

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 3/2021

LA REGOLARIZZAZIONE STRAORDINARIA DEL 2020: UNA PRIMA ANALISI

di Vitaliana Curigliano e Francesco Mason

***Abstract:** Il contributo vuole offrire una prima analisi del provvedimento straordinario di emersione dei rapporti di lavoro irregolari approvato dal Governo col decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 (cd. Rilancio) nel contesto della crisi sanitaria ed economica dovuta alla pandemia. Alla premessa sulla genesi della misura e all'illustrazione delle modalità di accesso alle diverse procedure di regolarizzazione previste, segue l'analisi dei dati ufficiali – raccolti dalla campagna *Ero straniero* – relativi allo stato di avanzamento dell'esame delle domande, da cui emergono gravi ritardi in tutt'Italia e tempi di finalizzazione lunghissimi, con conseguenze negative sulla vita di lavoratori e lavoratrici in attesa di conoscere l'esito della propria domanda. Una misura straordinaria pensata in un contesto di emergenza sanitaria e sociale, si è rivelata, a oltre un anno dalla sua approvazione, poco efficace a causa di alcuni limiti contenuti nella norma e delle numerose difficoltà emerse a livello amministrativo.*

***Abstract:** This paper provides an early analysis of the regularisation of irregular employment adopted by the Government in May 2020 in the context of the Covid-19 emergency. After a short description of the origin of the Government's measure and the regularisation procedures and requirements, the official data on application processing provided by the Ministry of the Interior are analysed. An alarming picture emerges in all the country, with massive delays, massive backlog and lengthy finalisation, which adversely impact the lives of workers awaiting the outcomes of their applications. A full year after its adoption, a special measure that should have provided a response to a health and social emergency, is still ineffective owing to its own shortcomings and administrative obstacles.*

LA REGOLARIZZAZIONE STRAORDINARIA DEL 2020: UNA PRIMA ANALISI

di Vitaliana Curigliano e Francesco Mason*

SOMMARIO: 1. Premessa: come nasce la regolarizzazione straordinaria del 2020. – 2. L’adesione alla misura. – 3. Il monitoraggio sullo stato di avanzamento dell’esame delle domande. – 4. Cause e conseguenze dei ritardi nell’attuazione della misura. – 5. Conclusioni: cosa (non) abbiamo imparato dalle sanatorie.

1. Premessa: come nasce la regolarizzazione straordinaria del 2020

Il decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 (cd. 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, all’art. 103 ha introdotto una procedura straordinaria di emersione dei rapporti di lavoro (irregolari) in determinati settori produttivi. Il Governo ha giustificato tale provvedimento, adottato in piena emergenza sanitaria, sulla base della necessità di intervenire per contrastare l’invisibilità dei cittadini stranieri presenti in Italia con la finalità di mitigare la contingenza pandemica in un’ottica di «tutela della salute», ma anche con lo scopo di reperire la manodopera necessaria al comparto agricolo nel contesto della crisi sanitaria ed economica in atto durante tale periodo, come dichiarato dall’allora Ministro delle politiche agricole, Teresa Bellanova, alla Camera dei deputati il 16 aprile 2020 nel corso dell’informativa urgente del Governo sulle iniziative di competenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali per fronteggiare l’emergenza epidemiologica da COVID-19¹. Nei mesi precedenti, un intervento in tal senso era stato sollecitato, da un lato, dalle organizzazioni di categoria del settore agricolo che avevano lanciato, nel mese di marzo

* Vitaliana Curigliano, esperta di diritti umani e immigrazione, e Francesco Mason, avvocato del foro di Venezia e socio dell’Associazione per gli Studi Giuridici per l’Immigrazione (ASGI), per la campagna *Ero straniero*.

1. A un provvedimento di emersione dal lavoro nero degli immigrati impiegati in agricoltura ha fatto riferimento anche il Ministro dell’interno nella audizione informale presso la I Commissione della Camera sulle iniziative di competenza del suo dicastero adottate per fronteggiare l’emergenza epidemiologica da Covid-19 (seduta del 21 aprile 2020), come ricostruito nella nota curata dal Servizio studi della Camera dei deputati *Emergenza COVID-19: le misure in materia di immigrazione*, 29.9.2020, pp. 2-5. Ma già prima dello scoppio della pandemia, nel rispondere al *question time* del 15.1.2021 in Assemblea alla Camera dei deputati, la ministra dell’interno Luciana Lamorgese aveva annunciato che era intenzione del Governo valutare un provvedimento straordinario di regolarizzazione degli irregolari già presenti in Italia a fronte dell’immediata disponibilità di un contratto di lavoro.

2020, l'allarme sul rischio di mancanza di lavoratori stranieri stagionali a causa della chiusura delle frontiere²; dall'altro, dalla società civile e dal mondo associativo, con l'obiettivo, nel contesto di emergenza sanitaria, di contrastare il ricorso al lavoro sommerso, intervenire sulle condizioni precarie di vita e di lavoro nelle quali sono spesso costretti i braccianti agricoli e, più in generale, consentire alle persone senza un titolo di soggiorno di uscire dall'invisibilità, lavorare in maniera regolare e accedere più facilmente alle cure³.

I settori interessati dalla misura di cui all'art. 103 del d.l. Rilancio vengono specificati al comma 3: a) agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse; b) assistenza alla persona per se stessi o per componenti della propria famiglia, ancorché non conviventi, affetti da patologie o handicap che ne limitino l'autosufficienza; c) lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare. Per accedere alla misura, il provvedimento individuava due canali⁴. Il primo (descritto nel comma 1 dell'art. 103) prevedeva che, in una data finestra temporale (1 giugno-15 luglio 2020, successivamente prorogata al 15 agosto nel corso dell'esame del decreto presso la Camera dei deputati), i datori di lavoro potessero dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare preesistente con lavoratori italiani o stranieri oppure presentare domanda per assumere *ex-novo* cittadini stranieri (senza un permesso di soggiorno per lavoro valido), se già presenti sul territorio nazionale a una certa data⁵. I cittadini stranieri, infatti, per essere ammessi alla misura, dovevano essere stati sottoposti a rilievi foto-dattiloscopici prima dell'8 marzo 2020 o, comunque, poter dimostrare la loro presenza in Italia precedentemente a tale data sulla base di attestazioni documentali⁶. In entrambi i casi il datore di lavoro, nel presentare

2. Secondo Coldiretti, col venir meno dei 370 mila lavoratori regolari che arrivano ogni anno in Italia, si rischiava di pregiudicare il 25% dei raccolti e la conseguente fornitura di generi alimentari a negozi e supermercati (v. tra gli altri, il comunicato di Coldiretti del 29 marzo: <https://www.coldiretti.it/lavoro/cura-italia-anche-i-parenti-nei-campi-contro-la-fame> e l'articolo di A. Gagliardi in *Il Sole 24 ore*, 20.3.2020:

www.ilsole24ore.com/art/coronavirus-stop-frontiere-raccolti-rischio-l-allarme-coldiretti-cia-e-alleanza-cooperative-ADgTejE?refresh_ce=1).

3. V. i numerosi appelli di sindacati, organizzazioni del terzo settore e singoli esponenti della società civile, tra cui quello del 20 marzo 2020, pubblicato sul sito dell'associazione *Terra!*: <https://www.associazioneterra.it/2020/03/20/regolarizzare-braccianti-coronavirus-caporalato>.

4. Per una descrizione approfondita dei passaggi previsti per accedere alla misura si rimanda a W. Chiaromonte, M. D'Onghia, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, in questa *Rivista*, n. 3.2020. V. anche il contributo sulla regolarizzazione 2020 dell'Associazione per gli Studi Giuridici per l'Immigrazione (ASGI) pubblicato a giugno 2021 sul sito dell'associazione (<https://www.asgi.it/regolarizzazione-2020-domande-e-risposte/>).

5. Con la circolare del 5 giugno 2020 il Ministero dell'interno ha successivamente chiarito che i rapporti di lavoro oggetto di emersione possono essere a tempo indeterminato, determinato, con orario a tempo pieno o parziale secondo la disciplina contrattuale e per il lavoro domestico con una retribuzione prevista dal CCNL e comunque non inferiore al minimo previsto per l'assegno sociale.

6. Nel testo legislativo (co. 1, art. 103) si parla di «attestazioni costituite da documentazioni di data certa proveniente da organismi pubblici». Una circolare del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno del 30 giugno 2020 e le FAQ pubblicate sul sito del Ministero dell'interno (all'indirizzo <https://www.interno.gov.it/it/faq>

la domanda, ha dovuto versare un contributo forfettario a titolo di copertura dei costi di procedura pari a 500 euro per ogni lavoratore, e dimostrare di possedere la capacità economica per poter procedere all'assunzione⁷. Il secondo canale (comma 2 dell'art. 103) prevedeva, invece, la concessione ai cittadini stranieri con titolo di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito, purché presenti sul territorio nazionale alla data dell'8 marzo 2020 e con almeno una precedente esperienza lavorativa nei settori di cui al comma 3 (prima del 31 ottobre 2019)⁸, dietro pagamento di un contributo di 130 euro, di un permesso di soggiorno temporaneo di sei mesi, da convertire in permesso di soggiorno per lavoro in caso di successiva assunzione nei medesimi ambiti nel periodo di validità del permesso temporaneo⁹.

Per i due canali di accesso alla misura sono state previste due procedure diverse¹⁰. Per il primo canale, la domanda di emersione di un rapporto di lavoro irregolare o di instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro è presentata dal datore di lavoro, inoltrata tramite il portale del Ministero dell'interno ed esaminata dalla prefettura competente per territorio (Sportello unico immigrazione - SUI). Dopo aver verificato la correttezza della documentazione allegata e la sussistenza dei requisiti e aver ricevuto i pareri da questura e Ispettorato del lavoro, la prefettura convoca il datore di lavoro e il lavoratore per sottoscrivere il contratto di soggiorno¹¹ e consegnare il kit postale precompilato da inviare all'ufficio immigrazione della questura competente per il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro, come disciplinato dal Testo unico in materia d'immigrazione (art. 5, d.lgs. n.

emersione-dei-rapporti-lavoro) chiariscono cosa si intenda per organismi pubblici, fornendo un elenco esemplificativo della documentazione utile ai fini della prova della presenza.

7. Un decreto interministeriale in merito è stato adottato dal Ministero dell'interno di concerto con quello dell'economia, del lavoro e dell'agricoltura il 27 maggio 2020: all'articolo 9 si prevede una diversa capacità economica a seconda del tipo di datore di lavoro e del settore di attività.

8. Impieghi precedenti riscontrabili da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro, per esempio, attraverso un contratto di lavoro, buste paga, modello UNILAV di assunzione (v. art. 103, co. 16).

9. Come sottolineato nel già citato contributo dell'ASGI, «la circolare del Ministero del lavoro del 23 novembre 2020 specifica che ai fini della conversione, è necessario allegare oltre al contratto di lavoro subordinato, ovvero la documentazione retributiva e previdenziale comprovante l'attività lavorativa, anche l'attestazione dell'Ispettorato territoriale del lavoro, competente in relazione al luogo di svolgimento dell'attività lavorativa, che la stessa rientra in uno dei tre settori oggetto dell'emersione. Tale attestazione va richiesta direttamente dal lavoratore (o da un terzo che può essere delegato, ad esempio un avvocato) inviando una semplice mail ordinaria all'ispettorato. L'elenco degli ispettorati è indicato dalla circolare». (https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/03/20_11_23_Circolare_18_Ministero_Lavoro_Politiche_Sociali.pdf).

10. Riguardo alle modalità di presentazione delle istanze v. i commi 4, 5, 6, 7, 15, 16 e 19 dell'art. 103 del decreto Rilancio.

11. Il contratto di soggiorno per lavoro subordinato, la cui stipula è condizione essenziale per il rilascio del permesso di soggiorno (art. 5, comma 3-*bis* TU immigrazione), viene firmato tra il datore di lavoro e il lavoratore presso lo Sportello unico per l'immigrazione. Deve contenere la garanzia da parte del datore di lavoro della disponibilità di un alloggio per il lavoratore con determinati requisiti e l'impegno al pagamento delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel Paese di origine (art. 5-*bis* TU immigrazione).

286/1998). Quanto al secondo canale, il cittadino straniero senza un titolo di soggiorno valido (al 31.10.2019) presenta autonomamente alla questura la domanda di rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo (tramite l'invio di un apposito kit postale). Una volta conclusa l'istruttoria da parte della questura, viene rilasciato un permesso temporaneo di sei mesi, convertibile in permesso per lavoro.

Il Ministero dell'interno ha chiarito ulteriormente le modalità applicative delle procedure di emersione con una prima circolare del 30 maggio 2020¹², adottata dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, e una seconda, sempre del 30 maggio 2020, del Dipartimento della pubblica sicurezza¹³.

2. L'adesione alla misura

La finestra per la presentazione delle domande si è aperta il 1° giugno e chiusa il 15 agosto 2020. Il *report* finale del Ministero dell'interno fornisce un quadro dettagliato dell'adesione alla misura¹⁴. Per il primo canale, il totale delle domande ricevute ammonta a oltre 207.542. Tra queste, si riscontra una prevalenza di domande riguardanti il lavoro domestico e di assistenza alla persona, nel numero di 176.848, che rappresentano l'85% del totale, mentre le richieste di emersione per lavoro subordinato (soprattutto nel settore dell'agricoltura) sono state 30.694, e cioè il rimanente 15%. Quanto alla procedura prevista dal comma 2 dell'art. 103 del decreto, le domande di rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo presentate da cittadini stranieri sono state 12.986¹⁵.

È lo stesso Ministero dell'interno, nel *report* citato, a confrontare i numeri relativi al 2020 con i risultati dell'ultima sanatoria del 2012, quando in totale erano state ricevute 134.576 istanze di emersione, specificando inoltre che la procedura del 2012 consentiva di presentare domande di lavoro subordinato non solo per i settori di agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca, acquacoltura e attività connesse, come previsto nel 2020, ma anche per i seguenti settori: alberghi e ristoranti, alimentari, assicurazioni, attività professionali, attività ricreative, chimica, costruzioni, manifattura, metalmeccanico, servizi, tessile, trasporto e turismo.

A tale proposito, si ricorda che in sede di conversione del decreto Rilancio alla Camera dei deputati sono stati presentati – senza essere approvati – diversi emendamenti all'art. 103 riguardanti, in particolare, la possibilità di allargare la platea dei beneficiari della

12. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/circolare_emersione_2020.pdf.

13. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/emersione_lavoro_2020_ps.pdf.

14. [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/dlci - analisi dati emersione 15082020 ore 24.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/dlci_-_analisi_dati_emersione_15082020_ore_24.pdf).

15. Per ulteriori dettagli relativamente alle istanze presentate: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/scheda_informativa.pdf.

misura includendo un numero maggiore di settori interessati, oltre a quelli previsti dell'agricoltura, del lavoro domestico e di cura¹⁶. Soprattutto tenendo conto delle restrizioni ai settori interessati dalla regolarizzazione, va dunque considerata positivamente l'adesione di oltre 200.000 lavoratori e lavoratrici al provvedimento straordinario e i numeri sono sicuramente in linea con le intenzioni del Governo che ha varato la misura, visto che le domande presentate si avvicinano molto alle stime riportate nella relazione tecnica allegata al decreto Rilancio, che prevedeva, sulla media delle domande pervenute nelle regolarizzazioni del 2009 (295.130 domande) e del 2012 (134.772), circa 220 mila possibili beneficiari. Se, invece, si mettono in relazione le circa 220.000 domande presentate con il numero stimato di persone senza un titolo di soggiorno valido presenti in Italia secondo la Fondazione ISMU (Iniziative e studi sulla multietnicità), al 1° gennaio 2020, e cioè 517.000¹⁷, si ha l'impressione che tale provvedimento straordinario, proprio perché varato alla luce della necessità di garantire una maggiore sicurezza sociale e sanitaria durante la pandemia da COVID-19, avrebbe potuto rappresentare per decine di migliaia di persone un'occasione preziosa per uscire dall'invisibilità e dallo sfruttamento. Occasione venuta meno a causa delle limitazioni a determinati settori produttivi e dei numerosi vincoli previsti¹⁸.

3. Il monitoraggio sullo stato di avanzamento dell'esame delle domande

Una volta chiusa, il 15 agosto 2020, la finestra per presentare le istanze di regolarizzazione, ha preso avvio l'esame delle circa 220.000 pratiche da parte degli uffici competenti. Per seguire lo stato di avanzamento dell'esame delle domande sono disponibili i dati ottenuti da parte del Ministero dell'interno dalla campagna *Ero straniero*, campagna avviata nel 2017 da decine di organizzazioni per promuovere una riforma della normativa

16. V. la scheda dei lavori preparatori relativi al disegno di legge di conversione sul sito della Camera dei deputati (www.camera.it/leg18/126?tab=6&leg=18&idDocumento=2500&sede=&tipo=); v. anche l'articolo di G. Merlo su *Il manifesto* del 2 giugno 2020 (<https://ilmanifesto.it/gli-emendamenti-per-ampliare-la-regolarizzazione/>).

17. V. l'analisi contenuta nel *XXVI Rapporto ISMU sulle migrazioni 2020* (febbraio 2021) scaricabile all'indirizzo: www.ismu.org/presentazione-xxvi-rapporto-sulle-migrazioni-2020/.

18. Come sottolineato dall'avv. Nazzena Zorzella: «Le problematiche interpretative ed applicative emerse sin dai primi giorni dell'entrata in vigore della disposizione dimostrano come, ancora una volta, siano prevalse mediazioni prettamente politiche e un'interpretazione ministeriale restrittiva, entrambe ben lontane da un approccio razionale ed efficace alla questione immigrazione e che non considerano prioritario il diritto della persona straniera a vivere nella comunità nazionale» in *Regolarizzazione 2020, una prevedibile occasione perduta. Alcune delle principali criticità*, in *Critica del diritto*, <https://rivistacriticadeldiritto.it/>, 21.10.2020; v. anche le considerazioni sul provvedimento di regolarizzazione della Fondazione ISMU contenute in un comunicato stampa dell'11 giugno 2020, in cui si sottolinea che, con requisiti meno stringenti, la platea di beneficiari sarebbe potuta essere molto più ampia (<https://www.ismu.org/nuova-regolarizzazione-le-considerazioni-di-fondazione-ismu-comunicato-stampa-11-6-2020/>).

sull’immigrazione in Italia¹⁹, con particolare attenzione alla promozione del soggiorno regolare dei cittadini stranieri, attraverso una proposta di legge di iniziativa popolare dal titolo «Nuove norme per la promozione del regolare soggiorno e dell’inclusione sociale e lavorativa di cittadini stranieri non comunitari», depositata con 90.000 firme in Parlamento il 27 ottobre 2017 e dall’aprile 2019 all’esame della Commissione affari costituzionali della Camera²⁰.

La campagna, viste le numerose segnalazioni di ritardi e criticità ricevute in merito alle procedure di regolarizzazione, ha deciso, a partire dai primi mesi del 2021, di approfondire la questione e monitorare lo stato di avanzamento delle pratiche raccogliendo, attraverso una serie di accessi agli atti²¹, i dati dal Ministero dell’interno e dalle singole prefetture e questure nei diversi territori.

La prima fotografia scattata dai dati in possesso della campagna *Ero straniero* risale al 31 dicembre 2020²². Per quanto riguarda il primo canale di accesso alla regolarizzazione (art. 103, co. 1), delle oltre 207.000 domande presentate dai datori di lavoro, in tutt’Italia erano stati rilasciati 1.480 permessi di soggiorno. A circa quattro mesi dal termine ultimo di presentazione delle domande, dunque, le istanze concretamente giunte a conclusione erano lo 0,71% del totale. Quanto al secondo canale di accesso (art. 103, co. 2), che prevedeva che fosse il lavoratore, e non il datore di lavoro, a chiedere direttamente alla questura con una procedura *standard* attraverso kit postale – e quindi molto veloce – un permesso di soggiorno temporaneo, la situazione nelle questure italiane appariva decisamente migliore:

19. La campagna *Ero straniero. L’umanità che fa bene* è promossa da: Radicali Italiani, Fondazione Casa della carità “Angelo Abriani”, ARCI, ASGI, Centro Astalli, CNCA (Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza), A Buon Diritto, Oxfam Italia, ActionAid Italia, FCEI - Federazione Chiese Evangeliche in Italia, con il sostegno di numerosi sindaci e decine di organizzazioni.

20. La proposta di legge (A.C. 13) interviene sulla disciplina legislativa in materia di immigrazione (d.lgs. 286/1998). Viene modificato l’attuale sistema di gestione delle politiche migratorie, basato sulla programmazione dei flussi di ingresso dei cittadini stranieri. In luogo delle quote annuali vengono introdotti due nuovi canali di ingresso (articolo 1). Il primo è basato sull’attività di intermediazione svolta da una serie di soggetti autorizzati (quali i Centri per l’impiego, università, sindacati, ONG, ecc.) che si impegnano a promuovere l’incontro tra offerta di lavoro da parte di cittadini stranieri e richiesta di lavoro da parte di datori di lavoro in Italia. Il lavoratore selezionato da tali soggetti è autorizzato all’ingresso nel Paese e gli è rilasciato un permesso di soggiorno per ricerca di lavoro, una nuova tipologia di permesso di soggiorno istituita dalla proposta di legge. Il secondo canale è costituito dalla prestazione di garanzia per l’accesso al lavoro (la c.d. sponsorizzazione) da parte di soggetti pubblici e privati, finalizzato all’inserimento nel mercato del lavoro del lavoratore straniero con la garanzia di risorse finanziarie adeguate e la disponibilità di un alloggio per il periodo di permanenza sul territorio. È previsto, inoltre, per gli stranieri già presenti, a qualunque titolo, nel territorio del Paese, in presenza di condizioni che ne dimostrino l’effettivo radicamento e integrazione nel Paese, il rilascio di un permesso di soggiorno per comprovata integrazione di due anni. Vi sono, infine, una serie di misure volte a promuovere l’effettiva integrazione sociale dei cittadini stranieri. V. l’*iter* e la scheda dei lavori preparatori sul progetto di legge sul sito della Camera dei deputati (<https://www.camera.it/leg18/126?tab=1&leg=18&idDocumento=13&sede=&tipo=>).

21. Richiesta presentata ai sensi dell’articolo 5 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (e seguenti modifiche).

22. Si tratta dei dati aggregati a livello nazionale e forniti alla campagna dal Ministero dell’interno-Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale dell’immigrazione e Polizia delle frontiere, aggiornati al 31 dicembre 2020.

al 31 dicembre 2020, 8.887 permessi di soggiorno temporanei erano stati rilasciati su 12.986 domande presentate (il 68%) e di questi, 346 erano stati convertiti in permessi di soggiorno per lavoro. Le istanze respinte risultavano a quella data 980.

Al 16 febbraio 2021, a sei mesi dalla chiusura della finestra per l'emersione, dai dati del Ministero dell'interno emergeva che 10.701 domande (il 5% del totale) erano giunte nella fase finale della procedura, e cioè alla richiesta di rilascio del permesso di soggiorno, mentre 13.244 domande (il 6% del totale) si trovavano nella fase precedente della convocazione in prefettura di datore di lavoro e lavoratore per la firma del contratto di soggiorno²³.

La campagna *Ero straniero*, in un *dossier* pubblicato a febbraio 2021 a commento dei dati²⁴, sottolineava come l'esame delle pratiche, nonostante il tempo trascorso dalla chiusura della finestra per accedere alle diverse procedure di regolarizzazione, stesse procedendo con forte ritardo. Presso tutte le prefetture la situazione appariva grave, con pochissime eccezioni: in circa 40 di esse, distribuite su tutto il territorio, le pratiche erano ancora nella fase iniziale di istruttoria e non risultavano neppure avviate le convocazioni.

Dall'analisi dei dati provenienti dalle singole prefetture e questure, infatti, emerge come il ritardo sia rinvenibile uniformemente in tutto il territorio nazionale. Nel territorio di Bari, a fine gennaio 2021, delle 4.993 domande ricevute per il primo canale di regolarizzazione, erano 556 le istanze arrivate a conclusione, con il rilascio del permesso di soggiorno. Rispetto alla procedura prevista dal secondo canale di accesso, su 158 domande presentate, risultavano 94 permessi di soggiorno rilasciati. A Firenze, delle 4.483 domande ricevute, erano state effettuate 100 convocazioni e rilasciati 90 permessi di soggiorno. A Catania, al 17 febbraio 2020, su 1.088 domande ricevute, erano 28 i permessi di soggiorno rilasciati e 72 le pratiche nella fase conclusiva della firma del contratto di soggiorno. A Reggio Calabria, la cui provincia è da tempo interessata dalla forte presenza di lavoratori agricoli stagionali, su 2.177 domande ricevute attraverso il primo canale, le istanze arrivate a conclusione a metà febbraio erano 150 e 300 le convocazioni effettuate. Peggior appariva la situazione di Caserta, territorio storicamente caratterizzato da un ampio ricorso al lavoro nero e al caporalato: a metà febbraio 2020, delle 6.622 domande di regolarizzazione ricevute (3.710 per lavoro domestico, 2.912 per lavoro subordinato nel settore agricolo), non risultava ancora essere stato rilasciato alcun permesso di soggiorno ed erano state effettuate 10 convocazioni per finalizzare l'assunzione del lavoratore in emersione.

23. Dati al 16 febbraio 2021, distinti per ciascuna prefettura italiana, forniti dal Ministero dell'interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione e disponibili al seguente indirizzo: <https://erostraniero.radicali.it/wp-content/uploads/2021/03/Dati-ministero-su-regolarizzazione-per-pubblicazione-marzo.xlsx>.

24. Il contributo è disponibile sul sito della campagna al seguente indirizzo: https://erostraniero.radicali.it/wp-content/uploads/2021/03/Report-monitoraggio-regolarizzazione_ERO-STRANIERO.pdf.

Riguardo alle grandi città, la situazione fotografata dai dati appariva persino peggiore, con ritardi ancora più pesanti, visto l'alto numero di domande ricevute rispetto ad altri territori. Presso la prefettura di Roma, al 31 gennaio, su un totale di 16.187 domande ricevute, non risultava esserci ancora una sola pratica arrivata alla fase conclusiva della firma del contratto di soggiorno. A Milano, a metà febbraio su oltre 26.000 istanze ricevute in totale, 289 pratiche risultavano in istruttoria e non era stata effettuata alcuna convocazione in prefettura.

La seconda fotografia sullo stato di avanzamento delle pratiche per la regolarizzazione è stata proposta dalla campagna *Ero straniero* a un anno dal varo della misura straordinaria, sempre a partire dai dati forniti dal Ministero dell'interno a seguito di una nuova richiesta di accesso agli atti²⁵. Per quanto riguarda il primo canale di accesso alla regolarizzazione, delle oltre 207.000 domande presentate in tutt'Italia, al 15 aprile erano stati rilasciati 5.603 permessi di soggiorno per lavoro, il 2,7% del totale. Al 20 maggio, un mese dopo, risultavano altri 20.000 i permessi di soggiorno in via di rilascio (e quasi 3.000 domande rigettate)²⁶.

Quanto al secondo canale di accesso, la situazione appariva decisamente migliore: al 15 aprile 2021, su 12.986 domande presentate, erano 9.329 i permessi di soggiorno temporanei rilasciati, e cioè il 71,8%. Di questi permessi temporanei, 5.290 successivamente convertiti in permessi di soggiorno per lavoro²⁷.

Passando all'analisi di singoli territori, a Bari, al 19 maggio, delle 4.993 domande ricevute per il primo canale, 980 (il 19,6%) erano andate a buon fine con il rilascio del permesso di soggiorno (erano 556 a fine gennaio), mentre 517 erano le pratiche giunte alla fase della convocazione. A Firenze, delle 4.486 domande ricevute, al 30 aprile 2021, erano state effettuate 277 convocazioni in prefettura e rilasciati 215 permessi di soggiorno (erano 90 a febbraio). A Caserta, anche a maggio la situazione appariva molto critica: delle 6.622 domande di regolarizzazione ricevute (3.710 per lavoro domestico, 2.912 per lavoro subordinato nel settore agricolo), erano 193 i permessi di soggiorni in via di rilascio e 245 le convocazioni effettuate per finalizzare l'assunzione.

Guardando alle grandi città, alla data del 20 maggio, a Roma, su un totale di 16.187 domande ricevute, solo 2 pratiche erano arrivate alla fase conclusiva della firma del contratto di soggiorno e non era stato ancora rilasciato alcun permesso di soggiorno. A Milano, su oltre 26.000 istanze ricevute in totale, erano a quella data 441 i permessi di

25. V. il secondo dossier di monitoraggio elaborato dalla campagna *Ero straniero* e pubblicato il 1° giugno 2021 sul sito all'indirizzo: <https://erostraniero.radicali.it/regolarizzazione2020>.

26. Dati distinti per ciascuna prefettura italiana, forniti dal Ministero dell'interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione.

27. Dati relativi ai permessi di soggiorno rilasciati al 15 aprile scorso, trasmessi dal Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza - Direzione centrale dell'immigrazione e Polizia delle frontiere.

soggiorno rilasciati, con 536 convocazioni fissate negli uffici della prefettura. A Torino, su circa 5.500 domande presentate, erano 191 i permessi di soggiorno rilasciati e 780 gli appuntamenti fissati per la stipula del contratto.

Gli ultimi dati disponibili sullo stato di avanzamento delle pratiche risalgono al 22 luglio 2021 quando, durante un *question time* al Senato, la ministra dell'interno Lamorgese ha fornito un ulteriore aggiornamento relativo al dato complessivo su base nazionale delle domande finalizzate rispetto ai due procedimenti amministrativi²⁸; riguardo al primo canale, le domande in trattazione presso le prefetture erano 51.394, pari al 24,7% circa del totale di quelle ricevute: di queste, ha specificato la ministra dell'interno, «sono state definite positivamente, all'esito favorevole dell'istruttoria tecnica svolta, 45.173 istanze, con la consegna agli interessati dei moduli per il rilascio dei permessi di soggiorno (39.292 per lavoro domestico e assistenza alla persona e 5.881 per lavoro subordinato). Rispetto al totale delle oltre 45.000 istanze, quelle relative al rilascio di permesso per attesa occupazione, vale a dire quelli che non hanno un datore di lavoro, sono state 4.687, di cui 4.439 riferite al lavoro domestico e 248 al lavoro subordinato [...]. Dello stesso *stock* di domande ne sono state rigettate 4.890, mentre le rinunce sono state 1.331». I permessi temporanei rilasciati con la procedura prevista per il secondo canale di emersione risultavano essere 9.918 (su 11.335 domande presentate).

A fine luglio 2021, dunque, solo un quarto delle domande ricevute risultavano trattate, con circa 150.000 tra lavoratori e lavoratrici (e rispettivi datori di lavoro) ancora in attesa di conoscere l'esito dell'istanza.

4. Cause e conseguenze dei ritardi nell'attuazione della misura

Dal monitoraggio emerge chiaramente una situazione di grave difficoltà a livello amministrativo nella gestione delle pratiche. Le ragioni di tempi così lunghi per l'esame delle istanze sono diverse, a cominciare dall'impatto che indubbiamente la pandemia ha avuto sulla pubblica amministrazione, rallentando ulteriormente il funzionamento degli uffici coinvolti nell'attuazione di una misura straordinaria e, quindi, di per sé destinata ad aumentare l'ordinario carico di lavoro. Come riportato nella risposta del Governo a un'interrogazione alla Camera dei deputati nell'aprile 2021²⁹, «occorre anche rilevare, su un piano generale, che rallentamenti nella trattazione delle istanze sono stati determinati da

28. La risposta della Ministra dell'interno Lamorgese all'interrogazione presentata dalle senatrici Bonino e De Petris è disponibile nel resoconto della seduta del 22.7.2021, pp. 28-30: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1305388.pdf>.

29. Risposta data in I Commissione all'interrogazione n. 5-05873 dell'on. Pollastrini al Ministro dell'interno, il 29 aprile 2021 (https://www.camera.it/leg18/824?tipo=A&anno=2021&mese=04&giorno=29&view=filtered_scheda&commissione=01#data.20210429.com01.allegati.all00050).

diverse cause. In primo luogo, va considerata la complessità degli adempimenti procedurali, che investono le competenze di più amministrazioni (prefettura, questura, Ispettorato territoriale del lavoro, INPS), articolandosi in plurime fasi endo-procedimentali. In secondo luogo, c'è da tenere presente l'impossibilità tecnica di gestire la procedura esclusivamente in via telematica, atteso che il datore, di lavoro e il lavoratore devono, dopo la loro identificazione, sottoscrivere il contratto di soggiorno e deve essere consegnata al lavoratore la richiesta di permesso di soggiorno da inoltrare, tramite gli uffici postali, alla questura. Infine, non vanno dimenticati gli effetti della pandemia che ha limitato la funzionalità delle strutture periferiche, il cui personale ha dovuto (quando possibile) lavorare da remoto, riducendo gli appuntamenti con gli utenti».

Va ricordato tuttavia che, proprio in previsione dell'aumento del carico di lavoro per le prefetture, e in particolare per gli Sportelli unici impegnati nell'esame delle domande di regolarizzazione, lo stesso decreto Rilancio (art. 103, co. 23) aveva previsto l'assunzione, per un periodo non superiore a sei mesi, di personale aggiuntivo da destinare a svolgere tale compito, tramite un'agenzia di somministrazione di lavoro. Purtroppo, anche la procedura per l'assunzione delle 800 unità di personale previste dalla norma si è protratta per mesi e solo il 22 marzo 2021 si è proceduto all'assunzione delle prime 328 unità. Al 1° giugno 2021, avevano preso servizio complessivamente 721 lavoratori interinali sugli 800 previsti, come dichiarato dalla ministra dell'interno Lamorgese alla Camera dei deputati, rispondendo in aula nel corso del *question time* del 9 giugno³⁰, aggiungendo inoltre che «sulla tempistica di assegnazione hanno influito le numerosissime rinunce o dimissioni da parte dei lavoratori selezionati, che hanno comportato la necessità di scorrimento della graduatoria ai fini della individuazione delle altre unità disponibili»³¹.

Al di là delle ragioni addotte dal Viminale a giustificazione della grave situazione creatasi nelle prefetture di tutt'Italia, va sottolineato come i pesanti ritardi nella conclusione delle procedure abbiano avuto inevitabilmente ripercussioni evidenti sulla vita e sulla condizione giuridica di decine di migliaia di persone, costrette a dover attendere l'esito della procedura di regolarizzazione, oltre un anno dopo il momento della presentazione della domanda. La norma prevede che le persone che hanno avviato la procedura – nelle more della finalizzazione – siano da considerarsi regolarmente soggiornanti sul territorio, potendo così lavorare e godere della parità di trattamento nell'accesso ai beni e servizi rispetto agli

30. Risposta all'interrogazione n. 3-02316 dell'on. Magi al Ministro dell'interno, il 9 giugno 2021 (<https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0521&tipo=stenografico#sed0521.stenografico.tit00060.sub00020.int00040>).

31. Per la ricostruzione dei diversi passaggi che hanno portato all'assunzione di tale personale aggiuntivo v. il già citato secondo *dossier* di monitoraggio della campagna *Ero straniero* pubblicato il 1.6.2021, alle p. 9 ss.

stranieri titolari di permesso per motivi di lavoro³². Hanno, quindi, diritto a essere iscritte alle liste anagrafiche della popolazione residente; hanno diritto all'apertura di un conto corrente, come previsto dal Testo unico bancario³³, che stabilisce che «tutti i consumatori soggiornanti legalmente nell'Unione europea, senza discriminazioni e a prescindere dal luogo di residenza, hanno diritto all'apertura di un conto di base» [...] e che «per consumatore soggiornante legalmente nell'Unione europea si intende chiunque abbia il diritto di soggiornare in uno Stato membro dell'Unione europea in virtù del diritto dell'Unione o del diritto italiano, compresi i consumatori senza fissa dimora e i richiedenti asilo»; hanno diritto a iscriversi al Servizio sanitario nazionale (SSN). In molti casi, tuttavia, come denunciato da diverse organizzazioni e associazioni di tutela, i lavoratori in attesa della definizione della pratica di emersione si trovano ad affrontare una serie di ostacoli amministrativi e «nell'impossibilità, di fatto, di accedere pienamente ai servizi, alle prestazioni sociali, alle tutele e ai diritti previsti per chi lavora nel nostro Paese»³⁴.

In tal senso, l'aspetto sanitario si è rivelato particolarmente delicato, soprattutto nel contesto di emergenza pandemica in atto, tanto che istituzioni e associazioni di tutela sono in più occasioni intervenute affinché fosse garantita la possibilità di accesso al SSN.

Il Ministero della salute, con una nota del 14 luglio 2020³⁵, ha chiarito che «ai cittadini stranieri in emersione deve essere riconosciuto il diritto all'assistenza sanitaria a titolo obbligatorio in coerenza con i principi di tutela della persona e della dignità del lavoratore contenuti nell'art. 34 del TU 286/98. L'iscrizione a titolo obbligatorio al SSN avrà decorrenza dalla data di presentazione della domanda di emersione o del permesso temporaneo, ed avrà carattere provvisorio fino al perfezionamento delle procedure di emersione». Tuttavia, nonostante tale indicazione, nei mesi successivi e in particolare dall'avvio della campagna vaccinale nei primi mesi del 2021, sono arrivate a diversi Sportelli legali e associazioni in tutto il territorio nazionale, da parte di lavoratori e lavoratrici in emersione, segnalazioni di impedimenti, tecnici e non, riscontrati al momento di iscriversi al SSN³⁶. In alcuni casi, ad esempio, gli uffici delle aziende sanitarie locali non

32. Si rimanda, per un'analisi dettagliata di tali aspetti, al già citato lavoro dell'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione pubblicato a giugno 2021, p. 10 ss.

33. Art. 126-*noviesdecies*, Diritto al conto di base.

34. V. la lettera pubblica a Governo e Parlamento, inviata il 21 aprile 2021, promossa dalla campagna *Ero straniero* e sottoscritta dalle principali realtà impegnate sui temi dell'asilo e dell'immigrazione (Tavolo salute e immigrazione, Tavolo asilo nazionale, Forum per cambiare l'ordine delle cose, Io accolgo, AMSI-medici di origine straniera in Italia), da sindacati nazionali (CGIL, UIL, USB), dal mondo cooperativo, Alleanza delle cooperative italiane-agroalimentare e da alcune associazioni di categoria e realtà operanti nei settori interessati dal provvedimento (ASSINDATCOLF- Associazione Nazionale dei Datori di Lavoro Domestico, Professione in famiglia, Osservatorio Placido Rizzotto - Flai CGIL, ASeS-Agricoltori Solidarietà e Sviluppo della CIA-Agricoltori italiani), disponibile all'indirizzo: <http://erostraniero.it/letteraaperta>.

35. <https://portaleimmigrazione.eu/wp-content/uploads/2020/11/ministero-della-salute-14-luglio-2020.pdf>.

36. V. le testimonianze raccolte dalla campagna *Ero straniero* e riportate nel citato dossier del giugno 2021.

hanno ritenuto sufficiente per il rilascio della tessera sanitaria, la dichiarazione di assunzione con i dati della domanda e il codice fiscale provvisorio. In altri casi, si sono verificati ostacoli tecnico-amministrativi nell'inserimento nei sistemi operativi aziendali del codice fiscale provvisorio. Appare evidente come la non iscrizione al SSN e la mancanza di tessera sanitaria abbiano determinato anche l'impossibilità di accedere ai diversi portali regionali attraverso cui si provvede alla prenotazione della vaccinazione anti-COVID 19. Tale difficoltà ha rappresentato un motivo di preoccupazione per moltissime delle persone in attesa di regolarizzazione e per i loro datori di lavoro, anche considerando che la maggior parte delle richieste ha riguardato il lavoro domestico e di cura.

Si ricorda, inoltre, che la questione dell'accesso ai vaccini da parte delle persone in emersione rientra in quella più generale della possibilità di accedere a tali trattamenti per tutte le categorie di cittadini presenti sul territorio italiano, al di là della posizione giuridico-amministrativa, a garanzia della salute pubblica, come previsto all'art. 35, comma 3, lett. c), del d.lgs. 286/1998: all'avvio della campagna vaccinale molte organizzazioni, in particolare quelle aderenti al Tavolo Immigrazione Salute (TIS), si sono rivolte al ministro della salute per proporre soluzioni contro gli ostacoli all'accesso ai vaccini da parte dei cittadini, stranieri e non, in condizioni di vulnerabilità, fragilità sociale e irregolarità³⁷. Nel mese di luglio 2021, alcune Regioni hanno recepito le sollecitazioni delle associazioni di tutela e messo in piedi dei meccanismi di accesso alla vaccinazione alternativi rispetto alla prenotazione on-line o attraverso il medico curante e accessibili anche con i codici fiscali temporanei per stranieri che hanno in corso la procedura di emersione (nonché per una parte dei richiedenti asilo), ma la situazione appariva ancora disomogenea nel Paese e fortemente differenziata da territorio a territorio³⁸.

37. Il testo della lettera è disponibile sul sito della SIMM (Società italiana di Medicina delle Migrazioni): <https://www.simmweb.it/1017-piano-strategico-vaccinale-simm-e-tis-scrivono-al-ministro-speranza>. V. anche una seconda lettera inviata dal TIS a Governo e Regioni il 30 luglio 2021: [https://www.simmweb.it/attachments/article/1035/Lettera%20TIS%20TAI%20a%20autorit%C3%A0%20Italiane%20\(per%20sito\).pdf](https://www.simmweb.it/attachments/article/1035/Lettera%20TIS%20TAI%20a%20autorit%C3%A0%20Italiane%20(per%20sito).pdf).

38. Ad esempio, la Regione Lazio a giugno 2021, ha varato un piano per assicurare la copertura vaccinale delle persone con fragilità sociale tra cui: ospiti e personale di strutture socio-assistenziali (donne in difficoltà e strutture per minori); Centri di accoglienza per richiedenti protezione internazionale (Circuito Sai e Cas Accoglienza diffusa); edifici occupati; insediamenti abusivi e insediamenti informali; Centri per senza fissa dimora; persone con ridotto accesso alle strutture del Servizio sanitario nazionale. Oltre ad hub vaccinali dedicati in collaborazione con la Croce Rossa e la Comunità di Sant'Egidio, in alcune ASL è stato creato un percorso per prenotare *online* la vaccinazione per quanti non dispongono di tessera sanitaria e non possono accedere al portale della Regione.

5. Conclusioni: cosa (non) abbiamo imparato dalle sanatorie

Il provvedimento di regolarizzazione straordinaria arriva otto anni dopo l'ultima sanatoria del Governo Monti (d.lgs. 109/2012, art. 5)³⁹. L'attuale procedura, al momento della sua emanazione, dimostrava una notevole potenzialità innovativa rispetto a quelle che l'avevano preceduta, affiancando all'ordinaria fattispecie dell'emersione di rapporti irregolari in essere al momento della presentazione della domanda, anche quelle – sinora mai praticate – della possibilità di regolarizzare la posizione del lavoratore in base a una promessa di assunzione e, persino, di concedere un permesso temporaneo per ricerca occupazione a chi fosse sprovvisto di un impiego. Tuttavia l'afflato di rinnovamento sembra esser fermato lì. La regolarizzazione 2020 ha infatti riproposto i notori limiti della gestione amministrativa sperimentata in precedenza, *in primis* per quanto riguarda i tempi per il disbrigo delle pratiche. Anche in passato, infatti, i tempi per l'esame delle istanze si sono protratti per anni.

Nel caso della sanatoria del 2012, a sei mesi dalla chiusura della finestra per la presentazione delle domande, dai dati forniti dal Viminale (alla data del 9 aprile 2013) risultava che su 134.747 domande presentate, ne erano state lavorate 82.190 (il 61%), di cui 23.255 erano giunte alla firma del contratto di soggiorno e alla richiesta di rilascio del permesso di soggiorno (il 17%) mentre si registrava un numero altissimo di dinieghi, 13.417 (il 10%)⁴⁰. Il provvedimento, infatti, prevedeva una serie di vincoli molto rigidi per accedere alla procedura, che hanno senza dubbio inciso sul numero esiguo di domande presentate. Tra questi, l'importo notevole del contributo forfetario di 1.000 per ciascun lavoratore in emersione e la prova della presenza in Italia, almeno dal 31 dicembre 2011, esclusivamente attraverso un'attestazione di un organismo pubblico⁴¹. Quest'ultimo punto e alcune applicazioni restrittive operate dalle prefetture nell'attuazione della procedura furono oggetto di un vasto contenzioso. A tre anni dall'approvazione della misura, nel maggio 2015, il Ministero dell'interno, anche in seguito a un intervento del Consiglio di Stato, fu costretto a emanare una circolare sulle modalità di applicazione della sanatoria in senso meno restrittivo, per consentire alle decine di migliaia di persone la cui domanda era stata

39. Dal 1986 al 2012 misure di regolarizzazione di lavoratori stranieri irregolari sono state previste dai seguenti provvedimenti normativi: l. 943/1986, d.l. 39/1990, d.l. 489/95, l. 40/21998, l. 189/2002, d.l. 78/2009, d.lgs. 109/2012. Sulle sanatorie che si sono succedute in Italia, v. i recenti contributi di W. Chiaromonte, M. D'Onghia, *Cronaca di una sanatoria*, cit., p. 7 ss.; S. Briguglio, *Una regolarizzazione in tempo di pandemia: la lezione del passato*, in *Questione Giustizia*, www.questionegiustizia.it, 28.5.2020; v. anche E. Di Pasquale, C. Tronchin, *Immigrazione, vantaggi e svantaggi di una sanatoria*, in *La voce.info*, www.lavoce.info, 21.2.2020; M. Colucci, *Cosa insegnano trent'anni di sanatorie per gli stranieri*, in *Internazionale*, www.internazionale.it, 20.4.2020.

40. <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2013/aprile/focus-uil-14-2013.html>.

41. M. D'Onghia, *Cronaca di una sanatoria*, cit., p. 10 ss.

rigettata, di completare la procedura⁴². Le prefetture si trovarono, dunque, a dover riesaminare, su richiesta del richiedente, le domande di emersione in precedenza diniegate, prolungando ulteriormente i tempi di attuazione della misura, ma permettendo a un numero maggiore di persone di rientrarvi.

Il bilancio finale di quella sanatoria lo ha tracciato uno studio recente INPS, relativo alle diverse regolarizzazioni che sono state introdotte negli ultimi due decenni in Italia, a partire dai dati amministrativi dei suoi archivi: circa 116.000 (su quasi 135.000) lavoratori sono emersi a seguito della procedura aperta nel 2012⁴³. Un bilancio positivo, dunque, anche grazie al superamento di alcuni dei vincoli con il ricorso al contenzioso.

Anche il procedimento di emersione attuale presenta numerose problematiche interpretative, che presumibilmente daranno adito a un nuovo contenzioso giurisdizionale. Invero, in soccorso di un testo normativo lacunoso e impreciso sotto molti aspetti, sono dovute giungere – come descritto nei paragrafi precedenti – un susseguirsi di circolari e FAQ, molte delle quali emanate quando i termini per le domande erano ormai scadute, condannando così le pratiche difformi a un inevitabile diniego. In molti casi, il proliferare di indicazioni non ha contribuito a risolvere i dubbi, ma anzi ha aumentato i fronti di contenzioso con l'amministrazione. Per esempio il Ministero dell'interno ha fornito indicazioni contrastanti sull'entità del reddito minimo richiesto al datore di lavoro domestico che abbia presentato domanda di emersione. O, ancora, si veda l'incertezza – a cui in questa sede ci si limita ad accennare – lasciata dal legislatore e dall'amministrazione sulla possibilità per il cittadino straniero regolarizzando di svolgere, e se sì in quali settori, una successiva attività lavorativa a seguito della cessazione, o la mancata instaurazione, di quella per cui era stata presentata domanda. A oltre un anno dalla misura, i datori di lavoro ricevono indicazioni contrastanti dagli uffici periferici del Ministero dell'interno, il quale si è persino trovato a dovere implicitamente revocare la già citata circolare del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno del 21 aprile 2021 che dava un'interpretazione illegittimamente restrittiva. Tutto ciò ha ostacolato i percorsi lavorativi delle migliaia di cittadini stranieri coinvolti nell'emersione, in un periodo particolarmente complesso per l'occupazione, qual è l'attuale pandemia.

Alla luce di tali considerazioni e dei dati disponibili sullo stato di avanzamento delle domande, la regolarizzazione straordinaria del 2020 non lascia presagire tempi più brevi e

42. V. A. Guarisio, in *Sanatoria 2012 – Il Ministero dell'interno smentisce le prefetture "restrittive": i dinieghi vanno riesaminati*, 14.5.2015, in <https://www.asgi.it/notizie/regolarizzazione-2012-il-ministero-dellinterno-smentisce-le-prefetture-restrittive-i-dinieghi-vanno-riesaminati/>.

43. *Regolarizzazione migranti 2020: stime e previsioni dalle analisi delle precedenti regolarizzazioni in Italia*, a cura della Direzione centrale studi e ricerche, n. 5/2020, pp. 9 ss. in [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati analisi bilanci/Attività ricerca/Studi e analisi/NOTA sanatoria 52020.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati%20analisi%20bilanci/Attivita%20ricerca/Studi%20e%20analisi/NOTA%20sanatoria%2052020.pdf).

un minore ricorso al contenzioso rispetto alla sanatoria precedente: non resta che aspettare di conoscerne gli esiti e valutare nel tempo la reale efficacia dell'intervento.

Vi è un ultimo aspetto da evidenziare in merito a quanto è emerso negli ultimi anni riguardo alle diverse procedure di regolarizzazione straordinaria. L'analisi dell'INPS citata fornisce ulteriori informazioni rispetto alla sanatoria del 2012. Innanzitutto, le retribuzioni totali dei lavoratori regolarizzati negli anni dal 2012 al 2017 sono state di poco inferiori ai 3,5 miliardi di euro; in secondo luogo, a cinque anni dalla sanatoria, si registrava una permanenza dei lavoratori emersi nel mercato del lavoro formale molto alta (tra il 70% e l'80%). Gli stessi risultati emergono dall'analisi dei dati relativi alla sanatoria del 2002, caratterizzata da numeri ben più alti (furono rilasciati circa 650 mila nuovi permessi)⁴⁴. I lavoratori stranieri regolarizzati, dunque, permangono nel mercato di lavoro per diversi anni, senza rientrare in quello informale, e determinano maggiori e strutturali entrate contributive e fiscali⁴⁵: il che vuol dire che regolarizzare produce lavoro stabile che perdura nel tempo. Ma proprio partendo da tale considerazione, ormai ampiamente dimostrata visto il ricorso sistematico allo strumento della sanatoria in Italia negli ultimi decenni, appare piuttosto contraddittorio l'aver riproposto nel provvedimento straordinario del 2020 restrizioni e vincoli che ne hanno limitato l'efficacia, ancor più guardando alla ragione principale enunciata dal Governo per giustificare l'intervento, e cioè l'emergenza sanitaria e sociale conseguente alla pandemia.

In conclusione, come risulta da quanto accaduto in passato e come sottolineato in più occasioni da osservatori, esperti e organizzazioni che si occupano della questione migratoria, è ormai noto che una regolarizzazione straordinaria (più o meno estesa, più o meno efficace) non incide sulla creazione di nuova irregolarità, non modificando in nessun modo le regole di gestione dell'immigrazione. Lo dimostra la frequenza con cui i diversi governi negli anni hanno deciso di ricorrere a tale strumento spinti dall'urgenza di «tamponare il problema (riducendo temporaneamente il numero di irregolari) senza eliminarne le cause strutturali»⁴⁶. In attesa, quindi, di una riforma complessiva delle regole di ingresso e soggiorno nel nostro Paese che superi i limiti del sistema in vigore, introducendo strumenti adeguati al contesto geo-politico, economico e sociale attuale – profondamente cambiato negli ultimi vent'anni –, si potrebbe guardare nell'immediato all'introduzione di una nuova procedura di regolarizzazione legata all'effettivo radicamento del cittadino straniero rimasto privo del titolo di soggiorno. Una procedura che non sia generalizzata, ma su base

44. *Ivi*, p. 7 ss.

45. In merito alle entrate fiscali e contributive relative alla regolarizzazione 2020 v. anche E. Di Pasquale, C. Tronchin, *Lavoratori immigrati: una vera riforma dopo la sanatoria*, in *La voce.info*, www.lavoce.info, 5.6.2020.

46. E. Di Pasquale, C. Tronchin, *Immigrazione, vantaggi e svantaggi*, cit.

individuale, e che non preveda finestre temporali determinate, ma sia sempre accessibile e che consenta di fare richiesta per il rilascio di un titolo di soggiorno a fronte della disponibilità di un contratto di lavoro o di un impegno all'assunzione, sulla base di meccanismi anche simili a quelli previsti dall'attuale emersione; o, in alternativa, a fronte di legami familiari o di altri elementi che ne dimostrino il radicamento nel territorio⁴⁷. A tale proposito l'ordinamento italiano ha fatto un importante passo in avanti con il d.l. n. 130/2020 che ha ampliato le ipotesi per cui è concedibile il permesso di soggiorno per protezione speciale⁴⁸ includendo, *inter alia*, i casi in cui l'allontanamento «comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare». Tuttavia i confini normativamente incerti di questo nuovo istituto determinano che la concessione del titolo autorizzativo rimanga sottoposta a discrezionalità amministrativa, che non permette la costruzione di percorsi certi di emersione dall'irregolarità.

L'introduzione di nuovi meccanismi in tal senso sarebbe un primo passo verso il superamento dello strumento delle sanatorie con evidenti effetti positivi: non solo quelli intrinsecamente legati all'emersione dal punto di vista sociale, economico, occupazionale e del riconoscimento di garanzie e diritti per i cittadini stranieri che vivono e lavorano in Italia; ma anche a livello amministrativo, perché si eviterebbe di ingolfare, come è accaduto per ogni regolarizzazione, una macchina già cronicamente sotto sforzo e incapace di fornire risposte in tempi ragionevoli.

47. Tale proposta è stata avanzata in più occasioni ed è parte della già citata proposta di legge di iniziativa popolare della campagna *Ero straniero*, che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per comprovata integrazione «allo straniero comunque presente nel territorio dello Stato a qualsiasi titolo, anche nel caso in cui non gli sia stato riconosciuto il diritto di asilo o di altre forme di protezione internazionale, che dimostri di essere radicato nel territorio nazionale e integrato nel tessuto civile, sociale e ordinamentale del Paese, in assenza di procedimenti penali, in riferimento a reati particolarmente gravi. [...] Il radicamento e l'integrazione dello straniero sono desumibili da elementi quali l'immediata disponibilità al lavoro, il grado di conoscenza della lingua italiana, la frequentazione di corsi di formazione professionale, i legami familiari o altre circostanze di fatto o comportamenti idonei a dimostrare un legame stabile con il territorio nel quale vive».

48. Di cui ai commi 1.1 e ss. dell'art. 19 del d.lgs. n. 286/1998.