

Regolarizzazione 2020: a tre anni dalla misura pratiche in stallo e uffici sotto organico. È questa la vera emergenza di cui governo e parlamento devono occuparsi

A tre anni dall'approvazione della regolarizzazione straordinaria del 2020, le organizzazioni promotrici della [campagna Ero straniero](#) pubblicano un nuovo aggiornamento sullo stato delle pratiche ancora ferme presso gli uffici del ministero dell'interno. Migliaia di lavoratori e lavoratrici ancora in attesa di avere i documenti e uscire dall'invisibilità: un danno enorme per loro e per le famiglie e i datori di lavoro che, dopo tanto tempo, ancora non possono finalizzare la loro assunzione. Una sconfitta per tutto il paese alle prese con una pubblica amministrazione in difficoltà per la mancanza cronica di personale e per il colpevole disinteresse di chi governa verso la piena inclusione delle persone straniere nella nostra società.

Il 13 maggio 2020, in piena emergenza pandemica, col decreto "rilancio"¹ è stata approvata la **regolarizzazione straordinaria di lavoratori e lavoratrici senza documenti** e impiegati irregolarmente nel nostro Paese nel settore domestico e in quello agricolo. Oltre 200.000 le domande presentate da famiglie e datori di lavoro nella finestra prevista dal governo per l'emersione². **Oggi, a tre anni da quel decreto, la procedura di emersione non si è ancora conclusa**, vi sono ancora decine di migliaia di pratiche invase presso prefetture e questure e, quindi, lavoratori e lavoratrici che ancora aspettano di poter avere quel permesso di soggiorno indispensabile per poter vivere e lavorare in maniera stabile e con tutte le garanzie e le tutele previste. Nonostante pochi giorni fa una circolare del ministero dell'interno abbia fatto propria una [proposta di semplificazione](#) che la campagna, insieme ad altre realtà, aveva inviato al ministro Piantedosi con una lettera del marzo scorso, **la situazione degli uffici sotto organico resta drammatica e non è più rinviabile un intervento sull'intero sistema di gestione delle pratiche che riguardano le persone straniere in Italia**, a partire da un numero adeguato di personale nelle prefetture e nelle questure.

¹ Art. 103 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, poi convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77.

² Sono stati previsti due canali di accesso alla misura. Al **comma 1** la procedura che prevedeva che la domanda venisse presentata dai datori di lavoro, dichiarando la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare pre-esistente oppure un'assunzione ex-novo di cittadini stranieri senza un permesso di soggiorno per lavoro valido, se già presenti sul territorio nazionale a una certa data. Circa 207.000 le domande presentate per questo canale. Per quanto riguarda l'altra procedura, quella al **comma 2**, più semplice rispetto all'altra, prevedeva che fossero gli stessi cittadini stranieri diventati irregolari nei mesi subito precedenti al varo della misura a fare richiesta di un permesso di soggiorno temporaneo in attesa di un nuovo contratto di lavoro: **l'esame delle 12.986 domande presentate nel 2020 si è concluso e sono stati rilasciati 10.548 permessi di soggiorno temporanei di cui 8.781 sono stati poi convertiti in pds per lavoro e 1.040 in pds per attesa occupazione**, mentre 1.721 sono stati rifiutati (dati al 26 aprile 2023 inviati dal Dipartimento di pubblica sicurezza del ministero dell'interno in risposta alla nostra richiesta di accesso agli atti).



- **Situazione delle pratiche pendenti ancora gravissima, soprattutto nelle grandi città**

La campagna *Ero straniero. L'umanità che fa bene* ha costantemente monitorato l'attuazione della misura di emersione del maggio 2020 riscontrando, da subito, pesanti criticità nell'esame delle pratiche, legate soprattutto alla presenza di numerosi ostacoli burocratici e alla mancanza di personale negli uffici dell'amministrazione dell'interno. Attraverso periodiche richieste di accesso agli atti, siamo stati in grado di individuare – e rendere pubblici attraverso diversi [dossier di approfondimento](#) – i principali punti critici, proponendo una serie di interventi per velocizzare e portare a termine la procedura. **Dopo tre anni, ci troviamo ancora una volta costretti a denunciare i gravi ritardi da parte degli uffici, in particolare nelle grandi città.** Una situazione, del resto, inevitabile visto che **sono gli stessi uffici coinvolti anche nell'esame delle domande relative alla procedura d'ingresso del decreto flussi per gli anni 2021 e 2022 e in una numerosa serie di altre procedure** relative alle persone straniere nel nostro Paese.

Riguardo alla regolarizzazione straordinaria del 2020, si ricorda che la procedura prevedeva la presentazione della domanda da parte del datore di lavoro, l'attività istruttoria da parte della prefettura (con l'acquisizione di alcuni pareri in merito al possesso dei requisiti da parte di questura e ispettorato del lavoro) e, in caso di esito positivo, la convocazione in prefettura del datore di lavoro e della persona da assumere per la firma del contratto di soggiorno. L'ultimo passaggio del procedimento è l'effettivo rilascio da parte delle questure del permesso di soggiorno, passaggio che ovviamente implica un ulteriore periodo di attesa rispetto alla firma del contratto in prefettura.

Oggi la campagna mette a disposizione i dati a livello nazionale, ottenuti pochi giorni fa – il 10 maggio – relativi ai **permessi di soggiorno fisicamente rilasciati dalle questure**: sono **65.166 su 207.000 domande presentate, appena il 31,5% del totale.** Altro dato su base nazionale in nostro possesso è relativo alle **domande rigettate che al 10 maggio sono 30.535, il 14,75% del totale di quelle ricevute.**

In merito, invece, alle pratiche ancora in lavorazione presso gli uffici delle prefetture, dai dati che ci sono stati inviati relativi ai singoli territori, da un lato, si registrano notizie abbastanza confortanti: **nei centri più piccoli, alcune prefetture hanno già concluso l'esame** delle domande nel 2022 (come Reggio Calabria) mentre altre si avviano a concludere in tempi brevi, come per esempio, a **Firenze**, dove su 4.523 domande presentate, 3.790 sono state finalizzate con esito positivo, 138 sono ancora in istruttoria e le restanti sono state rigettate o archiviate. **A Caserta**, su 6.623 domande presentate, ad aprile ne risultavano ancora in istruttoria 329, mentre 3.289 si sono concluse positivamente, 2.431 sono state rigettate e 574 archiviate.

Dall'altro lato, i casi di Milano e di Roma hanno dell'incredibile. Questi due territori sono stati interessati dal maggior numero di domande, ma proprio per questo avrebbero dovuto avere dotazioni di personale sufficiente per evadere il lavoro in tempi consoni.



A Milano, al 19 aprile, delle 26.225 domande presentate, ne risultano solo 13.146 finalizzate dalla prefettura (di cui 2.370 rigettate) e 1.242 in via di finalizzazione. Poco più della metà del totale. Ma il dato più critico riguarda i permessi di soggiorno effettivamente rilasciati dalla questura di Milano: al 10 maggio sono 6.784, appena il 25,9% del totale delle domande presentate.

A Roma, secondo i dati forniti dalla stessa prefettura, su 17.371 domande presentate, al 6 aprile 2023 risultano essere state finalizzate 9.151 pratiche (i rigetti sono quasi 2.960). In tre anni, dunque, poco più del 52% delle domande ricevute sono state processate dalla prefettura. Ma, se confrontiamo questi dati con la situazione al 31 dicembre 2022, il risultato è, drammaticamente, clamoroso visto che le pratiche finalizzate oltre quattro mesi fa erano 9.063. Riassumendo: in quattro mesi gli uffici della prefettura di Roma hanno portato a termine 88 pratiche, un dato allarmante che denota un vero e proprio stallo a scapito delle circa 7.000 persone che ancora attendono la definizione della procedura di regolarizzazione da ormai tre anni. Non va meglio il passaggio successivo del rilascio effettivo del permesso di soggiorno da parte della questura, una volta conclusa l'istruttoria: a Roma al 10 maggio scorso sono stati rilasciati solo 4.534 pds, il 26,1% del totale delle domande presentate.

Ma è la stessa prefettura, nella lettera di risposta alla nostra richiesta di accesso agli atti, a chiarire i motivi di tale immobilismo: dal dicembre 2022 l'ufficio è stato privato di 14 unità di personale, e cioè quasi la metà della forza lavoro che fino a quel momento si occupava delle domande di emersione: inevitabile, dunque, di fronte a tale enorme carico di lavoro e a un così esiguo numero di unità di personale che le pratiche si accavallano e si proceda a ritmi lentissimi e inaccettabili per una pubblica amministrazione. Questo perché non sono stati più rinnovati i contratti a lavoratori e lavoratrici interinali che erano stati assunti per tamponare il forte sottodimensionamento del personale dipendente di prefetture e questure in vista della misura straordinaria e nulla è stato fatto per stabilizzare gli organici con l'inserimento di queste figure professionali indispensabili e già formate, con un'esperienza di ormai oltre due anni, come pure avevano chiesto lavoratori e lavoratrici, sindacati e la nostra campagna³. Il governo ha invece optato per l'avvio di una [procedura negoziata nel 2023](#)

³ I primi lavoratori interinali sono entrati in servizio il 22 marzo 2021, circa un anno dopo l'avvio della misura, per problemi di imputazione della spesa a bilancio da parte del ministero. Il contratto con l'agenzia di somministrazione (Manpower nelle prefetture e Giggroup per gli impiegati nelle questure) per 1.200 figure prevedeva sei mesi non rinnovabili, ma in considerazione della situazione di grave ritardo nell'esame delle pratiche, [il ministero ha proposto una proroga fino al 31 dicembre 2021](#), nelle ore immediatamente precedenti la scadenza di quei contratti (a settembre 2021). Successivamente è stata ottenuta un'ulteriore [proroga fino a dicembre 2022](#) anche grazie a un emendamento alla legge di bilancio 2022 proposto dalla campagna *Ero straniero* e presentato da un gruppo di senatrici e senatori, che ha consentito di stanziare i fondi necessari per spostare il termine dei contratti di dodici mesi.

per la somministrazione di nuovi contratti, sempre a termine⁴, bloccando di fatto l'attività degli uffici fino all'arrivo delle nuove figure, che a loro volta dovranno essere formate e messe nelle condizioni di operare, e che, a oggi, non risultano essere entrate in servizio. Come già sottolineato dalla campagna in precedenza, rendere permanentemente precarie queste figure professionali invece di prendere atto della necessità di rafforzare gli organici e andare verso una stabilizzazione, di fatto si traduce in un pesante carico sulle spalle delle persone straniere che vivono nel nostro paese - e di datori e datrici di lavoro - costrette a pagare il prezzo di una pubblica amministrazione inefficiente e di scelte politiche irrazionali.

- Il divieto di lasciare l'Italia per le persone in emersione: alcune testimonianze

A fronte di questi dati, ricordiamo solo una delle tante conseguenze che tali ritardi hanno sulla vita delle persone in emersione: per chi è in attesa di ottenere i documenti c'è **l'impossibilità di lasciare l'Italia**, pena l'annullamento dell'istanza. Di fatto, i lavoratori e le lavoratrici in emersione, pur avendo una posizione regolare sul territorio e potendo svolgere l'attività lavorativa per cui sono in emersione, non possono rientrare nel paese di origine fino a che la procedura non si conclude. Sono numerosi i messaggi giunti alla campagna di persone bloccate in Italia che non hanno avuto la possibilità di dare l'ultimo saluto ai familiari scomparsi o che, dal 2020, non possono riabbracciare i propri figli rimasti nel paese d'origine.

Ci ha scritto A.: *"Aiutateci, soffriamo di ogni forma di pressione psicologica, complessità, intransigenza e mancanza di interesse in un Prefettura di Roma. La legge del 2020 per regolarizzare la condizione degli immigrati e offrire loro opportunità di integrazione è stata per noi la stessa legge della sofferenza, giocando con i nostri sentimenti e disinteressandosi dell'umanità"*.

N. chiede aiuto da Milano: *"siamo dipendenti che pagano i contributi ma senza avere diritti. Non possiamo aprire un conto corrente né avere il bonus badante come gli altri perché abbiamo un codice fiscale numerico che non può essere accettato dal sistema informatico. Questo codice serve solo per pagare i contributi. Ho un padre che sta troppo male, anche mia madre non sta bene, e non posso andare a trovarli perché rischio di perdere la regolarizzazione. Ogni volta che ricevo una chiamata dal mio paese ho paura di rispondere e ricevere brutte notizie. Per favore, abbiamo bisogno che troviate una soluzione. 2 anni e mezzo per ricevere una convocazione dalla prefettura e devi anche aspettare la procedura della questura, che dura almeno 5 mesi o più, siamo davvero disperati"*.

⁴ Si tratta di contratti di sei mesi. Il ministero nella manifestazione di interesse non ha fatto riferimento alla continuità lavorativa. Inoltre, nonostante le sollecitazioni dei [sindacati](#), non è stata resa nota la distribuzione territoriale delle risorse e non si possono di conseguenza fare previsioni su quanti lavoratori verranno impiegati di nuovo e dove. Si auspica quindi che, una volta individuate le agenzie, si rispetti quanto meno la clausola sociale prevista dal contratto.

M. ci ha scritto: "Sono egiziano, vivo in Italia da 10 anni e il 15/6/2020 ho presentato domanda di legge per regolarizzare lo status di clandestino, e non ho ottenuto la liquidazione dei miei documenti. Oggi mia madre è morta e non sono riuscito a vederla. Per favore aiutatemi."

- **Continuano le azioni collettive contro i ritardi delle Prefetture di Milano e Roma**

Come già descritto nel [dossier](#) precedente curato dalla campagna a dicembre scorso, tali pesanti ritardi nella definizione della procedura di regolarizzazione hanno dato vita a **numerosi ricorsi in sede amministrativa e a una serie di sentenze** intervenute nel merito anche delle procedure previste per l'emersione e del funzionamento degli uffici a esse preposti. In particolare, **sono in corso due azioni collettive a Roma e a Milano promosse da lavoratori e lavoratrici in emersione contro i gravi e persistenti ritardi da parte delle rispettive prefetture**, sostenuta da alcune associazioni⁵. Nel primo caso, **il Tar Lazio**, in primo grado, ha rigettato l'azione collettiva perché **ha ritenuto che i ritardi siano stati causati dal Covid, dalla produzione di documentazione non idonea e comunque non per "ignavia" della prefettura**. I promotori hanno depositato nei giorni scorsi **appello al Consiglio di Stato**.

Riguardo, invece, alla **class action contro la prefettura di Milano**, promossa da **circa 100 lavoratori**, il **28 aprile scorso il Tar Lombardia**, prendendo atto della grave situazione in corso, **ha ordinato alla Prefettura di Milano di depositare una relazione** che dia conto di come sono state utilizzate le risorse economiche e umane a disposizione degli uffici e spieghi quali misure sono state adottate per fronteggiare i ritardi; in particolare si chiede se vi siano state *"misure (circolari, atti organizzativi, ordini di servizio di rilevanza generale ecc.) adottate per cercare di sveltire la conclusione dei procedimenti"* e *"se siano stati richiesti, in misura numericamente significativa, adempimenti ulteriori e ultronei alle parti richiedenti al fine di integrazione delle pratiche (duplicati di atti in possesso dell'amministrazione, copia della documentazione già trasmessa, certificazioni non necessarie ecc.)"*. Un intervento significativo che **conferma l'illegittimità della condizione in cui versano tali uffici e la gravità di tale mancanza nei confronti di lavoratori e lavoratrici da troppo tempo in attesa dei propri documenti**.

- **La circolare del ministero dell'interno dell'11 maggio recepisce finalmente una nostra proposta**

La consapevolezza della gravità di questa situazione e l'aumento del contenzioso relativo alle pratiche ancora pendenti ha portato finalmente, nei giorni scorsi, a un **intervento atteso e sollecitato in più occasioni in questi anni dalla campagna Ero straniero**: il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno ha emanato **una circolare che prevede che le pratiche relative alla regolarizzazione**

⁵ ASGI, Oxfam Italia, Coalizione Italiana per le Libertà e i diritti Civili, tra i promotori di Ero straniero, e Spazi Circolari, Naga, Nonna Roma e Progetto Diritti.

2020 ancora in sospenso siano oggetto di una semplificazione procedurale e possano avanzare al passaggio conclusivo dell'iter previsto per l'emersione, con la convocazione presso gli uffici delle prefetture di datore di lavoro e lavoratore/lavoratrice da assumere per la stipula del contratto direttamente, **senza aspettare che siano trasmessi i pareri della questura e dell'ispettorato del lavoro** in merito al controllo dei requisiti richiesti dalla legge per poter essere messi in regola.

Tale intervento era stato sollecitato da parte di *Ero straniero* e dalle altre realtà promotrici della *class action*, da ultimo, con una [lettera al ministro Piantedosi](#) a marzo scorso alla luce delle molte sentenze (tra cui la n. 1811/2022 del TAR per il Veneto) che sono intervenute proprio sulla richiesta di parere dell'ispettorato del lavoro ai fini del buon esito dell'emersione. In tali sentenze i giudici avevano affermato che, nel caso in cui tale parere tardi ad arrivare, come avvenuto sistematicamente nei mesi scorsi rispetto alle domande, la prefettura deve comunque procedere alla sua finalizzazione perché il ritardo o il silenzio da parte dell'ispettorato del lavoro non possono pregiudicare la finalizzazione della pratica. **La nostra richiesta di estendere tale semplificazione a tutte le pratiche ancora pendenti è stata fatta propria dal ministero dell'interno e consentirà, senza dubbio, di abbreviare l'iter di decine di migliaia di pratiche ancora pendenti.** La circolare, poi, è un segnale chiaro, anche se tardivo, di presa d'atto di una condizione di difficoltà ormai incancrenita per gli uffici dell'amministrazione dell'interno.

- **La mancanza cronica di personale nell'amministrazione dell'interno è la vera emergenza**

Da tempo gli uffici periferici dell'amministrazione dell'interno sono sotto organico e inadeguati a fronteggiare un'attività "*ingente, incessante e complessa*" - come una delle prefetture a cui abbiamo avanzato la richiesta di dati ha voluto, giustamente, sottolineare - quale quella che riguarda il soggiorno delle persone straniere e le relative procedure amministrative, ordinarie e straordinarie. **Abbiamo quindi una domanda da rivolgere al ministro dell'interno: non è questa una chiara situazione di emergenza da affrontare e risolvere con interventi strutturali e duraturi? Cosa c'è di più urgente di mettere i propri uffici nelle condizioni di lavorare senza affanni e procedere in tempi ragionevoli all'esame delle diverse istanze e al rilascio di un permesso di soggiorno indispensabile per far uscire tante persone dall'invisibilità e consentire una reale inclusione nella società?** Se, come dichiarato, l'obiettivo del governo è favorire l'immigrazione regolare, perché non cominciare a occuparsi delle persone che vivono e lavorano nel nostro Paese consentendo loro di essere trattate nel pieno rispetto della legge?

La campagna chiede, dunque, al ministro, al governo tutto e al Parlamento di lavorare affinché si possa procedere speditamente all'assunzione di nuovo personale in modo da consentire agli uffici di portare a termine in tempi più rapidi la definizione



delle troppe pratiche ancora pendenti relative alla regolarizzazione ma anche alle altre decine di migliaia che gli stessi uffici sono impegnati a processare relative all'ultimo click-day previsto dal decreto flussi del dicembre 2022.

Primo passo urgente da compiere è il completamento della [procedura avviata a dicembre scorso per i nuovi contratti interinali](#) destinati ai dipartimenti interessati da tali procedure. **Più in generale, non è più rinviabile un intervento straordinario che consenta agli uffici di poter rispettare i tempi che la legge prevede per l'espletamento delle istruttorie** delle diverse procedure, puntando quanto prima **all'assunzione di personale stabile in numero adeguato** a occuparsi di tutte le pratiche che interessano le persone straniere sul nostro territorio.

Altro cambiamento necessario per far funzionare bene la macchina amministrativa ed evitare comportamenti illegittimi è - come prevedono le nostre [proposte di riforma](#) - **l'adozione di politiche migratorie a lungo termine che consentano di programmare gli ingressi senza ricorrere ai famigerati click day e di stabilire meccanismi di emersione su base individuale**, accessibili in qualsiasi momento, senza il ricorso alle sanatorie periodiche come fatto negli ultimi vent'anni. **Da qui passa una gestione efficace del fenomeno migratorio**: da un'amministrazione che lavora senza essere sottoposta a pressioni dovute a procedure straordinarie che può programmare la propria attività ed è in grado di rispettare i tempi e andare incontro alle richieste della cittadinanza, senza discriminazioni, contribuendo all'inclusione di lavoratori e lavoratrici che hanno scelto di stabilirsi nel nostro Paese ed essere parte della nostra società.

