimento avviato dalla class action in corso "alla data dell'11

marzo 2024, a causa delle numerose rinunce e dimissioni hanno preso servizio soltanto 19 unità. Tuttavia, grazie ai meccanismi di sostituzione [...] previsti anche nel nuovo accordo quadro sono stati coperti ulteriori 12 posti (l'ultima unità assunta ha preso servizio in data 29 maggio 2024)". **Le istanze concluse tra il 19 ottobre 2023 e l'8 maggio 2024 sono ben 5.408, per un totale di 14.958 istanze elaborate fino a maggio (pari all'86% circa del totale delle istanze): 7.387 domande accolte (il 49,4%) e 7.571 (il 50,6%) tra rigetti e archiviazioni (per mancata presentazione a seguito di convocazione). Di conseguenza, oltre 2.400 persone che hanno fatto domanda di emersione alla prefettura di Roma sono ancora in attesa di un riscontro.**

Colpisce il **numero allarmante dei rigetti** che dai 2.373 della rilevazione di ottobre 2022 giunge prima ai 2.982 rigetti di ottobre 2023 (attestandosi sempre intorno al 31-32% delle istanze), per raggiungere però a maggio 2024 quasi il 51% delle istanze processate.



Il dato diventa ancora più allarmante se si isolano le istanze elaborate tra ottobre 2023 e maggio 2024: su 5.408 esaminate sono solo 819 quelle concluse positivamente, pari al 15% circa; le rimanenti 4.589, quasi l'85%, sono state valutate negativamente.



Appare evidente che si tratta di un'anomalia che andrebbe approfondita, anche perché, alla luce di 4 anni di attesa, che migliaia di persone abbiano scientemente deciso di rinunciare alla richiesta non presentandosi, per esempio, al momento della convocazione, sembrerebbe a dir poco contraddittorio e paradossale.

Con i dati a nostra disposizione possiamo solo ipotizzare che questa anomalia possa derivare da fattori concomitanti che hanno inciso sul buon esito della convocazione per la sottoscrizione del contratto di soggiorno, la fase immediatamente precedente al rilascio del permesso di soggiorno da parte della Questura - Ufficio immigrazione:

- la prefettura può non aver convocato le parti secondo quanto previsto dalla legge, [come per esempio accaduto a Milano](#);

- l'eccessiva lunghezza della procedura potrebbe aver portato lavoratori e lavoratrici a spostarsi e dunque rendersi irreperibili al momento della convocazione per la sottoscrizione del contratto di soggiorno e la contestuale richiesta di un permesso;

- datori e datrici di lavoro potrebbero non aver comunicato il cambio di domicilio o di indirizzi mail ai quali poter notificare la convocazione (la comunicazione avviene infatti verso recapiti forniti ormai oltre 4 anni fa);

- può essere sopraggiunto un disinteresse da parte di chi intendeva assumere che, di conseguenza, non ha comunicato la data di convocazione;

- la comparizione del lavoratore o della lavoratrice presso lo sportello può aver superato il termine di 10 giorni indicati nella convocazione senza motivare l'assenza con giustificato motivo e aver determinato così l'archiviazione della pratica.

Poiché l'obbligo di notifica della convocazione costituisce un diritto anche delle persone straniere coinvolte, in quanto il procedimento è principalmente finalizzato alla regolarizzazione della loro condizione di permanenza sul territorio dello Stato e, comunque, inerente alla loro sfera giuridica (TAR Calabria, sez. staccata di Reggio Calabria, 12 ottobre 2022, n. 674), le ipotesi citate meriterebbero un ulteriore approfondimento per valutare eventuali responsabilità della Pubblica amministrazione.

Si può anche ipotizzare che, grazie alla pronuncia del TAR Lombardia di cui si tratterà nei paragrafi successivi, anche la Prefettura di Roma abbia accelerato l'esame delle pratiche. Tuttavia, l'esigenza di adottare in maniera spedita dei provvedimenti formali potrebbe aver determinato un irrigidimento nella valutazione delle istanze e dei documenti allegati, come emerge dal dato sull'andamento dei rigetti, che sono in aumento rispetto ai periodi precedenti rilevati dalla campagna.

### 3. Le class action contro le Prefetture - UTG di Milano e Roma per la tutela dei diritti di lavoratori e lavoratrici migranti

Di fronte ai ritardi della pubblica amministrazione, sono state promosse due class action pubbliche contro le Prefetture di Roma e Milano. Nei paragrafi successivi si evidenziano i principali sviluppi delle azioni legali, che rappresentano un'importante evoluzione nella tutela delle persone colpite da disservizi o inefficienze dell'amministrazione.

#### 3.1 Il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia ha condannato il Ministero dell'Interno e Prefettura - UTG di Milano

A seguito delle numerose istanze pendenti alcune associazioni per la tutela dei diritti delle persone migranti<sup>17</sup>, insieme a 9 ricorrenti persone fisiche e con l'intervento di oltre 100 ulteriori soggetti - tra cui sia persone straniere che datori e datrici di lavoro - hanno promosso **un'azione legale collettiva - o class action - contro la Prefettura di Milano.**

Il TAR della Lombardia, nella sentenza n. 2949/2023 pubblicata il 4 dicembre 2023, ha riconosciuto la fondatezza delle accuse, condannando la Prefettura per il **ritardo sistemico nella gestione delle domande di regolarizzazione, imponendo all'amministrazione lombarda un termine perentorio di 90 giorni per chiudere definitivamente tutte le pratiche pendenti**, ponendo così rimedio alla denunciata situazione di generalizzato mancato rispetto del termine di 180 giorni, cioè il limite temporale individuato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 3578/2022, per la conclusione del procedimento.

Tuttavia, nonostante il Tribunale avesse stabilito un termine perentorio di 90 giorni per la conclusione definitiva di tutte le pratiche pendenti, tale scadenza - fissata per i primi di marzo 2024 - non è stata però rispettata dalla prefettura, continuando quindi a persistere il ritardo nella conclusione delle domande. Questa ulteriore violazione ha portato infatti le stesse associazioni vincitrici a promuovere un giudizio di ottemperanza<sup>18</sup>. Le associazioni hanno quindi richiesto la nomina di un commissario *ad acta* che si sostituisca alla Prefettura inerte e una penalità di mora aggiuntiva per l'ulteriore violazione dei termini imposti dalla sentenza. Questi ritardi da parte dell'amministrazione pubblica hanno infatti impedito alle persone richiedenti di compiere azioni essenziali, come cambiare lavoro o tornare temporaneamente nei propri paesi di origine. La Prefettura di Milano ha dichiarato la conclusione delle pratiche in questione a fine giugno 2024 e sottolineato come i ritardi siano stati in parte dovuti alle incompletezze della documentazione fornita dai richiedenti, nonostante gli sforzi compiuti con l'assunzione di nuovo personale e la riorganizzazione degli uffici.

L'udienza per questo giudizio di ottemperanza è stata fissata per il 25 settembre 2024. **Anche il Consiglio di Stato ha condannato l'inefficienza sistematica del Ministero dell'interno e della prefettura di Milano nella gestione delle procedure di emersione. Con la sentenza del 20 settembre 2024 n. 7704, ha infatti confermato la condanna già emessa dal Tar Lombardia per i ritardi cronici nella gestione delle istanze, sottolineando l'obbligo di concludere ogni procedura amministrativa entro 180 giorni, anche dei procedimenti legati all'immigrazione.** La sentenza segna un'importante vittoria, poiché afferma la legittimità delle associazioni a presentare azioni collettive contro l'inefficienza amministrativa e riconosce il ruolo della class

<sup>17</sup> ASGI, CILD, NAGA, Spazi Circolari e Oxfam.

<sup>18</sup> Si tratta di un procedimento legale attraverso il quale si richiede l'esecuzione forzata di una sentenza non rispettata da un'amministrazione pubblica.

action come strumento correttivo e sanzionatorio, contrariamente a un orientamento più restrittivo adottato in passato dal Consiglio di Stato<sup>19</sup>. La sentenza dovrebbe, poi, rappresentare un monito per la PA affinché i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi siano sempre rispettati, evitando **discriminazioni sistematiche a svantaggio delle persone - italiane e straniere - socialmente ed economicamente più vulnerabili**.

### 3.2 Il caso di Roma: una procedura senza fine

Contro la Prefettura di Roma, che come già evidenziato ha maturato un notevole ritardo nella gestione delle pratiche, è stata presentata un'analogo *class action*<sup>20</sup>. **Le associazioni hanno denunciato il grave inadempimento della PA, che costringe migliaia di stranieri all'invisibilità.**

**Il Tar Lazio ha rigettato nel 2023 in primo grado l'azione collettiva**, ritenendo che questi ritardi fossero stati causati dalla pandemia da Covid-19 e dalla produzione di documentazione falsa, senza imputare alcuna negligenza alla Prefettura. Tale decisione è stata contestata dai promotori dell'azione collettiva, che hanno presentato **appello al Consiglio di Stato** evidenziando un peggioramento della situazione nei mesi successivi alla sentenza. Un dato allarmante, che vale la pena citare, viene dalla relazione depositata dalla prefettura a luglio 2024 nell'ambito del giudizio di appello: vi si afferma che lo Spor-

tello Unico ha adottato misure per migliorare la gestione delle procedure di emersione, tra cui il potenziamento del front office e il differimento di appuntamenti per altri procedimenti, programmando 500/700 appuntamenti a settimana per definire le restanti 2.150 istanze in convocazione e chiudere 1.949 pratiche in fase di rigetto entro i primi giorni di luglio. Tuttavia, **non viene fornito il numero esatto di pratiche ancora pendenti e si presume che almeno 3.000 pratiche rimangano da concludere**, rendendo poco credibile l'affermazione della prefettura circa la completa risoluzione degli adempimenti entro i primi giorni di luglio<sup>21</sup>. La prossima udienza presso il Consiglio di Stato sarà alla fine di ottobre 2024.

<sup>19</sup> Consiglio di Stato, sentenza n. 1390/2019 in materia di cittadinanza aveva assunto un'interpretazione molto restrittiva dell'azione collettiva

<sup>20</sup> L'azione è stata promossa da Attiva Diritti e presentata da ASGI, Coalizione Italiana per le Libertà e i diritti Civili (CILD), Nonna Roma, Oxfam Italia, Progetto Diritti e Spazi Circolari

<sup>21</sup> In particolare si legge nella relazione della Prefettura di Roma depositata il 3 luglio 2024 quanto segue:

"Quanto allo stato di definizione complessiva dei procedimenti nella sede in argomento, si evidenzia che, nel corrente mese di giugno, lo Sportello Unico ha inteso organizzare al meglio la programmazione delle attività, prevedendo:- il differimento di appuntamenti previsti per altri procedimenti di competenza;- il potenziamento di postazioni di front office attraverso l'utilizzo di quelle destinate ad altre aree amministrative;- richiedendo, a livello centrale, l'avanzamento automatico di ulteriori 356 istanze in attesa di parere, sulla base della disposizione di cui all'art. 16 della L. 241/90. Quanto sopra ha determinato un potenziamento di oltre il 50 % dell'attività di ricevimento relativa alle procedure di emersione, con la programmazione di 500/700 appuntamenti a settimana, al fine di assicurare l'evasione delle restanti istanze in via di definizione, pari a n. 2.150 in convocazione. A queste ultime, vanno aggiunte poi le ultime attività di chiusura di n. 1.949 in fase di rigetto. La definizione di tali adempimenti è prevista per i primi giorni di luglio p.v."

## 4. Regolarizzazione per lavoro su base individuale, ampliamento delle tutele per lavoratori e lavoratrici e nuove assunzioni: le proposte della campagna Ero Straniero

### 4.1 Una testimonianza

Riportiamo, in conclusione, la storia di S., raccontataci dalla figlia della sua datrice di lavoro. È emblematica perché raccoglie in sé moltissime delle storie che abbiamo sentito e moltissimi elementi che fanno riflettere sul fallimento della regolarizzazione per come è stata pensata e attuata nel 2020<sup>22</sup>.

*“Abbiamo conosciuto S. tramite conoscenti. Stavamo cercando una badante per mia madre e ci è stata segnalata come una persona seria e attenta. Nel 2020 si era affidata a un connazionale al quale aveva dato dei soldi affinché presentasse domanda di regolarizzazione alla prefettura del capoluogo nell’ambito della sanatoria. Intendo soldi veri in mano, in contanti, senza una ricevuta, uno straccio di nulla, noi non sappiamo esattamente quanto gli abbia dato. Però, una volta presentata la richiesta, quest’uomo è sparito: risultava non esistente il numero di cellulare, come anche la casella di posta elettronica. Volatilizzato. Ha poi trovato lavoro con i conoscenti che ce l’hanno presentata e con cui ha lavorato per alcuni mesi. Questa famiglia si era rivolta ad un avvocato per trovare il modo di farle un contratto di lavoro regolare, che sono riusciti a stipulare avvalendosi della richiesta di emersione pendente. Abbiamo la documentazione di tutti questi passaggi, tutto è stato fatto correttamente, compreso il pagamento dei contributi. L’avvocato ha anche comunicato alla prefettura il cambiamento di datore di lavoro (anche se di fatto con il primo connazionale lei non aveva*

*mai firmato un contratto) e ha inviato più volte delle email alla prefettura per sollecitare la convocazione. A nessuna di queste comunicazioni è stata data risposta.*

*A fine 2021, la persona per cui lavorava è deceduta. La famiglia ha segnalato subito alla Prefettura l’interruzione del rapporto di lavoro a seguito della morte della congiunta e, dopo poche settimane, ha iniziato a lavorare per mia madre, con contratto regolare e regolare pagamento dei contributi. Per farle il contratto ci siamo affidati ad un patronato e, di nuovo, non è stato banale: non aveva ancora un permesso di soggiorno, ma solo la domanda di emersione a cui la Prefettura non aveva dato nessun seguito. Attualmente ha un contratto da badante convivente, a 54 ore, ma i miei sono vecchietti vispissimi ed è diventata una persona di famiglia, la portiamo con noi al ristorante, feste di compleanno, picnic, al mare. È dolcissima e molto paziente con mia madre che è affetta da Alzheimer.*

*Attraverso il patronato abbiamo continuato a sollecitare la prefettura, senza ricevere nessuna risposta. Francamente è stato frustrante: noi facciamo una cosa, la mettiamo in regola, lei ha un contratto regolare di lavoro, versiamo i contributi dovuti, quindi è tutto a posto, anche proprio alla luce dei chiarimenti del Ministero in merito alla possibilità di cambiamento del datore di lavoro. Il primo è sparito ed è chiaro che, come dire, non era una persona affidabile... se c’è un altro datore di lavoro che è serio, offre un lavoro con contratto regolare, ma perché impedire la regolarizzazione? In realtà poi eravamo abbastanza tranquilli rispetto all’esito della procedura, perché parlando con altre prefetture di province vicine, ci avevano rassicurato che, vista la situazione, la decisione della Prefettura competente sarebbe stata positiva. Anche perché mi dico: non è che se non li regolarizzi, vanno via e tornano a casa loro, semplicemente lavorano in*

<sup>22</sup> Questa testimonianza è stata raccolta grazie a una segnalazione emersa in un incontro con alcune operatrici di Patronati ACLI provenienti da vari territori che hanno condiviso la loro esperienza di gestione delle pratiche per la sanatoria 2020. In particolare, ringraziamo l’operatrice che a seguito di quell’incontro ci ha facilitato il contatto con la persona intervistata.

nero e rischiano di sparire nelle maglie dell'illegalità e dello sfruttamento.

Nel silenzio da parte della Prefettura, nonostante i ripetuti solleciti, nell'ottobre del 2023 mentre è in auto con mio padre vengono fermati per un controllo e la Polizia le chiede i documenti. Lei può mostrare solo il passaporto e la richiesta, ormai stropicciata e logora, di richiesta di emersione. Anche gli ufficiali sono piuttosto stupiti che a distanza di così tanto tempo ancora non sia stata neanche convocata e contattano la Prefettura per capire a che punto è la pratica. Anche in quell'occasione ci assicurano che, essendo tutto in regola, non dobbiamo preoccuparci.

Pochi giorni dopo, finalmente (e forse non casualmente) viene convocata. Nella convocazione è indicato di presentarsi portando tutta una serie di documenti: un pacco così di roba tutto in copia originale, marche da bollo come se non ci fosse un domani, tutto per dimostrare che abbiamo una casa sufficientemente grande da ospitarla, che abbiamo capacità economica per pagarla etc etc. Straconvinti di aver fatto tutto correttamente e ben preparati anche sulla normativa, l'abbiamo accompagnata con un atteggiamento molto tranquillo e fiducioso. Non mi aspettavo minimamente ciò che è successo altrimenti forse sarei stata più agguerrita nella risposta. Siamo entrate e io ho iniziato a spiegare la situazione, ma mi hanno subito interrotto dicendo che doveva esserci il datore di lavoro che ha presentato la domanda. Ho provato a spiegare, ad aprire la cartellina dove avevo tutta la documentazione di questi anni e continuavano a dirmi "non la apra, non serve", me la chiudevano proprio con la mano e ripetevano che vale solo la documentazione relativa al primo datore di lavoro e che l'unica strada eventuale è fargli causa. Ma a chi faccio causa che non so neanche dove è? E poi? Dopo la causa cosa succede? E intanto??

È stata tragica, non me l'aspettavo proprio. Ad agosto 2024 ci è arrivata comunicazione del rigetto dell'istanza. Abbiamo fatto ricorso, ma siamo scoraggiati. I suoi diritti sono proprio calpestati in questa maniera. In tutto questo periodo di attesa lei non ha potuto aprire un conto corrente, le dobbiamo pagare lo stipendio in contanti, non ha potuto iscriversi al sistema sanitario nazionale, non ha potuto tornare a casa sua o andare in vacanza all'estero. È prigioniera del nostro paese, nonostante abbia un lavoro regolare e paghi i contributi. E in tutto questo, lei è in una situazione privilegiata. Ha noi che la supportiamo, facciamo il possibile. Anche se devo dirti che in un primo periodo lei, presa dalla disperazione e anche da una certa diffidenza, si è rivolta ad avvocati che le hanno spillato un sacco di soldi senza nessuna traccia del lavoro svolto, associazioni capestro.... Pensa chi si trova da solo ad affrontare queste situazioni...".

#### 4.2 Le proposte della campagna Ero Straniero

Dopo sette sanatorie e dopo aver ascoltato migliaia di testimonianze di questo tipo, è ormai chiaro che tale strumento, seppur con le migliori finalità, rappresenti una **soluzione emergenziale a un problema che è invece strutturale**: pertanto, le risposte che offre difficilmente possono ritenersi soddisfacenti e in linea con le reali esigenze del Paese.

Tuttavia, in attesa di una riforma più generale<sup>23</sup>, **è necessario adottare provvedimenti a legislazione invariata, che consentano di concludere, finalmente, i lavori della regolarizzazione 2020**. Dal presente report, emerge nitidamente l'esigenza per la PA di dotarsi di personale appositamente formato e adeguato a sostenere un carico di lavoro importante, soprattutto a beneficio di prefetture e questure. L'immissione di nuove risorse consentirebbe anche di evitare prevedibili condanne nelle azioni contro il ritardo dell'istruttoria delle pratiche, come evidenziato nel presente rapporto. Un'ulteriore misura,

<sup>23</sup> Le proposte della campagna Ero Straniero sono consultabili [qui](#).

urgente e imprescindibile, è favorire l'accesso al permesso di soggiorno per attesa occupazione in via automatica a lavoratori e lavoratrici che, per causa loro non imputabili, non hanno effettivamente instaurato il rapporto di lavoro collegato alla domanda presentata ovvero quando lo stesso è cessato prima della definizione dell'istanza.

Ma serve un **passo ulteriore**: la campagna Ero Straniero sin dal 2017 denuncia l'assenza nel nostro ordinamento di **un canale di regolarizzazione su base individuale**.

Sono **due i canali** individuati dalla campagna:

- **un canale di regolarizzazione attraverso un contratto di lavoro, che dia luogo a un permesso di soggiorno per lavoro subordinato**, con l'introduzione di un **meccanismo permanente di regolarizzazione** per lavoratori o lavoratrici senza un titolo di soggiorno presenti sul territorio italiano **connesso all'esercizio di un'attività lavorativa o in presenza di un'offerta formale di lavoro**. Il meccanismo non è legato a una misura straordinaria né a una determinata finestra temporale, ma è su base individuale e accessibile in qualsiasi momento. I **requisiti** per accedere alla misura sono: la presenza del lavoratore/lavoratrice in Italia da almeno 6 mesi; la disponibilità di un contratto di lavoro di almeno 6/12 mesi; un reddito da garantire al lavoratore e alla lavoratrice superiore all'assegno sociale annuo.

- **un canale di regolarizzazione per radicamento sociale** per la persona straniera non comunitaria senza documenti già presente in Italia che dimostri di essere radicata nel territorio e nel tessuto civile e sociale del Paese, della durata di due anni, rinnovabile, sul modello dell'"arraigo social" spagnolo. Il radicamento dello straniero è desumibile da elementi quali, a titolo esemplificativo, la **sussistenza di legami familiari o affettivi** del richiedente nel territorio italiano; la **durata della permanenza**, anche irregolare, sul territorio; la **conoscenza della lingua italiana**; l'**inserimento sociale** e lavorativo. Il permesso di soggiorno per radicamento sociale avrebbe la durata di 2 anni, rinnovabile e convertibile in permesso di soggiorno per lavoro potrà essere richiesto solo su dimostrazione della disponibilità di risorse pari almeno all'assegno sociale annuo.

Una riforma che vada in questa direzione consentirebbe di ridurre il bacino di presenza irregolari e **favorire la partecipazione attiva alla vita sociale ed economica di decine di migliaia di persone straniere che potrebbero essere inserite immediatamente nel mercato del lavoro regolare**. Da ciò, deriverebbe anche un importante vantaggio per le casse dello stato, tra spese da sostenere per la procedura e contributi versati per la propria attività. Purtroppo, oggi tutto ciò non è ancora possibile.

