

PAPER
Giugno 2021

di Sara Morlotti

Emergenza dei rapporti di lavoro: ritardi e ostacoli di una procedura "a rischio"

**EMERSIONE DEI RAPPORTI DI LAVORO:
RITARDI E OSTACOLI DI UNA PROCEDURA “A RISCHIO”**

di Sara Morlotti, Ricercatrice Settore Legislazione, Fondazione ISMU

È trascorso un anno ormai dall’avvio, lo scorso 1° giugno 2020, della procedura di emersione dei rapporti di lavoro nei settori dell'agricoltura, del lavoro domestico e dell'assistenza alla persona, ai sensi dell'articolo 103, comma 1, del decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020. Il **totale delle domande** ricevute dal portale del Ministero dell’Interno è stato di **207.542**. Molte le perplessità sulla procedura, rilevate dal monitoraggio effettuato dalla Fondazione ISMU consultabile online nella sezione dedicata alla [“nuova regolarizzazione degli immigrati”](#).

Da agosto 2020 si sono susseguiti diversi aggiornamenti normativi ed organizzativi riguardanti anzitutto l’avvio della procedura. Prima della chiusura della procedura nel luglio 2020, sono stati determinati l'importo e la destinazione del contributo forfettario a titolo retributivo, contributivo e fiscale, dovuto dai datori di lavoro che hanno dichiarato la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare. Il [decreto](#) del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è stato, infatti, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 7 luglio 2020. È stato poi prorogato prima fino al 31 dicembre e successivamente all’8 gennaio 2021 il termine di invio delle istanze di emersione di rapporti di lavoro per le quali era stato versato il contributo previsto di 500 euro entro il 15 agosto scorso.

In ogni caso essa appare ora in una fase di stallo difficilmente superabile in tempi brevi. Al momento **non sono disponibili dati ufficiali a riguardo**: le uniche informazioni provengono dai risultati della ricognizione richiesta dalla campagna [“Ero straniero”](#), riportati anche nell’interrogazione parlamentare al Ministro dell’Interno di Riccardo Magi dello scorso 10 marzo. Secondo i dati del Ministero dell’Interno acquisiti tramite accesso agli atti, l’esame delle pratiche versa in un ritardo enorme. Nel [Report](#) di sintesi della citata campagna si legge chiaramente:

*“A sei mesi dalla chiusura della finestra per accedere alla regolarizzazione, in tutti i territori considerati la situazione appare grave, con pochissime eccezioni. Al **31 dicembre 2020**, delle oltre 207.000 domande presentate dal datore di lavoro per l'emersione di un rapporto di lavoro irregolare o l'instaurazione di un*

*nuovo rapporto con un cittadino straniero (articolo 103, comma 1, del decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020), in tutt'Italia erano stati rilasciati solamente 1.480 permessi di soggiorno, lo **0,71% del totale.**"*

*"Al 16 febbraio 2021, dai dati del ministero dell'interno, emerge che **solo il 5% delle domande è giunto nella fase finale della procedura**, mentre il 6% è nella fase precedente della convocazione di datore di lavoro e lavoratore per la firma del contratto in prefettura e il successivo rilascio del permesso di soggiorno. In circa 40 prefetture, distribuite su tutto il territorio, non risultano nemmeno avviate le convocazioni e le pratiche sono ancora nella fase iniziale di istruttoria. Dati questi che trasportati nella realtà vogliono dire che 200.000 persone sono sospese, ancora in attesa di sapere se la propria domanda andrà a buon fine."*¹

Nello specifico, a Milano, a metà febbraio, su oltre 26.000 istanze ricevute in totale, 289 pratiche risultavano in istruttoria e non c'era stata ancora nessuna convocazione in prefettura. Per rispettare le regole di sicurezza, si sta procedendo con 16 convocazioni a settimana: i promotori della campagna hanno calcolato che **servirebbero più di 30 anni per portare a termine tutte le domande**. Anche allo Sportello di Informazione e Orientamento della Fondazione Verga, la quale collabora con la Fondazione ISMU², delle 145 domande di regolarizzazione effettuate, nessuna ad oggi è stata conclusa.

Per quanto riguarda invece il secondo canale di accesso previsto dal decreto, che prevedeva la possibilità per lo stesso lavoratore di chiedere direttamente alla Questura un permesso di soggiorno temporaneo, la situazione nelle questure italiane presentata dai dati raccolti è decisamente migliore: *"8.887 permessi di soggiorno erano stati rilasciati al 31 dicembre su 12.986 domande presentate, il 68%, e di questi permessi temporanei, 346 sono stati successivamente convertiti in permessi di soggiorno per lavoro."*

Il 6 aprile 2021, per far fronte al ritardo accumulato, il Ministero dell'Interno ha comunicato la [presa in servizio di 171 lavoratori interinali](#), assegnati agli Sportelli Unici delle prefetture per un periodo di sei mesi. Questo contingente di personale si è aggiunto ai 328 interinali assunti lo scorso 22 marzo: il personale è destinato alla attività di supporto agli Sportelli Unici per l'istruttoria dei procedimenti amministrativi riguardanti l'emersione dei rapporti di lavoro irregolari, l'acquisizione di documentazione integrativa e la conclusione della procedura con la convocazione degli interessati. La procedura di contrattualizzazione prevede l'assunzione di un totale 800 impiegati. Tali assunzioni rappresentano un chiaro tentativo di rimediare al ritardo accumulato nelle procedure, ma resta da

¹ Si veda il Report *"Regolarizzazione 2020 a rischio fallimento: tempi lunghissimi e ostacoli burocratici. Alcune proposte per "salvare" una misura necessaria."*, pubblicato su www.erostraniero.radicali.it.

² Si veda il paper *"I richiedenti asilo e la procedura di emersione-regolarizzazione. Riflessioni a partire dall'esperienza dello sportello di informazione e orientamento della Fondazione Franco Verga"* Morlotti, De Franchi, pubblicato su www.ismu.org.

verificare se effettivamente queste assunzioni saranno sufficienti per far fronte ai grandi numeri e alle tempistiche sempre più dilatate.

Nel frattempo, naturalmente, le conseguenze dei ritardi hanno avuto ripercussioni sulla vita di chi ha fatto richiesta di emersione nell'attesa di ottenere un permesso di soggiorno. Con lo scorrere del tempo la possibilità che le condizioni materiali cambino aumenta: una necessità di trasferimento, la cessazione del rapporto di lavoro instaurato, la volontà delle parti coinvolte...sono molti i fattori che possono intervenire a modificare le situazioni. Sul punto, con una circolare diffusa il 21 aprile 2021, il Ministero dell'Interno si è espresso sulle ipotesi di cessazione del rapporto di lavoro nelle more della procedura. La circolare ha indicato un orientamento restrittivo. Secondo il Ministero dell'Interno, **in ipotesi di conclusione del rapporto di lavoro a tempo determinato nelle more della procedura di regolarizzazione, non sarebbe stato possibile ottenere il permesso di soggiorno per attesa occupazione**. La circolare specificava che la procedura avrebbe potuto proseguire solo *“nell'eventualità in cui il datore di lavoro manifesti la volontà di prorogare il precedente rapporto, o anche di volere nuovamente assumere il lavoratore”* e che *“Nel caso invece in cui il datore di lavoro non abbia l'intenzione di volere prorogare il rapporto, né di volere nuovamente assumere il lavoratore, il predetto Dipartimento non ritiene possibile rilasciare un permesso di soggiorno per attesa occupazione”*.

Tale circolare ha sorpreso negativamente molti degli attori che operano nel settore, che hanno espresso non poche perplessità. Conseguentemente anche alle critiche di diverse realtà e associazioni che hanno evidenziato i ritardi e le numerose prassi ostative³, il Ministero dell'Interno ha pubblicato un nuovo e ulteriore provvedimento, costruito in modo da non spegnere le speranze di regolarizzazione in molti degli stranieri che, con enorme difficoltà e costi, sono riusciti a proporre domanda di emersione rientrando nei ristretti requisiti del decreto.

Infatti, con una nuova [circolare dell'11 maggio 2021](#), il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione ha rettificato i contenuti della circolare di aprile. Viene chiarito che **è consentito il subentro di un nuovo datore di lavoro, anche se non componente del nucleo familiare del precedente, nei casi in cui, nelle more della convocazione degli interessati presso gli Sportelli Unici, il rapporto di lavoro che aveva inizialmente dato adito alla richiesta si sia concluso**. Tale disciplina è applicabile sia alle emersioni che interessano il settore agricolo sia a quelle riguardanti il lavoro domestico e di assistenza alla persona: si pensi al caso, ad esempio, dell'intervenuto decesso della persona assistita da un/una badante.

Qualora, invece, anche a causa delle perduranti ricadute dell'emergenza pandemica sul mercato del lavoro, non vi sia un nuovo datore di lavoro disponibile all'assunzione del lavoratore, **potrà essere**

³ Si veda in particolare il commento dell'Avv. Paolo Cognini su meltingpot.org : [Vanno contrastati con determinazione i tentativi di pregiudicare le prospettive di regolarizzazione dei lavoratori e lavoratrici migranti](#).

rilasciato allo straniero, anche in considerazione del lasso temporale intercorso dall'invio dell'istanza iniziale, un permesso di soggiorno "per attesa occupazione". Quest'ultima possibilità potrebbe incidere significativamente sui numeri dell'emersione degli attuali lavoratori in situazione di irregolarità.

La [Circolare n° 79 del 28 maggio 2021](#) dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, infine, ha chiarito diversi punti della procedura di sanatoria, tra cui il contributo forfettario per le somme dovute dal datore di lavoro a titolo retributivo, contributivo e fiscale, la misura del contributo forfettario e le modalità di versamento, le istanze di emersione dei lavoratori, gli adempimenti informativi ai quali è tenuto il datore di lavoro, la contribuzione dovuta nel caso di inammissibilità della domanda o di rigetto dell'istanza. Non sembra quindi che il legislatore abbia abbandonato l'obiettivo primario di regolarizzazione ed emersione, continuando a emanare sul punto normativa fiscale e contributiva.

Il ritardo accumulato è senza dubbio rilevante: ad oggi non sono disponibili dati aggiornati sullo stato delle procedure, ma è chiaro che i tempi sono e saranno molto lunghi. È l'ennesimo **limbo giuridico** nel quale i cittadini stranieri, dapprima irregolari, si ritrovano, con tutte le conseguenze sociali del caso: il dover rimanere sul territorio con una semplice ricevuta amministrativa che dimostri la regolarità del soggiorno, l'essere vincolati al settore produttivo di cui si è fatta domanda, il non poter effettuare nessuna azione che necessita il possesso di un permesso di soggiorno (l'affitto di una casa, ad esempio, il conseguimento di una patente di guida, l'accesso a corsi di istruzione o formazione, ecc.). Sono i problemi quotidiani con cui si confrontano circa 200mila persone e i loro datori di lavoro, che aspettano la validazione di una procedura aperta ormai da quasi un anno. L'inefficienza degli enti preposti all'esame delle domande è sicuramente imputabile a una mancata valutazione delle forze disponibili per far fronte a una procedura di emersione e regolarizzazione di questa portata, sebbene i numeri fossero stati stimati correttamente anche dallo stesso Ministero. Ma le conseguenze dei ritardi e degli ostacoli rischiano di mettere in pericolo la buona riuscita dell'intera procedura di emersione, vanificando gli sforzi ministeriali e di tutta la comunità (si pensi, oltre ai lavoratori, ai datori di lavoro impegnati nei procedimenti). Servirebbe, oltre a una spinta di accelerazione della procedura aperta, un **ripensamento generale della politica migratoria per motivi di lavoro**, quest'anno per altro già complicata dalle difficoltà di entrata dei lavoratori stagionali a causa della pandemia da covid-19. Per questi motivi, una prospettiva di sostanziale fallimento della procedura di emersione/regolarizzazione non è certamente auspicabile da nessun punto di vista.



Fondazione ISMU è un ente scientifico indipendente che promuove studi, ricerche, formazione e progetti sulla società multietnica e multiculturale, con particolare riguardo al fenomeno delle migrazioni internazionali. ISMU collabora con istituzioni, amministrazioni, terzo settore, istituti scolastici, aziende, agenzie internazionali e centri di ricerca scientifica italiani e stranieri.