

(IR)REGOLARITÀ. PERCHÉ UN NUOVO PARADIGMA È NECESSARIO

Gli esiti del monitoraggio della
regolarizzazione straordinaria 2020

COORDINAMENTO

Francesco Damiano Portoghese (Arci - Ufficio Immigrazione)

REDAZIONE DEL RAPPORTO

Fabrizio Coresi (ActionAid), Francesco Damiano Portoghese (Arci - Ufficio Immigrazione)

GRAFICA ED ELABORAZIONE VISUAL

Sebastian Viskanic

La stesura del presente report è stata completata il 10 settembre 2026.

INDICE

Introduzione	4
1. Quante e quali sono le persone irregolari in Italia?	
Come si alimenta l'irregolarità? E come si è affrontata finora?	7
1.1 La non soluzione dei rimpatri	8
1.2 La soluzione tampone delle sanatorie	9
2. Gli esiti della sanatoria 2020: oltre 130.000 persone non più invisibili	12
2.1 Gli esiti del primo canale di regolarizzazione	12
2.2 Gli esiti del secondo canale di regolarizzazione	15
3. L'impatto economico della regolarizzazione 2020	16
4. Limiti e criticità della regolarizzazione 2020	18
5. Conclusioni e proposte	22

INTRODUZIONE

Il presente lavoro conclude il **monitoraggio della regolarizzazione straordinaria del 2020** che la campagna Ero Straniero ha svolto in questi sei anni. La misura è stata prevista all'articolo 103 del Decreto-Legge 19 maggio 2020, n. 34 (cd. *Decreto Rilancio*), durante l'emergenza COVID-19, per far emergere i rapporti di lavoro irregolari o consentire l'avvio di nuovi rapporti di lavoro, e rilasciare permessi di soggiorno a lavoratori e lavoratrici provenienti da Paesi terzi, già presenti in Italia a partire da una certa data, anche se in condizione di soggiorno irregolare.

Il punto di partenza dell'analisi svolta dalla campagna è l'esigenza, non più rinviabile, di **ridurre progressivamente il bacino di persone in condizione irregolare presenti in Italia, favorendo l'ingresso o il ritorno di lavoratori e lavoratrici nel mercato del lavoro regolare** e garantendo la loro piena inclusione socio-lavorativa, anche alla luce del forte **impatto positivo in termini economici e di sicurezza sociale** che ciò comporta.

L'analisi dei dati contenuta nel rapporto mostra la necessità di dotare l'ordinamento italiano di nuovi strumenti per favorire il soggiorno e la stabilizzazione di lavoratori e lavoratrici di origine straniera che, anche a causa della loro posizione amministrativa, non hanno alternative al lavoro nero e sono facilmente vittime di ricatti e sfruttamento. I dati parlano chiaro: **la strategia politica securitaria che punta su trattenimento e rimpatri per ridurre l'irregolarità** - già prevista dal Decreto legislativo del 25 luglio 1998, n. 286 (cd. Testo unico sull'immigrazione o Tui) e dai successivi interventi, a partire dalla Legge del 30 luglio 2002, n. 189 (cd. Legge Bossi-Fini) fino ai più recenti - **ha dimostrato in questi decenni la propria inefficacia**. Molte delle misure introdotte, infatti, hanno aggravato le condizioni di accesso a un permesso di soggiorno o rinnovo di tale titolo, finendo per **generare sempre nuova irregolarità e alimentare la precarietà esistenziale delle persone**.

Contrastare l'irregolarità, invece, significa innanzitutto impedire che persone già inserite nella società restino per anni in un limbo amministrativo senza uscita. La popolazione in condizione irregolare è alimentata non tanto da nuovi ingressi, come vedremo, ma da diversi fattori quali la perdita del titolo di soggiorno, le procedure burocratiche lente o, paradossalmente, gli ingressi programmati per lavoro con il decreto

flussi che non si sono trasformati in impieghi e posizioni regolari sul territorio. Purtroppo, **rispetto al decreto flussi, non è bastato allentare le maglie della burocrazia e aumentare le quote degli ingressi, come fatto meritoriamente dal 2023 in poi**: non solo i numeri delle assunzioni di lavoratori e lavoratrici restano molto bassi, ma sono **migliaia le persone entrate regolarmente e scivolte, poi, nell'invisibilità**.

A fine 2025, si stimano in Italia 339.000 persone straniere in condizione di soggiorno irregolare¹. Nello stesso anno sono stati 6.772 i rimpatri complessivi. I dati relativi al periodo 2020-2025 dimostrano che **tali strumenti raggiungono poche migliaia di persone l'anno con un tasso di efficacia bassissimo in termini di contrasto all'irregolarità**.

ANNO	RIMPATRI EFFETTUATI (FONTE: MINISTERO DELL'INTERNO)
2020	3.875
2021	4.184
2022	4.450
2023	4.796
2024	5.704
2025	6.772

Decisamente più fruttuosa in tal senso si è rivelata **la misura straordinaria di emersione del 2020, che ha consentito il rilascio di permessi di soggiorno per lavoro su scala significativa**, avviando una **progressiva riduzione del soggiorno irregolare** di lavoratori e lavoratrici che avevano già in essere un rapporto di lavoro in nero o che avevano ricevuto un'offerta di lavoro formale di assunzione. La regolarizzazione 2020 ha consentito, complessivamente, la **stabilizzazione di circa 130.000 persone che oggi vivono e lavorano nel nostro Paese**.

La campagna ha inoltre calcolato le **entrate per lo Stato derivanti dal pagamento dei contributi necessari per la presentazione della domanda e dagli oneri amministrativi, che ammontano a oltre 140 milioni**. Inoltre, è stata fatta una **stima più a lungo termine dei contributi legati all'ingresso nel mondo del lavoro regolare delle persone regolarizzate, che ammonta a 228 milioni di euro l'anno**.

¹ Fonte: [31° Rapporto sulle migrazioni, ISMU](#).

220.528

Domande presentate per la regolarizzazione 2020

131.764

Permessi di soggiorno per lavoro e temporanei rilasciati con la regolarizzazione 2020

€ 140,85 mln

Importo totale dei contributi pagati per l'accesso alla procedura della regolarizzazione 2020 e altri oneri

€ 228,30 mln

Stima annua delle entrate all'erario e alla previdenza sociale generate dalle posizioni regolarizzate

Per non parlare dei **risultati delle numerose sanatorie che, ciclicamente, sono state previste dai diversi governi: dal 2002 a oggi oltre un milione di persone hanno regolarizzato la loro posizione in Italia².**

Di fatto, la **sanatoria** - cui non mancano criticità, come vedremo - è stato finora lo **strumento obbligato per correggere periodicamente tutte le storture** che il sistema ordinario non ha saputo o voluto gestire, al solo scopo di **svuotare ogni volta un bacino, quello delle persone irregolari, destinato, subito dopo, a riempirsi nuovamente perché frutto di un impianto normativo rigido e formalmente inamovibile che non fa altro che produrre nuova irregolarità.**

L'analisi della campagna mostra che la soluzione non può essere un nuovo programma, straordinario e limitato, di emersione: **serve introdurre un meccanismo su base individuale, sempre accessibile, organico alla normativa che disciplini l'ingresso e il soggiorno delle persone straniere, con requisiti precisi** (disponibilità di un lavoro, legami familiari, radicamento nel territorio), **verificabili e sottoposto a controlli, come prevedono le proposte elaborate dalla campagna Ero straniero.** Un meccanismo capace di **trasformare lavoro nero e precarietà in contratti di lavoro, dignità, tutele, contributi, inclusione sociale e stabilità nei territori.**

I dati pubblicati in questo rapporto sono stati forniti, a seguito di richieste di accesso civico generalizzato, da Ministero dell'Interno e dall'Agenzia delle entrate e sono aggiornati al 31/12/2025. La raccolta e l'elaborazione sono a cura della campagna Ero Straniero, salvo ove diversamente precisato.

Tutti i grafici e le tabelle contenuti nel dossier sono disponibili sul sito della campagna a [questa pagina](#).

² <https://lavoce.info/archives/63662/immigrazione-vantaggi-e-svantaggi-di-una-nuova-sanatoria/>

(IR)REGOLARITÀ. PERCHÉ UN NUOVO PARADIGMA È NECESSARIO

339.000 persone straniere irregolari a fine 2025



i Anche il **decreto flussi**, l'unico sistema per l'ingresso e il soggiorno regolare in Italia, contribuisce a creare irregolarità. Nel 2024 sono andate a buon fine solo il 16,9% delle pratiche.



Alimenta l'irregolarità!

Il contrasto all'irregolarità:

Rimpatri effettuati:
6.772 nel 2025



A questo ritmo ci vogliono 50 anni!

Sanatoria 2020:
131.764 persone regolarizzate



Tempi lunghissimi e carico eccessivo sulla PA



L'assenza di strumenti ordinari di emersione e le falle nei meccanismi di ingresso e soggiorno alimentano la presenza irregolare in Italia indebolendo il mercato del lavoro e ostacolando l'inclusione di chi vive già sul territorio.

Le proposte di Ero Straniero



Regolarizzazione per lavoro

- Permesso di soggiorno per lavoro per chi ha la disponibilità di un contratto di lavoro.
- Strumento di emersione sempre accessibile su base individuale.
- Requisiti: presenza in Italia da almeno 6 mesi, contratto di lavoro e reddito superiore all'assegno sociale annuo.



Regolarizzazione per radicamento sociale

- Permesso di soggiorno per chi può dimostrare un effettivo e stabile inserimento nel territorio e nel tessuto civile e sociale.
- Vengono considerati: durata della permanenza; legami familiari; conoscenza dell'italiano; livello di inclusione sociale e lavorativa.
- Dura 2 anni, è rinnovabile e convertibile in permesso di lavoro.

Fonti: Stima delle presenze irregolari al 1/1/2025: ISMU, 31° Rapporto sulle migrazioni 2025. - Rimpatri: Ministero dell'Interno, cruscotto statistico giornaliero (25/08/2026), dato riferito al 2025. - Regolarizzazione 2020: dati ottenuti dalla campagna Ero Straniero con accesso agli atti; permessi rilasciati al 31/12/2025. - Decreto flussi 2024: IV Rapporto di monitoraggio sugli ingressi per lavoro, campagna Ero Straniero; situazione al 31/12/2025.

1. QUANTE E QUALI SONO LE PERSONE IRREGOLARI IN ITALIA? COME SI ALIMENTA L'IRREGOLARITÀ? E COME SI È AFFRONTATA FINORA?

Quando si affronta il tema delle presenze irregolari sul territorio e delle possibili soluzioni, non si può prescindere dall'analisi delle cause e dalla quantificazione del fenomeno.

Non esiste un unico indicatore o un modello affidabile per calcolare le presenze irregolari³. Eurostat registra le persone rintracciate senza documenti dalle autorità nel corso dell'anno, ma il dato dipende da una serie di variabili: intensità dei controlli, luoghi di rintraccio, modalità di registrazione. La Fondazione Ismu (Iniziative e Studi sulla Mobilità Umana), che da tempo monitora il fenomeno, nei suoi rapporti annuali⁴ stima le

presenze di anno in anno integrando fonti demografiche e amministrative (es. variazione dei titoli di soggiorno e delle iscrizioni anagrafiche di persone straniere nel corso degli anni, diniego della domanda di protezione internazionale). **Le persone rintracciate ogni anno in condizione di irregolarità rappresentano solo una piccola parte di quante si stima si trovino sul territorio senza documenti** (v. Tabella 1). Il numero complessivo aumenta per molte ragioni: perdita del titolo di soggiorno dopo anni di lavoro regolare; procedure burocratiche troppo lunghe e complesse; rigidità normative; ingressi per lavoro mediante un decreto flussi che non garantisce impieghi regolari e permessi di soggiorno.

ANNO	STIMA ISMU DELLE PRESENZE IRREGOLARI	EUROSTAT: PERSONE RINTRACCIATE IN CONDIZIONE DI SOGGIORNO IRREGOLARE
2020	517.000	22.785
2021	519.000	92.070
2022	506.000	138.420
2023	458.000	194.750
2024	321.000	108.925
2025	339.000	82.505

Tabella 1 - Stock stimato ISMU e persone trovate in condizione irregolare secondo Eurostat.

In termini numerici, dalla tabella risulta evidente la **contrazione delle presenze irregolari dovuta all'ultima sanatoria a partire dal 2022**: una volta concluso l'esame delle domande, diventa sistematico il rilascio di permessi di soggiorno per lavoro legati alla procedura, avviando una progressiva riduzione del bacino irregolare di lavoratori e lavoratrici che avevano già in essere un rapporto di lavoro non in regola o che avevano ricevuto un'offerta formale di assunzione. Allo stesso modo, tra 2024 e 2025 gli effetti della sanatoria si attenuano e le stime tornano ad aumentare di 18.000 unità.

La serie 2020-2025 dimostra che **la regolarizzazione 2020 ha ridotto in modo rilevante la presenza irregolare**, ma anche che l'effetto è lento, selettivo e destinato a esaurirsi perché l'accesso resta confinato a una finestra temporale determinata che, una volta chiusa, non consente di compensare la continua produzione di irregolarità. Scadenze e mancati rinnovi dei permessi, perdita

del lavoro, procedure di ingresso che non arrivano al contratto continuano ad alimentare il bacino di persone senza documenti. La stima del 2025 rende visibile il ritorno di questa pressione.

Per questo **l'irregolarità non va trattata come uno status permanente dell'individuo ma come una posizione amministrativa che può cambiare nel tempo**. Se il sistema non offre la possibilità di mettersi in regola quando esistono lavoro o radicamento sociale, ogni nuovo mutamento peggiorativo nella propria condizione amministrativa alimenta il bacino delle persone precarie e invisibili, che ciclicamente torna a riempirsi. **La scelta non può essere tra sanatoria e status quo: bisogna incidere sulle cause e, al contempo, offrire uno strumento di emersione individuale a fronte di determinati requisiti e ottenere stabilità, lavoro dignitoso, tutele e benefici per il territorio.**

3 Anche il Parlamento europeo avverte che le basi dati istituzionali europee offrono una fotografia parziale e talvolta fuorviante, se usate senza indicatori longitudinali, di diritti garantiti, efficienza e coerenza delle politiche ([Measuring irregular migration and returns in the EU, European Parliamentary Research Service, 2025](#)).

4 ISMU, [31° Rapporto sulle migrazioni 2025](#), febbraio 2026

L'EFFETTO EMERGE CON RITARDO: NEL 2025 LA DIREZIONE SI INVERTE

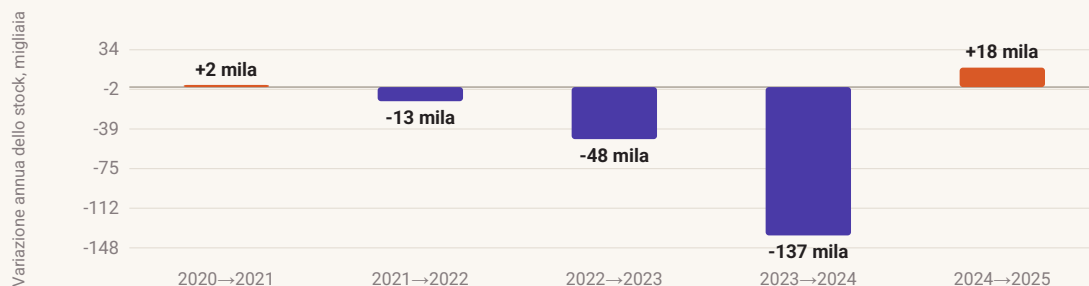


Grafico 1 – Variazioni annue della stima ISMU

DECRETO FLUSSI: QUANDO IL CANALE ORDINARIO PER L'INGRESSO PER LAVORO ALIMENTA IL RISCHIO IRREGOLARITÀ

Come già dimostrato in questi anni dal [monitoraggio](#) svolto dalla campagna Ero Straniero sui decreti flussi, **il numero di quote di ingresso previste solo in minima parte si converte in permessi di soggiorno per lavoro**. Relativamente ai flussi 2024 sono **24.858 i permessi di soggiorno in via di rilascio** dalle prefetture su 146.850 quote fissate, mentre per i flussi 2025, sono 14.349 i permessi su 181.450 quote stabilite dal governo per gli ingressi **a quasi due anni dai click day**, **il rapporto resta 16,9% per i flussi 2024 e 7,9% per il 2025** (dato, quest'ultimo, provvisorio e riferito alla data dell'elaborazione dei dati forniti dicembre 2025)⁵.

Inoltre, sono migliaia le persone che hanno fatto ingresso in Italia regolarmente attraverso il decreto flussi senza poi avere la possibilità di formalizzare l'assunzione né di ricevere un titolo temporaneo per cercare un altro impiego: una parte del bacino dell'irregolarità è dunque alimentata da questo sistema ancora troppo rigido e inefficace.

Analizzando i titoli di soggiorno rilasciati e il numero di ingressi stimati sul territorio nazionale, rispetto alla programmazione **2024**, la campagna ha calcolato che **1.836 persone, pur essendo entrate in Italia nel pieno rispetto della procedura, non hanno poi avuto accesso a un permesso di soggiorno, scivolando in una condizione di irregolarità**. Il dato stimato per il decreto flussi 2025, al momento della rilevazione (dicembre 2025), si attesta a 11.686 persone a rischio irregolarità⁶.

1.1 LA NON SOLUZIONE DEI RIMPATRI

Rimpatri e trattenimenti rappresentano gli strumenti privilegiati di contrasto all'irregolarità di ogni esecutivo e hanno registrato un sempre maggiore investimento non solo politico, ma anche di risorse economiche, in particolare negli ultimi anni. Tale strategia, infatti, è sempre stata raccontata come l'unica modalità per colpire e ridurre i soggiorni irregolari alla luce del presunto impatto sull'opinione pubblica e sulla percezione della sicurezza. Ma è un sistema efficace? Ha finora consentito di incidere sulle presenze irregolari sul territorio e di limitare la creazione di nuova irregolarità?

DECRETO FLUSSI: UNA PRODUZIONE CONTINUA DI IRREGOLARITÀ

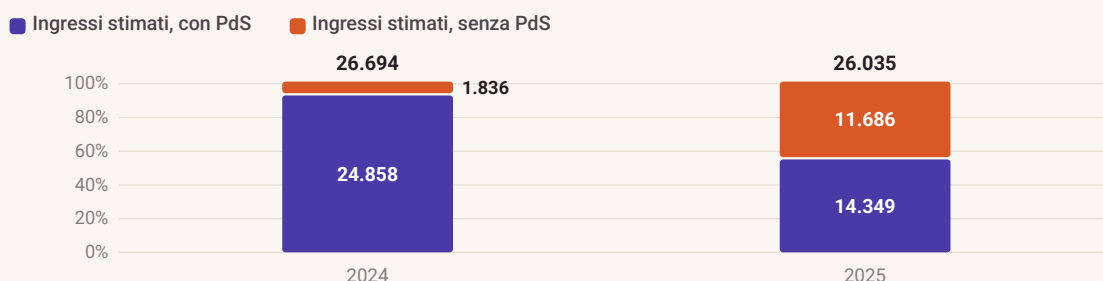


Grafico 2 – Ingressi stimati e rischio irregolarità

⁵ Il dato più aggiornato sui permessi di soggiorno rilasciati risale al 12 maggio 2026 ed è stato riferito in audizione presso il Comitato parlamentare Schengen, Europol e immigrazione dal Prefetto Rosanna Rabuano, capo del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del ministero dell'interno: "per quanto riguarda il decreto flussi del 2025, su 180.000 quote assegnate, 110.000 sono quelle finora assegnate dal Ministero del lavoro, che non le mette a disposizione tutte insieme, ma nel corso del tempo. Sulle 110.000 messe dunque a disposizione dal Ministero del lavoro, 54.000 sono state di nulla osta, quindi la metà. La metà dei nulla osta è poi stata di permessi di soggiorno: parliamo, quindi di circa 25.000 permessi di soggiorno."

⁶ A oggi, nonostante si sia investito sulla comunicazione tra le banche dati delle diverse PA coinvolte nella procedura, è impossibile sapere quante persone abbiano effettivamente fatto ingresso regolarmente tramite decreto flussi. Il dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno non registra il dato, al pari del dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione. La campagna ha elaborato una stima basata sul numero di permessi di soggiorno e di visti rilasciati e sulle migliaia di persone nello step "attesa ingresso" (v. [Dossier Flussi 2026](#), pp. 11-12).

Il Testo unico immigrazione prevede che la persona straniera rintracciata sul territorio in condizione di soggiorno irregolare sia destinataria di un provvedimento di espulsione, con l'ordine di lasciare il territorio italiano. L'espulsione può anche essere eseguita dopo un periodo di trattenimento (per un massimo di 18 mesi) presso un Centro di permanenza per il rimpatrio (Cpr).

Questi i dati⁷ anno per anno sui rimpatri effettuati, messi in relazione con la stima delle persone irregolari in Italia.

Nel quinquennio **2020-2024** sono stati adottati 141.675 provvedimenti di espulsione dal territorio nazionale. Nello stesso periodo 28.709 ingressi hanno interessato i Cpr, il 20,3% dei decreti di

espulsione, ma di questi **sono stati solo 13.491 i rimpatri effettivi (il 9,5% del totale dei decreti di espulsione)**.

Tale esito negativo è legato a una serie di fattori che rendono molto difficile portare a termine il rimpatrio, a cominciare dalla cooperazione del Paese di origine con l'identificazione certa della persona e il rilascio dei documenti consolari, oltre alla disponibilità di vettori. Del resto, anche la detenzione amministrativa raggiunge da sempre il 10-12% circa dei risultati attesi in termini di rimpatri effettuati, nonostante i costi sempre più elevati del sistema di trattenimento: nel 2024, in particolare, si è speso più dei 6 anni precedenti, anche per la decisione di aprire due centri di rimpatrio in Albania⁸.

PRESENZE IRREGOLARI E RIMPATRI

■ Stima delle presenze irregolari (Fonte: ISMU) ■ Rimpatri effettuati (Fonte: Ministero dell'Interno)

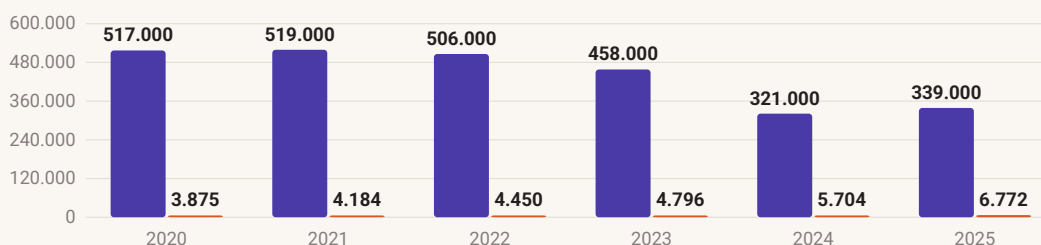


Grafico 3 - Incidenza dei rimpatri sulle presenze irregolari stimate

Di fatto, ricorrendo agli strumenti privilegiati finora per contrastare l'irregolarità, **se si volessero rimpatriare le 339.000 persone stimate in condizione irregolare** al 1° gennaio 2025 in Italia, al ritmo dei 6.772 rimpatri complessivi del 2025, **occorrerebbero oltre 50 anni**. I rimpatri, da quanto emerge dai numeri, non costituiscono uno strumento adeguato a ridurre un bacino di centinaia di migliaia di persone in costante e inevitabile crescita. Occorrono altre soluzioni.

1.2 LA SOLUZIONE TAMPONE DELLE SANATORIE

Di fronte all'impossibilità di eseguire un certo numero di rimpatri e al costante aumento di persone irregolari sul territorio, per affrontare il fenomeno si è fatto sistematicamente ricorso alla sanatoria. La misura non ha un colore politico: le sanatorie del 2002 e del 2009 sono riconducibili a governi di centro-destra, quelle del 1998 e del 2020 a esecutivi di centro-sinistra

e, infine, quella del 2012 è stata prevista da un governo tecnico.

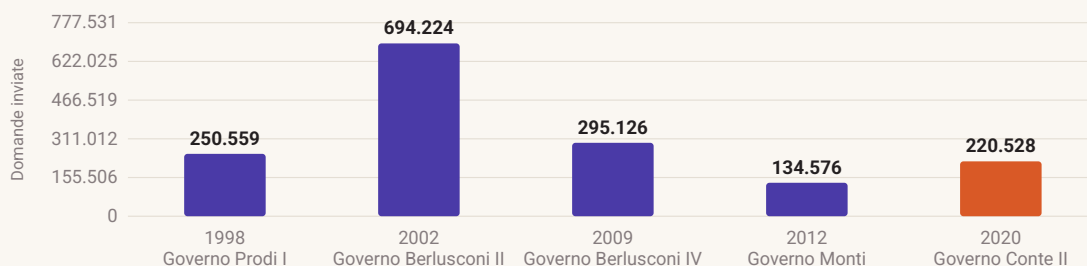
Dal 1998 a oggi, si può stimare in 1.594.072 il numero delle istanze di emersione presentate nelle cinque finestre aperte per mettersi in regola. Il dato complessivo rappresentato nel grafico 4 restituisce la frequenza e la portata dei vari programmi di regolarizzazione.

Dai numeri registrati emergono alcune considerazioni. La ciclicità delle procedure costituisce un elemento rilevante per comprendere il funzionamento del sistema. **Quando una misura definita come straordinaria viene riproposta a distanza di pochi anni, essa finisce di fatto per svolgere una funzione ordinaria**, pur rimanendo priva delle caratteristiche proprie di una procedura strutturale in termini di continuità, prevedibilità, tempi e capacità della macchina amministrativa. Si pensi allo sforzo enorme che l'ultima sanatoria ha rappresentato in termini di lavoro per l'amministrazione (v. infra).

⁷ Le fonti dati, salvo diversa indicazione, sono: per i rimpatri il "cruscotto statistico giornaliero" del Ministero dell'Interno (che recentemente ha aggiunto alla consueta pubblicazione quotidiana i dati aggregati sulle persone effettivamente rimpatriate); Eurostat, per gli ordini di allontanamento; e la piattaforma Trattenuti, realizzata da ActionAid e dall'Università di Bari, per i dati sui centri di detenzione amministrativa e sulle persone trattenute.

⁸ Si veda per approfondimenti ActionAid-Unibari, Trattenuti - Focus #1 - Il costo dell'eccezione. I centri in Albania, dicembre 2025 <https://www.actionaid.it/press-area/cpr-in-albania/>

LE SANATORIE NEL CORSO DEL TEMPO

Grafico 4 – Domande presentate per le sanatorie dal 1998 al 2020⁹

Rilevante, poi, l'impatto nel medio-lungo termine della sanatoria: la regolarizzazione del 2002, la più ampia tra quelle considerate, è stata oggetto di analisi da parte dell'INPS¹⁰. Nell'80% dei casi, le persone che ne hanno beneficiato risultavano ancora occupate fino a quattro anni dopo, mostrando anche un rilevante livello di mobilità territoriale che ha sicuramente favorito la **permanenza nel mercato del lavoro regolare**.

In questa prospettiva va letta la **necessità di superamento della logica delle misure straordinarie**

a favore di un canale di emersione strutturale, attraverso una procedura individuale, ordinaria e sempre accessibile a fronte di determinati requisiti: si ridurrebbero i picchi di lavoro per le amministrazioni e si limiterebbe il rischio che l'accumulo di situazioni irregolari renda necessaria, a distanza di tempo, una nuova misura straordinaria, oltre ai benefici sociali ed economici legati alla fuoriuscita da lavoro nero e precarietà sociale.

⁹ Elenco delle fonti consultate:

per il 1998, Ministero dell'Interno, [Relazione al Parlamento ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286](#), XIII Legislatura, luglio 2000;

Per il 2002: [Comunicato stampa del Ministro dell'Interno Giuseppe Pisanu](#), 29 gennaio 2004;

Per il 2009: [Audizione del Ministro dell'Interno Roberto Maroni in Senato](#), 9 febbraio 2011;

Per il 2012: [Report conclusivo del Ministero dell'Interno](#), 2012;

Per il 2020: [Portale interministeriale IntegrazioneMigranti](#), su dati del Ministero dell'Interno, 2020

¹⁰ INPS, [XVI Rapporto annuale](#) (2017).

LA REGOLARIZZAZIONE STRAORDINARIA 2020

ART. 103 DEL DECRETO LEGGE 19 MAGGIO 2020, N. 34 (CD. DECRETO RILANCIO)

Quadro Generale e Obiettivi

Il provvedimento è stato introdotto durante l'emergenza COVID-19 con un duplice scopo:

Tutela della sanità pubblica: Emersione di lavoratori e lavoratrici "invisibili" attraverso la regolarizzazione documentale per garantire il tracciamento sanitario;

Rilancio dell'economia: Contrastare il lavoro nero e colmare la carenza di manodopera in settori chiave.

Settori Produttivi di Riferimento

La misura non era universale, ma limitata tassativamente a tre comparti:

- 1) Agricoltura: Allevamento, silvicoltura, pesca, acquacoltura e attività connesse;
- 2) Lavoro domestico: Collaboratori familiari, colf, tuttofare;
- 3) Assistenza alla persona: Badanti e assistenti per soggetti con patologie o disabilità.

Le Due Modalità di Accesso (c.d. Canali)

Le istanze potevano essere inviate nel periodo 1/6/2020-15/8/2020.

Instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro o emersione di un rapporto di lavoro irregolare (Comma 1)

Chi presentava la domanda: Datore/Datrice di lavoro;

Oggetto della domanda: Instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro con persone straniere o regolarizzazione di un rapporto di lavoro irregolare già in corso con persone italiane, comunitarie o straniere;

Obiettivo: Sanare la posizione irregolare del lavoratore o della lavoratrice di origine straniera con il rilascio di permesso di soggiorno per motivi di lavoro;

Presenza in Italia: la persona straniera doveva dimostrare la presenza sul territorio nazionale prima del 8/3/2020 (tramite rilievi fotodattiloscopici, dichiarazioni delle forze dell'ordine o prove documentali pubbliche);

Reddito del Datore o della datrice: dimostrare un reddito imponibile minimo per garantire la sostenibilità economica del contratto;

Costi della Procedura: Contributo forfettario: 500 euro a carico del datore o della datrice di lavoro;

Sanatoria contributiva (solamente in caso di emersione di un rapporto irregolare): Pagamento aggiuntivo forfettario delle retribuzioni e dei contributi previdenziali arretrati;

Inammissibilità della domanda: condanna in capo al datore o alla datrice di lavoro per favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, tratta, sfruttamento della prostituzione o caporalato;

Rigetto della domanda: mancata sottoscrizione, da parte del datore o della datrice di lavoro, del contratto di soggiorno presso lo Sportello unico per l'immigrazione ovvero la successiva mancata assunzione del lavoratore o della lavoratrice;

Cause di esclusione: il lavoratore o la lavoratrice costituivano una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato

Richiesta del permesso di soggiorno semestrale (Comma 2)

Chi presentava la domanda: il lavoratore o la lavoratrice di origine straniera.

Requisito specifico: Avere avuto un permesso di soggiorno scaduto tra il 31/10/2019 e 8/3/2020.

Obiettivo: Ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo di 6 mesi per cercare un impiego nei tre settori produttivi ammessi e poi convertirlo in permesso di soggiorno per lavoro;

Presenza in Italia: la persona straniera doveva dimostrare la presenza sul territorio nazionale prima del 8/3/2020 (tramite rilievi fotodattiloscopici, dichiarazioni delle forze dell'ordine o prove documentali pubbliche);

Pregressa esperienza: Lavoratore o lavoratrice dovevano dimostrare di aver lavorato nei settori ammessi prima del 31/10/2019;

Costi della procedura: 130 euro a carico del lavoratore o della lavoratrice;

Cause di esclusione: il lavoratore o la lavoratrice costituivano una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.

2. GLI ESITI DELLA SANATORIA 2020: OLTRE 130.000 PERSONE NON PIÙ INVISIBILI

A quasi sei anni dalla misura, è possibile esaminare l'efficacia e l'impatto dell'ultimo programma di emersione adottato in Italia nel 2020 grazie al lavoro di raccolta (tramite accesso civico generalizzato), sistematizzazione e analisi dei dati da parte della campagna), che ha monitorato la misura sin dall'avvio della procedura, con [rapporti periodici](#).

Si ricorda che la misura è stata prevista all'articolo 103 del Decreto-Legge 19 maggio 2020, n. 34 (cd. *Decreto Rilancio*), durante l'emergenza COVID-19, per far emergere i rapporti di lavoro irregolari o consentire l'avvio di nuovi rapporti di lavoro, e rilasciare permessi di soggiorno a lavoratori e lavoratrici provenienti da Paesi terzi, già presenti in Italia a partire da una certa data, anche se in condizione di soggiorno irregolare.

Dai dati elaborati¹¹ da Ero straniero, al 31 dicembre 2025, emerge la concessione di 131.764 permessi

di soggiorno (pari al 59,75% del totale delle oltre 220.000 domande presentate), considerando sia i permessi per lavoro subordinato del primo canale (art. 103, comma 1), sia i permessi temporanei del secondo (art. 103, comma 2). La procedura del primo canale richiedeva la presentazione della domanda da parte del datore o della datrice di lavoro, il controllo reddituale della persona o ente che intendeva assumere, i pareri di diverse amministrazioni, la convocazione presso la prefettura, la sottoscrizione del contratto di soggiorno e il successivo rilascio del permesso di soggiorno da parte della questura.

Il secondo canale prevedeva, invece, una domanda individuale direttamente da parte del lavoratore o della lavoratrice in grado di dimostrare una pregressa e regolare esperienza lavorativa nei settori previsti dalla norma e un precedente soggiorno regolare, con una procedura più snella e un esame più spedito.

PROCEDURA	DOMANDE	PERMESSI DI SOGGIORNO RILASCIATI	RIGETTI / ESITI NON POSITIVI	PRATICHE NON CONCLUSE ¹²	TASSO RILASCIO
Comma 1	207.542	122.031	39.954	45.557	58,80%
Comma 2	12.986	9.733	3.253	0	74,95%
Totale	220.528	131.764	43.207	45.557	59,75%

Tabella 2 – Regularizzazione 2020: domande, permessi di soggiorno rilasciati ed esiti negativi.

2.1 GLI ESITI DEL PRIMO CANALE DI REGOLARIZZAZIONE

Al 31 dicembre 2025, risultano rilasciati 122.031 titoli di soggiorno per la procedura del comma 1, di cui 63.610 di durata biennale (52,1%), 56.966 di durata annuale (46,7%) e 1.455 di durata inferiore ai dodici mesi (1,2%). Non è possibile sapere quanti di questi titoli siano poi stati rinnovati o convertiti data l'assenza di un sistema di tracciamento chiaro e trasparente delle procedure, degli esiti e del loro impatto nel breve/medio periodo.

Da evidenziare che, delle 207.542 domande afferenti

al primo canale, 176.848 riguardavano rapporti di lavoro domestico o per assistenza alla persona (85,21%), mentre 30.694 (il 14,79%) rapporti di lavoro subordinato negli altri settori ammessi¹³. La misura sembrava nascere con l'intento di avere l'impatto più rilevante sui rapporti di lavoro irregolari soprattutto in agricoltura, per contrastare il caporalato.

Al contrario, la mole di domande per lavoro domestico o di cura della persona rilevate ci dice che quei comparti avevano più necessità di assumere o regolarizzare. O, che comunque, la struttura della sanatoria 2020 l'ha resa più adatta a colpire quel tipo di irregolarità visto che nel settore domestico

11 Di seguito, si farà riferimento al lavoro subordinato domestico come "lavoro domestico"; in tutte le altre ipotesi previste dalla normativa si utilizzerà la dicitura "lavoro subordinato", in base ai codici assegnati dal Ministero dell'Interno alle domande: EM-DOM 2020, nel primo caso ed EM-SUB 2020 per i rapporti che ricadono tra le altre attività permesse.

12 Si segnala che, in base ai dati forniti dal Ministero dell'Interno sui titoli rilasciati e i dinieghi delle istanze del comma 1, risultano 45.557 pratiche afferiscono a una quota non classificabile, potendo ricomprendere anche esiti delle domande non esaminate nel merito (es. archiviazione, rinunce).

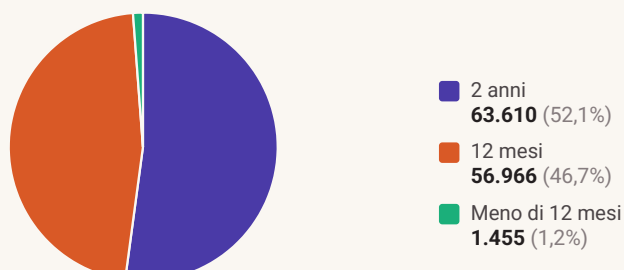
13 L'art. 103 del Decreto Rilancio ha limitato l'applicazione della regolarizzazione esclusivamente ai seguenti settori: 1) Agricoltura: Allevamento, silvicoltura, pesca, acquacoltura e attività connesse (Lavoro subordinato); 2) Lavoro domestico: Collaboratori familiari, colf, tuttofare (Lavoro domestico); 3) Assistenza alla persona: Badanti e assistenti per soggetti con patologie o disabilità (Lavoro domestico). Per un'analisi più approfondita del provvedimento, si rimanda all'approfondimento a pagina 11 del presente rapporto.

le persone straniere sono spesso già radicate e possono contare su una rete sociale consolidata e famiglie intenzionate a stabilizzarle. Del resto, è noto

che il settore del lavoro domestico in Italia registri tradizionalmente un elevato tasso di manodopera non dichiarata (53,3% nel 2023)¹⁴.

Grafico 5 - Durata dei permessi rilasciati (comma 1)

DURATA DEI PERMESSI RILASCIATI (COMMA 1)



DOMANDE PER SETTORE - COMMA 1

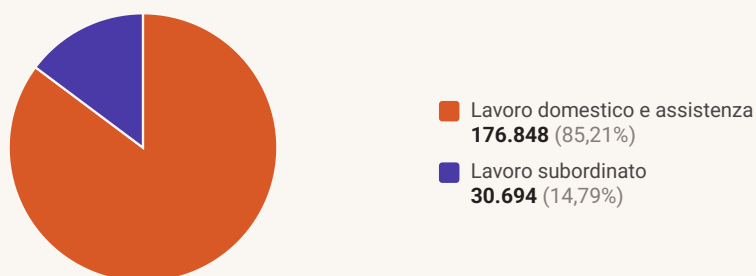


Grafico 6 - Ripartizione per settori delle domande del primo canale e quota sul totale delle domande (comma 1)

FORTE L'INCIDENZA DELLA MISURA NEL LAVORO DOMESTICO E DI CURA

La sanatoria 2020 ha avuto, dunque, il merito di intervenire in un settore estremamente delicato come quello del lavoro domestico e di cura stabilizzando decine di migliaia di persone e dimostrando come, se si adottano gli opportuni strumenti, la risposta di datori o datrici di lavoro e delle famiglie può essere concretamente positiva e andare nella direzione della legalità e della dignità del lavoro.

Il dato va letto insieme alla concentrazione delle istanze presentate per la sanatoria 2020: lavoro domestico e assistenza hanno assorbito 176.848 domande, pari all'85,21% di quelle presentate (comma 1). Lo stesso fabbisogno riemerge nei decreti flussi e vale la pena verificare con i numeri tale tendenza.

Dal 2012 fino alla programmazione degli ingressi regolari per il periodo 2023-2025, i decreti flussi non prevedevano la possibilità di presentare domande di ingresso e assunzione in questi settori, contribuendo ad accrescere irregolarità e sfruttamento di decine di migliaia di lavoratori e, soprattutto, lavoratrici, oltre a non soddisfare le esigenze di persone e nuclei familiari bisognosi di assistenza. L'introduzione di una quota loro riservata a partire dal 2023 è stato sicuramente un passaggio rilevante per abbattere il lavoro nero e la precarietà in un settore così delicato. I risultati sono, senza dubbio, positivi. Nel 2024 il canale dell'assistenza alla persona ha visto 3.883 contratti sottoscritti (e richieste di permesso di soggiorno) su 9.500 quote, con un tasso di successo del 40,9%, nettamente superiore al 14,3% del lavoro non stagionale e al 15,8% dello stagionale. Nel 2025, pur con dati ancora in corso di consolidamento, resta il canale più efficace per gli ingressi: 2.954 permessi su 9.500 quote, pari al 31,1%, contro il 6,3% e

il 6,8% degli altri due canali.

Il risultato positivo non significa però che il bisogno in tale settore sia stato soddisfatto. Le domande per l'ingresso ai click day sono state 108.109 nel 2024 e 52.018 nel 2025: rispettivamente 11,4 e 5,5 domande per ogni posto programmato. Da sottolineare, poi, che rapportando i permessi di soggiorno rilasciati alle domande, e non alle quote, soltanto il 3,6% delle richieste del 2024 e il 5,7% di quelle del 2025 risultava finalizzato con l'assunzione e il pds (al dicembre 2025).

Un altro elemento va evidenziato. Nell'assistenza familiare la conoscenza diretta e il rapporto di fiducia sono spesso condizioni essenziali dell'assunzione. Il IV rapporto Ero Straniero segnala, sulla base delle esperienze raccolte, che molte famiglie ricorrono ai flussi per tentare di stabilizzare rapporti già esistenti con persone presenti in Italia senza un titolo di soggiorno. In una quota che i dati non consentono di misurare, il decreto flussi assume così una funzione sostanzialmente regolarizzatrice, una sorta di «sanatoria mascherata». Le dimensioni della domanda espressa attraverso i decreti flussi indicano che un meccanismo di emersione nel solo settore domestico e di cura potrebbe interessare ogni anno diverse decine di migliaia di rapporti. I dati disponibili non consentono però una stima puntuale, perché non distinguono le assunzioni effettivamente progettate dall'estero dai tentativi di regolarizzare lavoratori e lavoratrici già presenti in Italia.

Assumendo uno scenario dato dalla media delle domande ricevute nel settore nelle ultime due programmazioni per gli ingressi regolari per lavoro - e cioè circa 80.000 istanze -, nel quale un quarto delle stesse non sia dedicato a un ingresso effettivo ma alla regolarizzazione della posizione sul territorio, si possono stimare in circa 20.000 l'anno le persone che potrebbero beneficiare dell'esistenza di un meccanismo di regolarizzazione a regime sempre accessibile nel solo settore dell'assistenza alla persona.

GLI ESITI NEGATIVI: CIRCA IL 20% DELLE DOMANDE

Riguardo agli esiti negativi, essi rappresentano il 19,2%, del totale delle domande presentate, pari a 39.954 pratiche rigettate: di queste, 30.540 per lavoro domestico (14,7% del totale delle domande del comma 1) e 9.414 per lavoro subordinato negli altri settori ammessi (4,5% del totale delle domande del comma 1)¹⁵. Nonostante in assoluto siano molti di più i dinieghi relativi al settore domestico, in rapporto al numero di domande ricevute, il tasso di rigetto - e quindi il rischio che siano respinte le richieste di emersione - è quasi doppio per il lavoro subordinato: se il settore della cura registra circa 17 rigetti ogni 100 domande, il lavoro negli altri comparti interessati dalla regolarizzazione vede quasi 31 istanze respinte ogni 100.

IL LAVORO SUBORDINATO HA UN TASSO DI RIGETTO QUASI DOPPIO

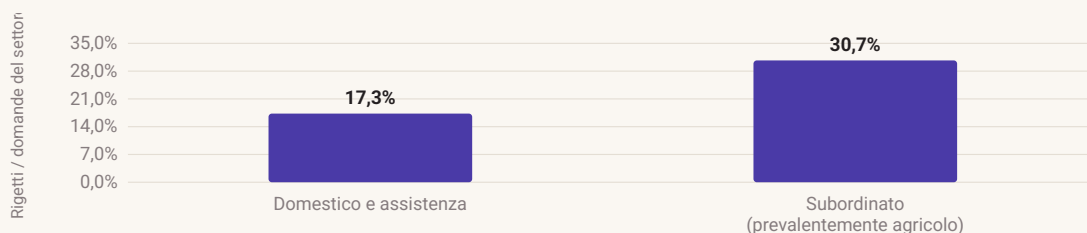


Grafico 7 - Percentuale delle istanze rigettate sul totale delle domande presentate (per ciascun settore)

Diverse le ragioni per un numero così elevato di dinieghi: dal sopravvenuto disinteresse ad assumere a causa della lentezza nell'esame delle domande ai requisiti reddituali richiesti, alle prassi burocratiche complicate delle amministrazioni coinvolte e la corposa documentazione da produrre¹⁶. Il dato va letto insieme alla concentrazione delle richieste: nel 2020, lavoro domestico e assistenza assorbirono 176.848 domande, pari all'85,21% del comma 1. Lo stesso

fabbisogno riemerge nei decreti flussi. Nel 2024 il canale dell'assistenza alla persona ha prodotto 3.883 richieste di permesso su 9.500 quote, con un tasso di successo del 40,9%, nettamente superiore al 14,3% del lavoro non stagionale e al 15,8% dello stagionale. Nel 2025, pur con dati ancora in corso di consolidamento, resta il canale più efficace: 2.954 permessi su 9.500 quote, pari al 31,1%, contro il 6,3% e il 6,8% degli altri due canali.

15 I rigetti per le pratiche EM-SUB 2020 sono così suddivisi (definizioni fornite dal Ministero dell'Interno): 8.656 in "agricoltura"; 255 in "contratti diversi"; 180 in "allevatori e consorzi zootecnici"; 128 in "pesca"; 78 in "boschi e foreste"; 62 in "ortofrutticoli e agrumari"; 51 in "pesca marittima" e 4 in "consorzi agrari e di bonifica".

16 Il tasso di rigetto del 17,27% nel lavoro domestico e di assistenza, contro il 30,67% del lavoro subordinato prevalentemente agricolo, indica una minore incidenza degli esiti negativi registrati, ma non equivale a un tasso di accoglimento dell'82,73%: non sono disponibili permessi distinti per settore e una parte delle domande del comma 1 non è conclusa o è "andata persa".

2.2 GLI ESITI DEL SECONDO CANALE DI REGOLARIZZAZIONE

La procedura del comma 2 si è conclusa positivamente nel 74,9% dei casi: delle 12.986 domande, 9.733 si sono risolte con il riconoscimento di un permesso di soggiorno di durata semestrale con cui poter trovare un impiego e ottenere un permesso di soggiorno

per lavoro. La misura era destinata a lavoratori o lavoratrici con una pregressa e regolare esperienza lavorativa nei settori previsti dalla norma e un titolo di soggiorno ma che, per vari motivi, non avevano potuto rinnovare o convertire il permesso. L'obiettivo della misura era di consentire loro di rientrare nel circuito della regolarità e, numeri alla mano, si può affermare che sia stato raggiunto.

DOMANDE, PERMESSI, CONVERSIONI	NUMERO	QUOTA
Domande comma 2	12.986	100,00%
Permessi temporanei rilasciati	9.733	74,95%
Conversioni successive del permesso temporaneo	8.318	85,46% dei titoli temporanei
Permessi temporanei non convertiti	1.415	14,54% dei titoli temporanei

Tabella 3 - La procedura del comma 2: Domande presentate, permessi temporanei rilasciati e convertiti

Il dato maggiormente interessante, infatti, è quello della stabilizzazione del soggiorno. Dei permessi temporanei rilasciati, 8.318 sono stati convertiti alla scadenza in altro titolo per lavoro (85,5%) e, nella maggior parte dei casi, si è trattato di permessi per lavoro subordinato, quindi in presenza di un rapporto di lavoro dipendente.

I dati dimostrano che quando viene data alle persone la possibilità di attivarsi autonomamente per regolarizzare la propria posizione, senza la necessità di coinvolgere altre figure (es. datore o datrice di lavoro), con una finestra temporale certa e garantita per cercare e instaurare un nuovo rapporto di lavoro, i risultati si rivelano incoraggianti.

MOTIVO CONVERSIONE	NUMERO
Lavoro subordinato	8.287
Lavoro autonomo / motivi commerciali	19
Lavoro stagionale	11
Casi particolari art. 27 TUI	2
Totale ufficiale	8.318

Tabella 4 - Conversioni dei permessi temporanei del comma 2.

3. L'IMPATTO ECONOMICO DELLA REGOLARIZZAZIONE 2020

VERSAMENTI NELLE CASSE DELLO STATO

In base ai dati ottenuti dall'Agenzia delle Entrate, la campagna Ero Straniero è in grado di calcolare rispetto alla Regularizzazione 2020, le entrate per lo Stato derivanti dal pagamento necessario per la presentazione della domanda, tramite modulo F24.

I contributi si dividevano in due tipi: quelli obbligatori per la presentazione delle istanze, pari a € 500 per il comma 1 e € 130 per il comma 2; e quelli facoltativi, in caso di lavoro non dichiarato, per la copertura del mancato pagamento delle somme dovute a titolo retributivo, contributivo e fiscale. Con il decreto 7

luglio 2020, poi, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, ha così ripartito la destinazione delle entrate dei contributi facoltativi: a) un terzo all'entrata del bilancio dello Stato, a titolo fiscale; b) un terzo all'INPS, a titolo contributivo; c) un terzo all'INPS, per il successivo accredito al lavoratore o alla lavoratrice, a titolo retributivo.

Possiamo calcolare che i versamenti lordi di tutti gli F24 ammontano a un totale di € 140.845.119,04, di cui € 104.716.639,33 di contributi obbligatori e € 36.128.479,71 di contributi facoltativi. Di questi ultimi, in base alla destinazione prevista dal decreto ministeriale, € 12.042.826,57 sono andati direttamente nel bilancio statale.

TIPO DI CONTRIBUTO	N. F24 PAGATI	SOMME VERSATE	SOMME AFFLUITE NEL BILANCIO DELLO STATO
COMMA 1			
REDT (contributo forfettario per accesso alla procedura) - € 500	204.899	€ 102.541.234,84	€ 102.541.234,84
CFAS (contributo forfettario per settore Assistenza alla persona) - € 156 per mese o frazione di mese	24.665	€ 11.688.023,24	€ 3.896.007,75
CFLD (contributo forfettario per settore lavoro domestico e sostegno al bisogno familiare) - € 156 per mese o frazione di mese	46.413	€ 20.802.087,42	€ 6.934.029,14
CFZP (contributo forfettario per settori agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse) - € 300 per mese o frazione di mese	4.783	€ 3.638.369,05	€ 1.212.789,68
COMMA 2			
RECT (contributo forfettario per accesso alla procedura del comma 2 - 130 euro)	15.565	€ 2.175.404,49	€ 2.175.404,49
Totale	296.325	€ 140.845.119,04	€ 116.759.465,90

Tabella 5 - Contributi pagati per le domande e quota affluita al bilancio dello Stato

I 140,85 milioni di euro rappresentano i versamenti lordi registrati attraverso cinque codici tributo: non costituiscono quindi il saldo netto delle entrate della sanatoria. Si può, tuttavia, individuare un **gettito di almeno 116,76 milioni destinato al bilancio dello Stato** dato dalla somma dei contributi obbligatori e della quota statale dei contributi aggiuntivi. Tra l'altro, i contributi sono stati versati all'inizio della procedura senza prevedere la restituzione qualora la domanda

non fosse stata processata o finalizzata.

COSTI AMMINISTRATIVI

Oltre ai contributi versati per la procedura, vanno considerati anche gli oneri amministrativi per il rilascio dei titoli di soggiorno una volta conclusa la procedura di regolarizzazione.

Per effettuare questa stima, la campagna Ero Straniero

si è basata in primo luogo sui [costi ministeriali](#) previsti: marca da bollo, stampa del documento, contributo relativo alla durata del permesso, contributo per il permesso di lungo soggiorno, costo di spedizione kit postale per la richiesta. Il calcolo riguarda sia i permessi rilasciati per le domande del comma 1 che i permessi semestrali effettivamente convertiti in altro

titolo, afferenti al comma 2. **Il totale di entrate stimato dalla campagna è pari a € 15.483.824,54.**

Questi importi hanno una doppia lettura. Sono risorse mobilitate dalla regolarizzazione, ma sono anche costi di accesso alla legalità sostenuti da lavoratori e lavoratrici.

VOCE	TITOLI	COSTO UNITARIO	TOTALE STIMATO
Comma 1 - permessi biennali	63.610	€ 126,46	€ 8.044.120,60
Comma 1 - permessi annuali o più brevi	58.421	€ 116,46	€ 6.803.709,66
Comma 2 - conversioni in titoli di lavoro	8.318	€ 76,46	€ 635.994,28
Totale			€ 15.483.824,54

Tabella 6 - Stima degli importi versati dai lavoratori e dalle lavoratrici per il rilascio dei permessi di soggiorno

BENEFICI ECONOMICI NEL BREVE E MEDIO PERIODO

Oltre alle entrate legate alla procedura, si può ipotizzare il flusso economico di cui avrebbe beneficiato lo Stato più a lungo termine, collegate all'ingresso in un circuito economico e lavorativo legale della persona regolarizzata.

Possiamo ricorrere al metodo di calcolo già utilizzato e applicarlo a una platea pari al numero dei titoli di soggiorno effettivamente rilasciati. La stima dell'impatto economico della regolarizzazione è stata elaborata riprendendo quanto calcolato da Enrico Di Pasquale e Chiara Tronchin della Fondazione Leone Moressa in uno studio del 2020 che quantificava il gettito fiscale e contributivo potenzialmente

generato dall'emersione del lavoro irregolare. In particolare, il calcolo considera le maggiori entrate derivanti da imposte e contributi previdenziali associati alle persone regolarizzate, tenendo conto anche degli effetti indiretti sul bilancio pubblico derivanti da deduzioni, detrazioni e trasferimenti. Il modello originario è stato riparametrato sulla platea considerata in questa analisi, pari a 130.349 lavoratori e lavoratrici (titolari di permesso per lavoro in base al canale del comma 1 o dopo la conversione del permesso semestrale del comma 2) senza distinzione tra settore agricolo e lavoro domestico, mantenendo invariato il rapporto medio tra numero di lavoratori o lavoratrici e gettito stimato nello studio di riferimento (riferito quindi ai parametri vigenti nel 2020).

STIMA GETTITO FISCALE E CONTRIBUTIVO - REGOLARIZZAZIONE 2020

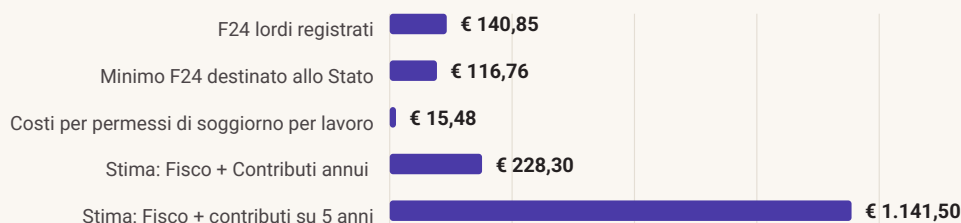


Grafico 8 - Stima del gettito fiscale e contributivo prodotto dalla Regolarizzazione 2020 in migliaia di €

Le stime ottenute rappresentano una proiezione dell'impatto economico potenziale della regolarizzazione 2020 alla luce dei titoli rilasciati (con uno scenario del 100%, considerando che tutti i 130.349 titoli siano ancora attivi) e ammontano a **228,30 milioni di euro all'anno.**

Per ogni anno in cui quei rapporti di lavoro restano regolari e attivi, si produrrebbe teoricamente un flusso di tasse e contributi di pari importo.

4. LIMITI E CRITICITÀ DELLA REGOLARIZZAZIONE 2020

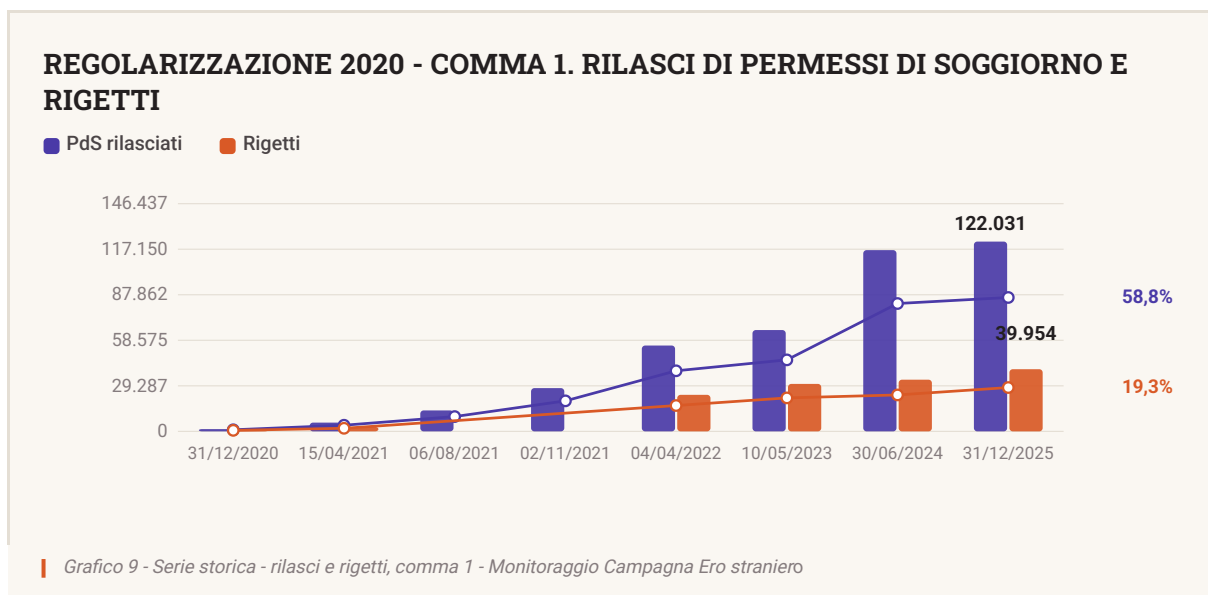
La campagna Ero Straniero ha denunciato da subito alcune criticità della procedura prevista dal decreto "Rilancio", a partire dalla limitazione dei settori produttivi considerati dalla normativa, che ha escluso lavoratori e lavoratrici di altri comparti, riducendo l'efficacia della misura durante l'emergenza pandemica. Successivamente, dall'avvio della presentazione delle domande fino alla definizione delle ultime pratiche oltre cinque anni dopo, sono moltissimi i limiti strutturali emersi dal monitoraggio periodico svolto - [a cui si rimanda](#) - che hanno senza dubbio inficiato l'impatto della misura straordinaria.

L'EFFETTO "RITARDATO" DELLA SANATORIA: TEMPI LUNGHISSIMI DELL'ISTRUTTORIA E PERSONALE INSUFFICIENTE

Grazie al monitoraggio della campagna Ero Staniero, possiamo confermare attraverso i dati in sequenza storica un problema di attuazione della misura, che viene varata nel 2020, ma l'effetto sul bacino di irregolari in termini di rilascio di un titolo di soggiorno è quasi nullo al 1° gennaio 2021 mentre si manifesta progressivamente negli anni successivi.

DATA	PERMESSI DI SOGGIORNO RILASCIATI	% DEL TOTALE DEI PERMESSI RICHIESTI
31.12.2020	10.367	7,9%
02.11.2021	37.980	28,8%
19.10.2022	83.032	63,0%
30.06.2024	130.118	98,8%
31.12.2025	131.764	100,0%

Tabella 7 – Serie ricostruita dai monitoraggi Ero Straniero.



La capacità di incidere sull'irregolarità ha, quindi, risentito della lunghezza dei passaggi burocratici e della complessità della procedura.

Il ritardo nella definizione delle istanze e nel rilascio dei permessi di soggiorno ha determinato un'attesa che in tantissimi casi si è protratta per anni colpendo sia famiglie e datori e le datrici di lavoro, che avevano necessità di assumere in tempi brevi (basti pensare al settore domestico o di cura o al lavoro stagionale), sia lavoratori e lavoratrici in attesa di stabilizzarsi e uscire dalla precarietà. La carenza di

personale nelle prefetture e nelle questure ha rappresentato una delle principali cause delle lungaggini amministrative. Per far fronte all'aumento straordinario del carico di lavoro, l'art. 103, comma 23, del decreto Rilancio ha autorizzato il ricorso a personale somministrato per un periodo iniziale di sei mesi, arrivando a prevedere fino a 800 unità per le prefetture e 408 per le questure. Il rafforzamento degli organici è tuttavia avvenuto con un ritardo significativo: nelle prefetture il personale ha iniziato a operare dal marzo 2021, con 717 persone effettivamente impiegate nella prima fase, mentre nelle questure l'inserimento è avvenuto nei

mesi successivi, quando l'arretrato delle pratiche era già consistente. Tra l'altro, il personale aggiuntivo ha contribuito all'esame delle domande di regolarizzazione, ma è stato progressivamente impiegato anche nella gestione ordinaria delle pratiche in materia di immigrazione (ricongiungimenti familiari, decreti flussi, permessi di soggiorno, etc.). A dimostrazione che la carenza di organico non è legata a misure straordinarie, ma riflette una debolezza strutturale degli uffici competenti¹⁷.

Queste dinamiche hanno avuto conseguenze, e non solo in termini di efficienza amministrativa. Il protrarsi dei tempi di definizione delle domande ha inciso concretamente sulla condizione delle persone coinvolte nella regolarizzazione, prolungando l'attesa per il riconoscimento del titolo di soggiorno e, di conseguenza, limitando l'accesso pieno a un lavoro regolare, all'affitto di una casa, alla possibilità di cambiare impiego e, in alcuni casi, di viaggiare e tornare nel Paese di origine per brevi periodi dalla propria famiglia. Il ricorso reiterato a personale temporaneo, in assenza di un corrispondente rafforzamento strutturale degli organici, ha

trasformato una criticità amministrativa in un fattore di prolungata precarietà giuridica per migliaia di persone.

COMUNICAZIONE INADEGUATA DELLE PROCEDURE

Altro limite ha riguardato il ritardo nella comunicazione di alcune importanti indicazioni operative, che sono state fornite a procedura ormai avviata. In particolare, gli aspetti legati alla possibilità di subentro di un nuovo datore o di una nuova datrice nelle more dell'esame dell'istanza, nel caso di impossibilità a concludere l'assunzione da parte di chi aveva presentato la domanda; così come anche la possibilità di avere un permesso di soggiorno per attesa occupazione in caso di mancato avvio o risoluzione anticipata del rapporto di lavoro, per cause non imputabili ai lavoratori o alle lavoratrici. La [pagina delle FAQ](#) del Ministero dell'Interno, per chiarire i punti sopracitati e altri aspetti, è stata pubblicata solo a luglio 2020 e via via integrata e sono state prodotte una serie di circolari esplicative nei mesi successivi.

DATA CIRCOLARE MINISTERO DELL'INTERNO	PRINCIPALI ARGOMENTI AFFRONTATI
30 maggio 2020	Indicazioni operative sulla procedura di emersione; modalità di presentazione delle istanze; requisiti per la presentazione delle istanze; documentazione richiesta e ruolo degli Sportelli Unici per l'Immigrazione (Sui)
30 maggio 2020	Indicazioni operative per il rilascio del permesso di soggiorno del comma 2; procedura di identificazione e fotosegnalamento; valore legale della ricevuta della presentazione della domanda di emersione; caratteristiche, durata e successiva convertibilità del permesso temporaneo in permesso per lavoro
24 luglio 2020	Ulteriori chiarimenti sulla procedura; avvio/prosecuzione del lavoro nelle more dell'esame della domanda; indicazioni in caso di cessazione anticipata del rapporto; istruzioni per la richiesta del permesso di soggiorno per attesa occupazione nei casi di interruzione del rapporto per "forza maggiore"; possibilità di coinvolgimento di più datori o datrici nel lavoro domestico; disciplina rapporti part-time; chiarimenti sulle domande presentate a beneficio di richiedenti asilo
17 novembre 2020	Ulteriori indicazioni operative su prova della presenza in Italia; ulteriori indicazioni sul requisito reddituale richiesto al datore o alla datrice di lavoro; dimostrazione dell'idoneità alloggiativa; delega alla firma del contratto di soggiorno in caso di impedimenti del datore o della datrice; conseguenze alla interruzione/mancata instaurazione del rapporto e riapertura dei termini per errori nell'invio dell'istanza; estensione del diritto a richiedere un permesso di soggiorno per attesa occupazione anche al di fuori delle ipotesi dell'interruzione per le "cause di forza maggiore"

Tabella 8 - Serie storica delle [circolari adottate dal Ministero dell'Interno per la Regolarizzazione 2020](#)

17 I contratti, originariamente di durata semestrale, sono stati prorogati fino al 31 dicembre 2022, senza tradursi in un rafforzamento stabile degli organici. La successiva interruzione del personale somministrato per gran parte del 2023 ha comportato la dispersione di competenze già acquisite e ha contribuito a un nuovo rallentamento delle pratiche ancora pendenti. Dopo una lunga procedura di gara, tra gennaio e febbraio 2024 sono stati nuovamente previsti fino a 550 lavoratori e lavoratrici per le questure e 570 per le prefetture. Il turnover, tuttavia, ha limitato la possibilità di recuperare rapidamente la capacità operativa degli uffici. Le successive proroghe del 2024-2025 hanno inoltre confermato la fragilità di un modello fondato prevalentemente su rapporti temporanei. La nuova programmazione FAMI ha previsto contingenti ridotti a 450 unità per ciascun ramo dell'amministrazione coinvolto nella procedura, mentre sono state autorizzate 200 assunzioni a tempo indeterminato, senza prevedere un meccanismo automatico di stabilizzazione degli operatori già formati e impiegati nelle precedenti fasi.

La poca trasparenza e la progressiva emersione di profili critici, anche su aspetti procedurali e sostanziali particolarmente rilevanti, potrebbe aver determinato l'abbandono della pratica o un suo esito negativo.

GLI ESITI NEGATIVI AUMENTANO MAN MANO CHE AUMENTA IL RITARDO DELLE ISTRUTTORIE

Un ulteriore elemento su cui riflettere riguarda la relazione tra la durata delle procedure e gli esiti finali. Il confronto tra i dati disponibili nel 2024 e quelli aggiornati alla fine del 2025 mostra infatti che, tra le domande finalizzate più recentemente, una quota molto elevata si conclude con un rigetto: l'80,2% delle ultime decisioni relative alle domande

presentate ai sensi del comma 1 e la quasi totalità di quelle relative al comma 2 risultano negative.

Questo dato può essere in parte compatibile con un effetto di selezione della cosiddetta "coda" delle pratiche: le domande rimaste più a lungo in lavorazione potrebbero essere quelle caratterizzate da maggiore complessità, da documentazione incompleta o dalla difficoltà di verificare il possesso dei requisiti previsti dalla normativa. Non è quindi possibile stabilire automaticamente un rapporto causale tra la durata dei procedimenti e il loro esito negativo. Il trascorrere del tempo, tuttavia, può aver inciso sulla possibilità di completare positivamente la procedura.

PROCEDURA	PERMESSI DI SOGGIORNO RILASCIATI DAL 1/7/2024 AL 31/12/2025	ESITI NEGATIVI DELLE DOMANDE ESAMINATE DAL 1/7/2024 AL 31/12/2025	TOTALE DELLE DECISIONI ADOTTATE	QUOTA DI ESITI NEGATIVI
Comma 1	1.645	6.715	8.360	80,32%
Comma 2	1	1.422	1.423	99,93%

Tabella 9 - Permessi rilasciati e rigetti tra monitoraggio 2024 e dato definitivo 2025

LA CODA FINALE DELLA PROCEDURA SI CHIUDE SOPRATTUTTO CON ESITI NEGATIVI

■ Nuovi permessi ■ Nuovi esiti negativi

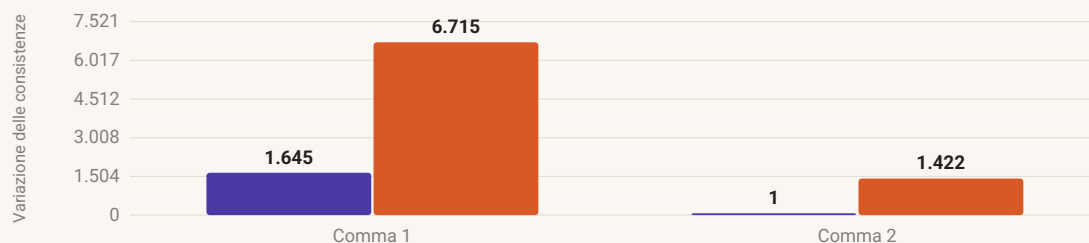


Grafico 10 - Variazione dei permessi di soggiorno rilasciati ed esiti negativi, tra il monitoraggio 2024 e il 31/12/2025

Nei settori della cura e dell'assistenza, ad esempio, il decesso o il ricovero della persona assistita può determinare il venir meno del datore o della datrice di lavoro; in altri settori possono cessare l'attività dell'impresa, il rapporto di lavoro o la disponibilità all'assunzione. Allo stesso tempo, con il passare degli anni può diventare più difficile reperire documenti, mantenere i contatti con i soggetti coinvolti o ricostruire situazioni lavorative ormai risalenti. Il tempo di lavorazione delle pratiche non costituisce necessariamente la causa dell'esito negativo, ma può diventare un fattore che rende più difficile, a distanza di anni, rispettare i requisiti previsti per la regolarizzazione.

IL PERMESSO DI SOGGIORNO PER ATTESA OCCUPAZIONE: POCHISSIMI RILASCI

Uno dei problemi che si è presentato visto il protrarsi delle istruttorie ha riguardato l'impossibilità di concludere l'assunzione per le cd. "cause di forza maggiore" quali, ad esempio, il decesso della persona da assistere nel caso del lavoro domestico oppure cessazione o fallimento dell'azienda, nel caso del lavoro subordinato. A luglio 2020 il Ministero dell'Interno ha diramato una circolare che faceva luce sul come comportarsi in queste circostanze: al lavoratore o alla lavoratrice poteva quindi essere riconosciuto un permesso di soggiorno per attesa

occupazione. Solo con una circolare di novembre 2020 è stata estesa la possibilità di chiedere - ma, in questo caso, non ottenere automaticamente ma previa valutazione del Sui - un permesso di soggiorno per attesa occupazione ai lavoratori o alle lavoratrici che hanno visto concludere anticipatamente o mai avviarsi il proprio rapporto di lavoro, per motivi non compresi nelle "cause di forza maggiore".

I dati sui titoli di soggiorno rilasciati nell'ambito della Regularizzazione 2020, aggiornati al 2024, e pubblicati dalla campagna nel precedente rapporto di monitoraggio, davano atto di soli 3.817 permessi per attesa occupazione rilasciati¹⁸.

È possibile che migliaia di lavoratori e lavoratrici, pur avendo manifestato la volontà di emergere dalla condizione di irregolarità e avendo investito tempo, risorse e aspettative in una procedura amministrativa finalizzata alla regolarizzazione, non abbiano di fatto avuto la possibilità di accedere al permesso di

soggiorno. Il rischio è quindi quello di aver prodotto un paradosso: una procedura pensata per favorire l'emersione del lavoro e della presenza irregolare può aver lasciato una parte dei suoi destinatari e delle sue destinatarie nella stessa condizione di irregolarità da cui cercavano di uscire, senza che sia nemmeno possibile quantificare con precisione il fenomeno e comprenderne le cause.

Un ulteriore elemento di criticità riguarda proprio la disciplina del permesso in questa particolare ipotesi. Anche in presenza dei presupposti per l'emersione, infatti, l'accesso a tale titolo richiedeva il coinvolgimento del datore o della datrice di lavoro, cosa non sempre fattibile.

Infine non sembra sia stata garantita un'informazione chiara, tempestiva ed efficace circa il diritto e le modalità per richiedere il permesso per attesa occupazione, che avrebbe forse consentito a più lavoratori e lavoratrici di tutelare i propri diritti, contrastare eventuali abusi e rimanere nella regolarità.

18 A una successiva richiesta della campagna sul numero aggiornato dei permessi per attesa occupazione rilasciati nell'ambito della Regularizzazione 2020, inviata a maggio 2026, il Ministero dell'Interno ha risposto che risultava impossibile procedere alla comunicazione dell'informazione richiesta perché non estraibile dal sistema di archiviazione in uso.

5. CONCLUSIONI E PROPOSTE

L'analisi e il confronto dei dati presentati in questo rapporto mostrano come le criticità strutturali del sistema di ingresso e soggiorno, insieme all'assenza di strumenti ordinari di emersione, contribuiscono ad alimentare progressivamente il bacino dell'irregolarità, indebolendo il mercato regolare del lavoro e ostacolando i percorsi di inclusione delle persone straniere già presenti sul territorio nazionale.

Di fronte a queste evidenze, non appare più sufficiente intervenire attraverso misure correttive episodiche o provvedimenti straordinari. È invece necessario introdurre una procedura permanente, accessibile e individuale, attivabile in qualsiasi momento dalla persona interessata a fronte di determinati requisiti dimostrabili, così da offrire una prospettiva concreta e sicura di regolarizzazione a chi si trova già stabilmente in Italia.

Le evidenze emerse dall'analisi della regolarizzazione 2020 mostrano, in particolare, il potenziale di un simile strumento. Un canale ordinario di accesso al soggiorno, costruito secondo criteri chiari e coerenti con le condizioni effettive di presenza e inserimento nel Paese, potrebbe consentire a decine di migliaia di persone straniere di rientrare in tempi relativamente brevi nel circuito del lavoro regolare e dell'economia formale, contribuendo progressivamente a ridurre il bacino dell'irregolarità. La regolarizzazione produrrebbe inoltre effetti positivi non soltanto sulla condizione individuale delle persone interessate, ma anche sul tessuto economico e sociale dei territori nei quali esse vivono e lavorano.

Parallelamente, è indispensabile intervenire sul sistema dei canali di ingresso per lavoro e, in particolare, sul meccanismo del decreto flussi. Le criticità ormai strutturali di questo sistema, documentate anche dalle analisi periodiche della campagna, alimentano infatti un divario tra la domanda effettiva di lavoro e la possibilità di accedere legalmente al mercato italiano. Un sistema che non riesce a garantire procedure funzionali, tempi prevedibili e un effettivo incontro tra domanda e offerta di lavoro finisce per creare condizioni favorevoli all'intermediazione irregolare, al ricatto e allo sfruttamento di persone che intendono semplicemente entrare in Italia per lavorare legalmente e dignitosamente.

È in questa direzione che la campagna Ero Straniero ha sviluppato negli anni un insieme organico di proposte, riconducibili a tre obiettivi fondamentali: 1) ridurre l'irregolarità, attraverso canali di ingresso per lavoro e ricerca di lavoro più semplici, accessibili e funzionali; 2) rispondere in modo efficace al fabbisogno di manodopera, garantendo a chi intende assumere la possibilità di reperire lavoratori e

lavoratrici attraverso procedure chiare e tempi certi, anche valorizzando la possibilità di regolarizzare chi è già presente sul territorio; 3) garantire dignità, diritti e sicurezza alle persone straniere, evitando che le rigidità del Testo unico sull'immigrazione e le disfunzioni dei meccanismi di ingresso trasformino la perdita del titolo di soggiorno in una perenne e irreversibile condizione di vulnerabilità e sfruttamento.

In questo quadro, la campagna propone l'introduzione di un meccanismo permanente di regolarizzazione su base individuale, articolato in due distinti canali, rivolti alle persone straniere già presenti in Italia e prive di un titolo di soggiorno:

A) REGOLARIZZAZIONE ATTRAVERSO UN CONTRATTO DI LAVORO

Si prevede la possibilità, per la persona straniera priva di titolo di soggiorno, di accedere a un percorso di regolarizzazione sulla base della disponibilità di un rapporto di lavoro, finalizzato al rilascio di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato. Il meccanismo dovrebbe avere carattere permanente, non essere subordinato a finestre temporali o a provvedimenti straordinari e poter essere attivato individualmente in qualsiasi momento. Tra i requisiti potrebbero rientrare la presenza sul territorio italiano da almeno sei mesi, la disponibilità di un contratto di lavoro di durata non inferiore a 6/12 mesi e la garanzia di una retribuzione superiore almeno all'importo annuo dell'assegno sociale.

B) REGOLARIZZAZIONE PER RADICAMENTO SOCIALE

Accanto al canale lavorativo, si propone l'introduzione di un permesso di soggiorno per radicamento sociale, rivolto alle persone straniere non comunitarie prive di titolo di soggiorno che possano dimostrare un effettivo e stabile inserimento nel territorio e nel tessuto civile e sociale italiano. Il modello potrebbe ispirarsi all'istituto dell'*arraigo social* previsto dall'ordinamento spagnolo. La valutazione del radicamento dovrebbe considerare, in una prospettiva complessiva, elementi quali la durata della permanenza in Italia, anche in condizione di irregolarità, la presenza di legami familiari o affettivi, la conoscenza della lingua italiana, nonché il livello di inserimento sociale e lavorativo. Il permesso avrebbe una durata di due anni, sarebbe rinnovabile e potrebbe essere convertito in un permesso per lavoro, subordinatamente alla disponibilità di risorse almeno pari all'importo annuo dell'assegno sociale.

Nel loro insieme, queste proposte mirano a superare la logica dell'emergenza e a costruire un sistema capace di prevenire l'irregolarità anziché limitarsi a gestirne periodicamente le conseguenze. Rendere più efficaci e accessibili i canali di ingresso, introdurre strumenti permanenti di regolarizzazione e garantire percorsi certi verso il soggiorno regolare significa intervenire contemporaneamente sulle condizioni che alimentano lo sfruttamento, sul soddisfare efficacemente la domanda di lavoro e sui percorsi di inclusione, rafforzando la capacità del sistema di governare in modo più efficace e realistico la presenza migrante in Italia.