

PAPER
Marzo 2021

di Sara Morlotti in collaborazione con Tania De Franchi

I richiedenti asilo e la procedura di emersione-regolarizzazione

Riflessioni a partire dall'esperienza dello Sportello di informazione e orientamento della Fondazione Franco Verga

I RICHIEDENTI ASILO E LA PROCEDURA DI EMERSIONE-REGOLARIZZAZIONE

Riflessioni a partire dall'esperienza dello Sportello di informazione e orientamento della Fondazione Franco Verga

di Sara Morlotti – Ricercatrice Settore Legislazione Fondazione ISMU
in collaborazione con l'operatrice di sportello Tania De Franchi – Fondazione Franco Verga

La possibilità per i richiedenti asilo di partecipare alla procedura di emersione-regolarizzazione dei rapporti di lavoro di cui al decreto "rilancio" (decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020) è stata fin da subito un argomento centrale nel dibattito sviluppatosi intorno alla suddetta procedura.

Quest'ultima, avviata nell'ambito dell'emergenza corona-virus allo scopo di proteggere i lavoratori, è andata inevitabilmente a porsi come potenzialmente rilevante rispetto al problema costituito dalla presenza di numerose persone richiedenti asilo in posizione di precarietà giuridica, ma desiderose di stabilizzare il proprio soggiorno e completare il proprio percorso migratorio e di integrazione.

Con il presente contributo, premessi alcuni dati sulle domande di regolarizzazione e quelle di protezione internazionale, si cercherà anzitutto di analizzare la "compatibilità" giuridica tra i due procedimenti. Poi, si rifletterà su alcuni aspetti significativi delle due procedure, confrontando la normativa con la prassi, tramite la preziosa esperienza sul campo dello Sportello di informazione e orientamento dell'associazione di promozione sociale "Fondazione Franco Verga" di Milano, con la quale ISMU ha sviluppato una collaborazione.

Infine, un paragrafo sarà dedicato alla prospettiva di una possibile futura regolarizzazione dei richiedenti asilo denegati e di una diversa politica migratoria più ampia tale da portare a una gestione efficace ed ordinata dei flussi.

1. Alcuni dati significativi della procedura di emersione-regolarizzazione: numerosità e provenienza dei richiedenti

Il totale delle domande di emersione ricevute telematicamente tra giugno e agosto sul portale del Ministero dell'Interno è stato di **207.542** secondo quanto indica il report finale del ministero¹. Un numero previsto dalla nota tecnica allegata al Decreto Rilancio, secondo cui i potenziali beneficiari avrebbero potuto essere 220mila, cifra calcolata “*facendo riferimento alla media delle richieste presentate nel 2009 (295.130 domande) e nel 2012 (134.772 domande)*”.

Figura 1 - da Analisi Statistica delle domande di emersione-regolarizzazione

Totale Domande Inviato	
207.542	
Emersione Lavoro Subordinato	
Moduli per Lavoro Subordinato	% Sul totale delle domande inviate
30.694	15%
Emersione Lavoro Domestico	
Moduli per Lavoro Domestico	% Sul totale delle domande inviate
176.848	85%

Fonte: Ministero dell'Interno - Dati Aggiornati al 15 agosto 2020 ²

Nel report si evidenzia la prevalenza delle domande riguardanti il lavoro domestico e di assistenza alla persona, pari all'85% del totale, rispetto a quelle per l'emersione del lavoro subordinato nei settori dell'agricoltura, pesca e allevamento. Tale dato è significativo anche a fronte dell'obiettivo della sanatoria di regolarizzare anzitutto il lavoro agricolo. Esso mostra che il lavoro “irregolare” degli stranieri tende a svilupparsi in misura significativa in ambito familiare e che in tale ambito, più di quanto non accada in altri e in particolare nel settore agricolo, si danno le condizioni per una risposta positiva a una offerta di regolarizzazione quale quella del decreto rilancio.

La **Lombardia** è stata la regione col maggior numero di richieste per il settore del **lavoro domestico e di assistenza alla persona** (47.357) mentre al primo posto per il lavoro subordinato nel settore agro-alimentare è stata la Campania (6.962). A livello provinciale ai

¹ *Emersione dei rapporti di lavoro 2020 - Analisi Statistica delle domande* - Dati Aggiornati alle ore 24:00 del 15 agosto 2020 – Ministero dell'Interno. Un numero simile a quello previsto dalla nota tecnica allegata al Decreto Rilancio, secondo cui i potenziali beneficiari avrebbero potuto essere 220mila, cifra calcolata “*facendo riferimento alla media delle richieste presentate nel 2009 (295.130 domande) e nel 2012 (134.772 domande)*”.

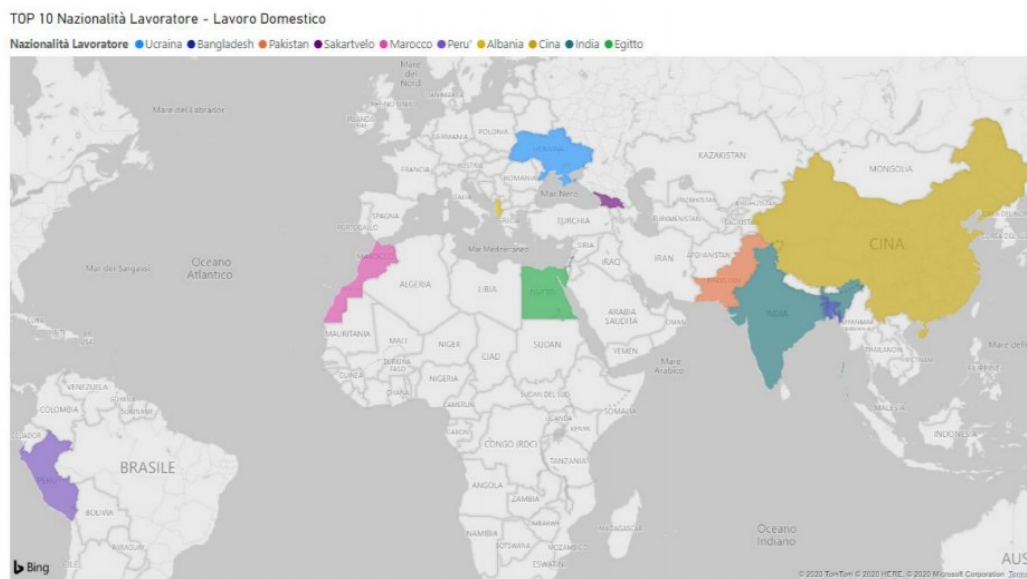
² La divisione statistica adottata dal Ministero dell'Interno è quella tra lavoro subordinato nel settore agro-alimentare e quello nel settore domestico (seppur anch'esso in forma subordinata).

primi tre posti si sono collocate **Milano**, Napoli e Roma per le domande per l'emersione del lavoro domestico, e Caserta, Ragusa e Latina per l'emersione del lavoro subordinato. La distribuzione territoriale di per sé non sorprende in quanto in particolare per il lavoro agricolo si è avuto un concentrarsi delle domande in aree notoriamente caratterizzate da una forte presenza nei campi di stranieri non in regola.

Sui 176.848 datori di lavoro che hanno presentato domanda di emersione per il settore domestico, 136.138 sono di nazionalità italiana, mentre, nel settore agro-alimentare, sono italiani 28.013 datori su 30.694 richiedenti. Per quanto riguarda invece le richieste di permesso di soggiorno temporaneo presentate agli sportelli postali da cittadini stranieri (ai sensi dell'articolo 103, comma 2, del decreto rilancio), il totale ammonta alla più modesta cifra di 12.986.

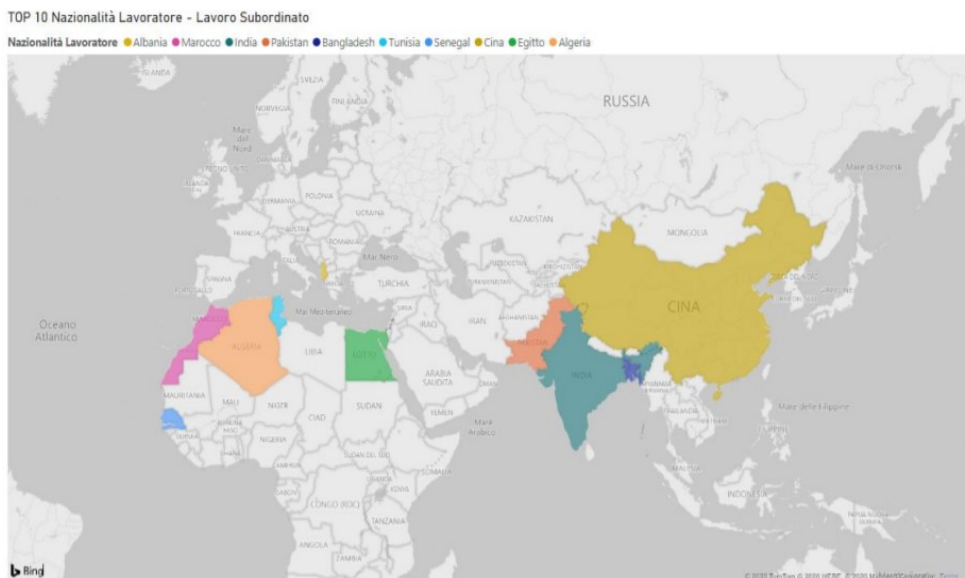
Rispetto al **paese di provenienza del lavoratore**, ai primi posti risultano l'Ucraina, il Bangladesh e il Pakistan per il lavoro domestico e di assistenza alla persona; l'Albania, il Marocco e l'India per il lavoro subordinato nel settore agro alimentare, come si può notare dalle immagini pubblicate nel report del Ministero dell'Interno:

Figura 2 - Analisi Statistica delle domande - Nazionalità lavoratore-Lavoro domestico



Fonte: Dati al 15 agosto 2020 - Ministero dell'Interno

Figura 3 - Analisi Statistica delle domande – Nazionalità lavoratore – Lavoro subordinato settore agro alimentare

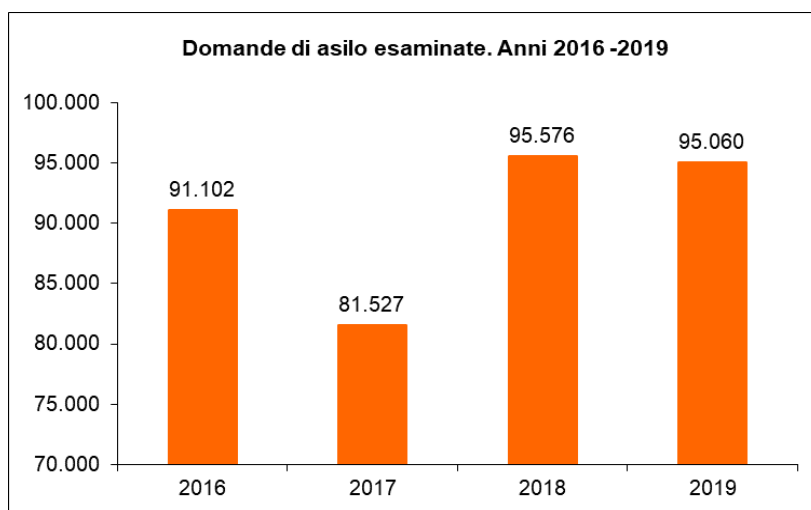


Fonte: Ministero dell'Interno - Dati al 15 agosto 2020

2. I numeri delle domande per asilo in Italia negli ultimi anni

Per quanto riguarda, invece, le **domande di protezione internazionale**, secondo i dati del Ministero dell'Interno, nel 2019 i richiedenti asilo sono stati 43.783. Circa 95mila sono state invece le decisioni adottate dalle Commissioni sulle domande di protezione internazionale. Negli ultimi anni, invero, la capacità del sistema-commissioni di decidere è stata buona sul piano quantitativo.

Figura 4 – Domande di asilo esaminate anni 2016-2019

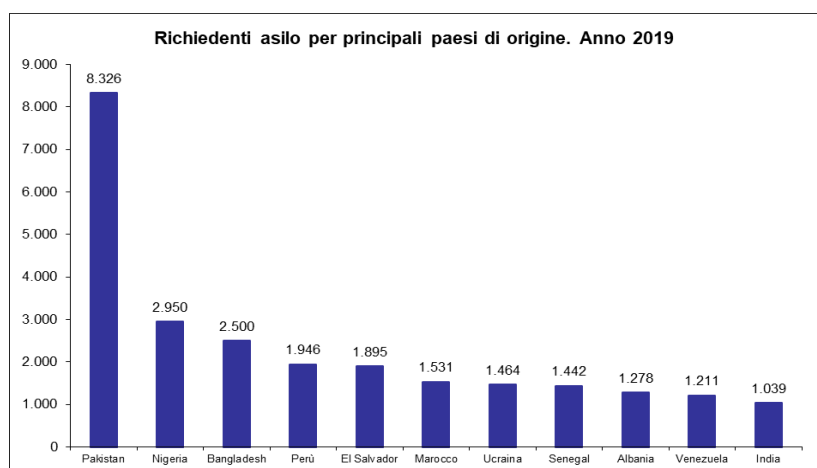


Fonte: Elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Interno, Commissione Nazionale Asilo

Di conseguenza, al 31 luglio 2020 erano solo **33.984** le domande d'asilo pendenti in Italia. Secondo l'ultimo dossier pubblicato sull'attività del Ministero dell'Interno, sempre al 31 luglio 2020, erano invece **86.330 le persone accolte nel sistema di accoglienza**.³

Nel 2019, seguendo un trend pressoché stabile ormai dal 2016, i principali Paesi di provenienza dei richiedenti asilo sono stati **Pakistan, Nigeria, Bangladesh, Perù e El Salvador**.⁴

Figura 5 - Paesi di origine richiedenti 2019



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Interno, Commissione Nazionale Asilo

Ciò premesso, va osservato che i richiedenti asilo, con regolare permesso di soggiorno in quanto tali e spesso con contratti di lavoro in essere, vivono nel timore di un **futuro di irregolarità** sul territorio.

L'andamento nel 2016-2019 esaminato da ISMU delle decisioni delle competenti Commissioni Territoriali incaricate propone una percentuale assai elevata di richiedenti asilo non ritenuti meritevoli di ottenere un qualche "stabile" permesso di soggiorno, come mostrano la tabella e il grafico che seguono.

Anno	Totale esaminate	Status Rifugiato	Status Prot. Sussidiaria	Prop. Prot. Umanitaria	Dinieghi*	Irreperibili	Altro esito**
2016	91.102	4.808	12.873	18.979	51.170	3.084	188
2017	81.527	6.827	6.880	20.166	42.700	4.292	662
2018	95.576	7.096	4.319	20.014	56.002	7.740	405
2019	95.060	10.711	6.935	0	61.588	8.579	7.247

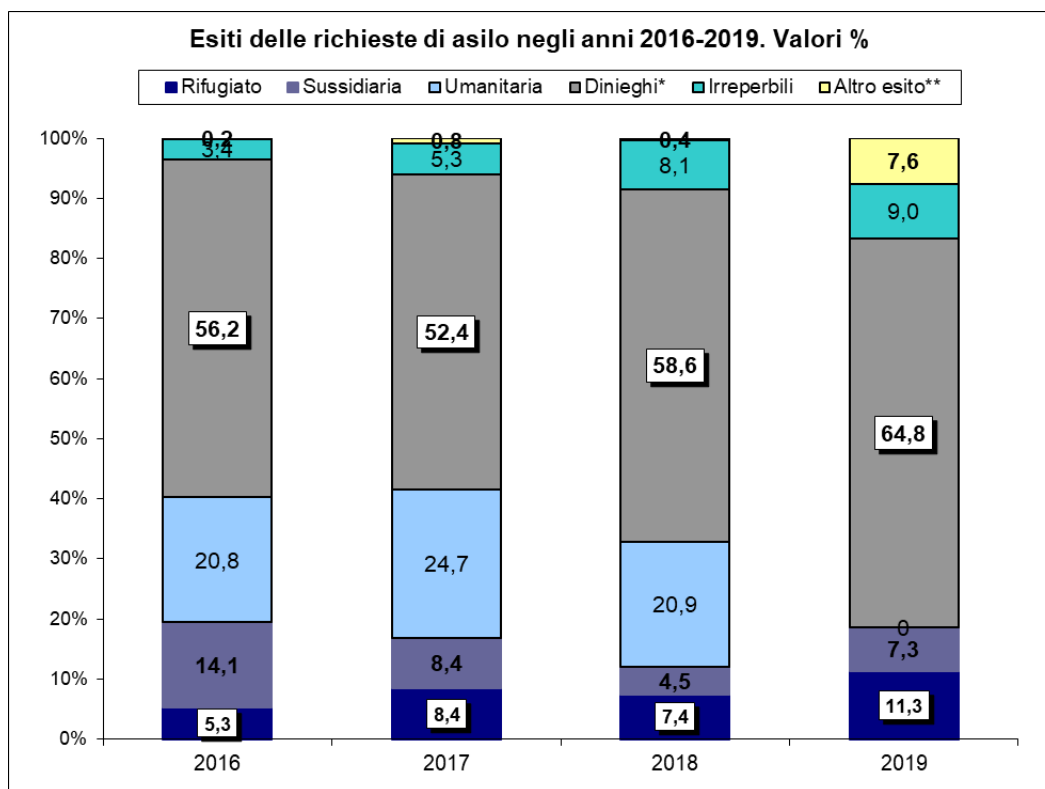
Dinieghi * compresi negativo, assente, inammissibilità.

Altro esito ** = compresi presa d'atto rinuncia, residui umanitaria, sospesi ecc.

³ Dossier Viminale - Un anno di attività del Ministero dell'Interno, 1° agosto 2019 - 31 luglio 2020, www.interno.gov.it.

⁴ Elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Interno, Commissione Nazionale Asilo.

Figura 6 – Esiti richieste asilo 2016-2019



Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Interno, Commissione Nazionale Asilo

Con un tale **tasso di diniego delle domande di asilo**, arrivato nel 2019 quasi al 65%, è ragionevole includere anche i richiedenti asilo, insieme agli irregolari⁵ - non di rado a loro volta richiedenti asilo con domanda respinta – tra gli interessati alla procedura di emersione di cui al decreto rilancio come via alternativa al canale dell’asilo per stabilizzare la propria posizione giuridico-amministrativa in Italia: lo dimostra anche la **parziale corrispondenza tra i principali paesi di provenienza dei richiedenti asilo e dei lavoratori che hanno acceduto alla procedura di emersione** (Pakistan, Bangladesh, Ucraina, Perù).

Nonostante le prime incertezze, di cui si dirà in proseguo, la procedura di emersione-regolarizzazione è stata effettivamente utilizzata anche da numerosi titolari di “permesso per richiesta di asilo”, pur essendovi difficoltà di coordinamento tra i due procedimenti. Sebbene il Ministero dell’Interno non abbia reso pubblici i dati su quanti richiedenti asilo hanno proposto domanda di regolarizzazione con la procedura di cui al decreto 34/2020⁶, si può ipo-

⁵ Secondo le stime dell’ultimo *Rapporto ISMU sulle migrazioni*, gli stranieri irregolarmente presenti in Italia al 1° gennaio 2019 erano 562mila. Se ad essi si sommano coloro i quali hanno ricevuto un diniego alla propria domanda d’asilo da inizio 2019 fino al 15 maggio 2020, più i casi in attesa di esito sempre al 15 maggio, il totale sale a circa 690mila unità.

⁶ Probabilmente tale mancanza di dati è causata dal fatto che al momento della procedura telematica non veniva

tizzare che siano stati non pochi, come confermano anche i dati relativi al caso di quelli seguiti della Fondazione Verga di cui si dirà più avanti.

Ovviamente, essendo la procedura incentrata su determinati settori produttivi, questo ha costituito comunque un vincolo, essendo pensabile l'accesso solo per coloro che avevano in precedenza lavorato o avevano la possibilità di lavorare nei settori dell'agricoltura, dell'allevamento e della zootecnia, della pesca e acquacoltura e delle attività di lavoro domestico e di cura in ambito familiare.

3. Una compatibilità di diritto: indipendenza giuridica tra richiesta d'asilo e possibilità di soggiornare ad altro titolo

Le incertezze inizialmente sorte sulla compatibilità tra la domanda di protezione internazionale e la procedura di emersione-regolarizzazione sono state risolte in prima battuta dalla pubblicazione delle FAQ del Ministero dell'Interno, dove da subito è stata annoverata espressamente tra le categorie che avrebbero potuto beneficiare della regolarizzazione quella dei *"i richiedenti protezione internazionale (a prescindere da quando hanno presentato istanza)"*.

Sempre nelle FAQ, sono stati indicati tra i possibili beneficiari della regolarizzazione anche i richiedenti asilo *"denegati ricorrenti"*, nonché *"gli stranieri oggetto di provvedimento di espulsione per violazione delle norme sull'ingresso ed il soggiorno (eccetto quelli previsti dal comma 10, lettera a) dell'art.103)"* e infine *"i titolari di permesso di soggiorno non convertibile in permesso di lavoro"*. Tra questi ultimi, si noti, vi sono anche titolari di permesso a seguito di decisione su richiesta di protezione nazionale, a titolo esemplificativo quelli con permesso di protezione speciale, per cure mediche o per calamità naturali.

È stato inoltre specificato dal Ministero che per richiedere il permesso di soggiorno per lavoro a seguito della procedura di regolarizzazione, **il cittadino straniero richiedente asilo non è tenuto a rinunciare alla richiesta di protezione internazionale**. Nel caso in cui, dopo l'ottenimento del permesso di soggiorno, al lavoratore fosse riconosciuta anche la protezione internazionale, dovrà optare per uno dei due titoli, e starà all'individuo interessato la valutazione personale su quale permesso di soggiorno scegliere, se quello per motivi di lavoro oppure quello derivante dall'accoglimento della propria istanza di protezione internazionale, ben più tutelante dal punto di vista giuridico.

Tale prima e non ufficiale indicazione ministeriale, poi seguita da due circolari di cui si dirà successivamente, ben si sposa col principio di ordine generale per cui **la richiesta di protezione internazionale è autonoma rispetto alla possibilità o meno di soggiornare anche ad altro titolo**.

richiesto dal sistema il tipo di permesso di soggiorno di cui il richiedente era titolare.

Il diritto di asilo, o meglio di protezione internazionale, non è una variabile dipendente dalla regolarità o meno delle condizioni di soggiorno. Il più delle volte il richiedente asilo è un cittadino straniero che non è già titolare di un soggiorno regolare nel Paese in cui presenta la richiesta di protezione né può altrimenti ottenerlo: questo non significa, però, che non possa legittimamente verificarsi il caso in cui la richiesta di protezione sia presentata da un cittadino straniero che già risiede, o comunque ha la possibilità di risiedere, anche per altra via regolarmente nel territorio dello Stato.⁷

La volontà del richiedente asilo di regolarizzare la propria posizione di soggiorno attraverso percorsi diversi e paralleli a quello derivante dall'istanza di protezione internazionale, non può togliere dunque a quest'ultima alcuna legittimità, né, tantomeno, imporre la rinuncia. Questo perché, come noto, **il diritto alla protezione internazionale è indipendente dalle dinamiche amministrative e dalle tempistiche dei rilasci del permesso di soggiorno**. Coerentemente lo status di rifugiato, così come quello di protezione sussidiaria, sono fattispecie contemplate non sono dalle fonti interne (art. 10 Cost.) ma anche da fonti internazionali, dalla Convenzione di Ginevra del 1951 alla direttiva 2011/95/UE, recepite dall'ordinamento italiano con numerosi atti legislativi riguardanti procedure, accoglienza, integrazione dei beneficiari protezione internazionale. Da ciò diritti soggettivi ben diversi e da tenere distinti da quelli derivanti dal permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

4. Ulteriori chiarimenti del Ministero: circolari e informativa rivolta ai richiedenti asilo

Al fine di superare i numerosi dubbi sorti intorno al tema, sono state poi emanate due circolari. La prima del 19 giugno 2020, n. 44360, con alcune linee di indirizzo prevalentemente in ordine alla **specifica tematica del rapporto tra le procedure di emersione e la condizione dei richiedenti asilo**. La seconda, congiunta dei ministeri dell'Interno e del Lavoro del 24 luglio, con riferimento ai richiedenti asilo, in cui si statuisce che la regolarizzazione può essere avviata anche in favore del titolare di un permesso di soggiorno per richiesta asilo che abbia in corso un rapporto di lavoro irregolare o che debba ancora essere assunto dal datore di lavoro.

In tale ultima ipotesi, al momento della stipula del contratto di soggiorno, lo Sportello Unico consegnerà un'informativa, redatta in diverse lingue, in relazione alla possibilità di poter mantenere attiva o meno la procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

La seconda ha chiarito che nel caso di uno **straniero titolare di un permesso di soggiorno non convertibile** che consente di svolgere attività lavorativa – permesso di soggiorno per

⁷ Così come ben precisato in *Procedure di emersione/regolarizzazione: guida ragionata* di Paolo Cognini (versione del 6 giugno 2020), www.meltingpot.org.

richiesta asilo, per lavoro stagionale, ecc. - il lavoratore con un rapporto di lavoro part-time regolarmente instaurato avrebbe potuto avviare la procedura di emersione per un altro contratto part-time nei settori ammessi. Al contrario, non è stato previsto l'accesso alla procedura per la conversione del permesso di soggiorno nel caso in cui il lavoratore avesse un rapporto di lavoro già regolarmente instaurato full-time.

Ulteriori chiarimenti sono derivati dalla pubblicazione dell'*Informativa*⁸ (inoltrata a tutte le Prefetture, disponibile anche in lingua inglese, francese, spagnola e araba) del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

Essa ha contemplato, come da circolare del 24 luglio 2020, la possibilità per lo straniero, al momento della stipula del contratto di soggiorno lo Sportello unico, di optare tra:

- mantenere attiva la procedura di riconoscimento della protezione internazionale e, quindi, ottenere un permesso di soggiorno per lavoro subordinato, in formato cartaceo, recante la dicitura "R", valido esclusivamente sul territorio nazionale;
- ottenere un permesso di soggiorno per lavoro subordinato, nel caso in cui non intenda proseguire nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

Inoltre, la circolare INPS 11 settembre 2020, n. 101, ha fornito le prime istruzioni relative agli adempimenti contributivi da parte dei datori di lavoro interessati, suscitando non poche perplessità negli operatori coinvolti che hanno dovuto adempiere all'invio della comunicazione obbligatoria prima della convocazione in Prefettura prevista per la stipula del contratto di lavoro.

5. Due finalità differenti con uno stesso risultato

Una qualche difficoltà di coordinamento tra i due procedimenti deriva comunque dalla profonda diversità di *ratio legis*. Mentre il diritto d'asilo mira a dare adeguata protezione al perseguitato per motivi di etnia, religione, politica o a chi rischia di subire trattamenti inumani o degradanti, la ratio del decreto rilancio è stata quella di garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva nel contesto dell'emergenza Covid19 e favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari (art. 103 c.1). È quindi, in questo secondo caso, **in primo piano la precarietà dei lavoratori stranieri e il suo rapporto con la tutela della salute nel contesto di emergenza sanitaria**. A questo scopo, il decreto ha proposto tre vie: l'emersione dei rapporti di lavoro irregolari per cittadini stranieri o italiani, la facoltà di assumere cittadini stranieri già presenti sul territorio nazionale, anche irregolari, e il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo per ricerca di lavoro al cittadino straniero irregolare titolare di un permesso scaduto.

⁸ Procedura di regolarizzazione dei rapporti di lavoro (art. 103 co. 1 del decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020) informativa per richiedenti asilo.

Tuttavia, nonostante le diversità di ratio, resta fermo che, come già osservato, **lo status di richiedente asilo è del tutto compatibile con la condizione di straniero, presente regolarmente sul territorio che voglia regolarizzare la sua posizione lavorativa.**

E, astruendo dalle differenze che pure vi sono, il risultato delle diverse procedure può apparire il medesimo: il regolare soggiorno sul territorio nazionale in una forma stabile che permetta all'individuo la piena realizzazione personale, sociale e lavorativa.

Anzi, l'assunzione dello straniero tramite la procedura di cui al decreto-legge 34/2020 ha il pregio di dare più stabilità giuridica sia al lavoratore – che ha l'opportunità di regolarizzarsi tramite il canale lavorativo invece che con quello dell'asilo, spesso di incerto esito come dimostrano i dati sopracitati – sia al datore di lavoro, che ha la certezza di assumere una persona regolarmente residente sul territorio per tutta la durata del rapporto.

Uno dei più grandi ostacoli per l'assunzione dei richiedenti asilo è appunto il fatto che **spesso i datori di lavoro si trovano ad assumere un lavoratore con il permesso di soggiorno legato a una procedura dall'esito incerto.** In un simile contesto, la scelta di assumere il richiedente asilo attraverso la procedura di emersione appare sensata, considerando la ratio della norma, considerando la volontà dello straniero richiedente asilo di stabilizzarsi e l'interesse del datore di lavoro alla stabilità della prestazione lavorativa.

Sottolineare la convergenza di scopi delle due procedure (asilo ed emersione) non è per nulla banale se pensiamo che, ad esempio, nell'ultimo decreto flussi, vi è stata l'esclusione dei paesi in guerra come Afghanistan, Siria, Iraq, Palestina etc. Col decreto "rilancio" per come è stato attuato sembra invece emergere una convergenza, e anzi sembrano assumere più rilevanza i motivi economici del percorso migratorio piuttosto che a quelli di persecuzione o violazione di diritti umani. L'aver concesso la partecipazione alla procedura di emersione-regolarizzazione ai richiedenti asilo ha focalizzato l'attenzione sulla stabilità dello status giuridico dei migranti guardando alla loro capacità produttiva.

Verificati i requisiti necessari all'accesso alla procedura, un richiedente asilo – o il suo datore di lavoro, a seconda di quale dei due canali si attiva – ha potuto lecitamente formulare la domanda di emersione ai sensi della recente normativa, non rilevando in tale contesto il motivo della sua presenza sul territorio.

6. Possibili problematiche in differenti situazioni lavorative e giuridiche

Anche una volta chiarita dal punto di vista strettamente giuridico la possibilità di far convivere domanda di protezione internazionale e domanda di regolarizzazione, sono rimaste però diverse problematiche pratiche da affrontare, complice anche e soprattutto la varietà delle situazioni giuridiche e lavorative che possono verificarsi. Di queste problematiche

hanno avuto esperienza diretta gli utenti e gli operatori dello Sportello di informazione e orientamento della Fondazione Verga di Milano, affrontando i diversi ostacoli nell'accesso alla procedura di emersione e regolarizzazione in casi specifici.

Riguardo al primo canale di emersione, quello attivato dal datore di lavoro, la questione del **passaggio dal permesso per richiesta di asilo al permesso di soggiorno per motivi di lavoro** non è apparsa particolarmente complessa. Alla firma del contratto di soggiorno e alla formalizzazione della richiesta di rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, segue la procedura prevista per il rilascio dello stesso. Come indicato nella *Informativa* di cui sopra, a questo punto il richiedente deve scegliere tra il mantenimento del permesso per protezione internazionale e una dichiarazione di rinuncia allo stesso dovendosi solo prestare attenzione al fatto che si tratti esclusivamente della rinuncia al permesso per richiesta di asilo e non di una rinuncia all'istanza di protezione internazionale in quanto tale, che può (e deve, se così vuole il richiedente) rimanere in attesa di decisione.

Quanto al secondo canale di emersione, ovvero quello attivato dal **cittadino straniero irregolarmente soggiornante sul territorio con permesso scaduto e precedentemente impiegato nei settori produttivi designati, al fine di ottenere un permesso temporaneo per ricerca di lavoro**, va anzitutto osservato che non hanno potuto accedervi coloro che, eventualmente per il loro essere richiedenti asilo, erano titolari di permesso di soggiorno in corso di validità al momento della presentazione dell'istanza alla Questura.⁹

Tuttavia in molti casi il richiedente protezione internazionale desideroso di accedere a questo canale di emersione era in possesso di un permesso di soggiorno "per richiesta di asilo" scaduto ma rinnovabile e in corso di validità per effetto delle proroghe disposte in conseguenza all'emergenza covid-19. Subito dopo aver presentato l'istanza di emersione **il richiedente asilo si è trovato quindi con un permesso di soggiorno per richiesta di asilo scaduto, ma formalmente efficace, e l'attestazione di deposito dell'istanza di emersione per ricerca temporanea di lavoro**, la quale dava valido titolo di soggiorno sul territorio impedendo la procedura di espulsione.

Se si considera tale attestazione non come un vero e proprio permesso di soggiorno ma, appunto, come una semplice ricevuta che attesta il deposito dell'istanza di emersione, si può pensare a una compatibilità in compresenza dei due documenti: un permesso di soggiorno per richiesta di asilo scaduto e un documento che attesta l'avvenuto inizio della procedura di emersione-regolarizzazione. Due documenti temporanei, perché entrambi riguardano una domanda solo presentata e non ancora perfezionata (la richiesta di asilo e la domanda

⁹ ASGI, *Emersione dei lavoratori stranieri 2020* - Scheda pratica (aggiornata al 15 giugno 2020), www.asgi.it.

di emersione-regularizzazione per ricerca lavoro). Realizzatasi la condizione dell'aver l'interessato trovato lavoro in uno dei settori indicati si avvia la procedura di rilascio del permesso per motivi di lavoro con rinuncia al permesso per richiesta di asilo (ma non alla domanda di protezione internazionale).

In ogni caso, indipendentemente dal percorso di emersione, il permesso di soggiorno per richiesta di asilo può sempre essere ripristinato in caso di necessità (ad esempio, se lo straniero non trova lavoro nei settori indicati), fino a che prosegue la procedura d'esame della sua domanda o eventualmente quella giurisdizionale connessa.

Dubbi ed interrogativi sono sorti poi con riguardo alla **condizione del richiedente asilo già titolare di un regolare contratto di lavoro in uno dei settori indicati dal decreto**. In tal caso il datore di lavoro non poteva effettuare una dichiarazione di emersione relativa ad un rapporto di lavoro già regolare: l'art.103, co.1, del decreto ha previsto, infatti, che l'istanza di emersione poteva essere presentata esclusivamente "*...per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso...*".

Si sarebbero potute ipotizzare, in questo caso, diverse strade: affiancare al contratto di lavoro in corso un altro contratto di lavoro in forza del quale attivare la procedura di emersione; far decadere il rapporto in corso e attivarne uno nuovo; novellare o modificare quello in corso con l'aggiunta di ore lavorative o diverso inquadramento professionale.

A ciò si aggiungono le problematiche connesse alla prima circolare ministeriale pubblicata, secondo la quale, ad eccezione del lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare, il contratto di lavoro oggetto della dichiarazione di emersione avrebbe dovuto essere a tempo pieno.

In concreto, **la possibilità di accedere al primo canale di emersione per i lavoratori già impiegati nei settori produttivi designati dal decreto è passata attraverso la risoluzione ed il ripristino del contratto di lavoro in essere**. Una prospettiva in realtà piuttosto illogica, probabilmente in parte al di fuori della *ratio* della legge, ma l'unica verosimilmente praticabile per un buon numero di casi, considerando i vantaggi conseguiti dal lavoratore attraverso una tale modalità di assunzione, scelta legalmente secondo la propria autonomia privata contrattuale.

Ancora più drastica e per certi versi paradossale è apparsa la soluzione per chi, **titolare di un permesso per richiesta di asilo e regolarmente impiegato in un settore diverso da quello previsto dal decreto** (si pensi, ad esempio, alla ristorazione o all'edilizia, settori che in Lombardia attingono grandemente alla manodopera straniera). La possibilità di attivare la relativa procedura è risultata essere necessariamente subordinata alla risoluzione del rapporto di lavoro in corso e la stipula di un nuovo contratto in uno dei settori previsti, salvo

poi successivamente, alla fine della procedura e ottenuto il permesso, poter riprendere a lavorare nel settore preferito. La limitazione della procedura ai soli settori produttivi indicati è una criticità emersa fortemente in tutta la società civile, sia da parte dei datori di lavoro che dei sindacati.¹⁰ Un cumulo di rapporti lavorativi è sembrato, d'altra parte, incompatibile con l'indicazione di tempo pieno data dalla circolare ministeriale, salvo per il lavoro domestico.

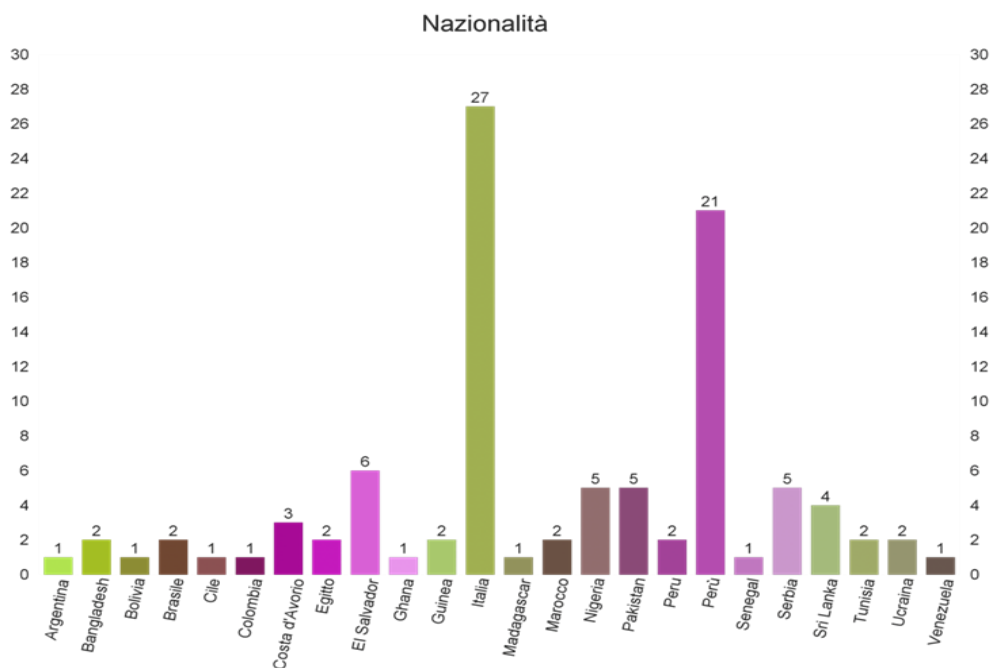
7. Il caso dello Sportello di Informazione e Orientamento della Fondazione Verga

La Lombardia è la regione da cui sono state inviate più richieste per il settore del lavoro domestico e di assistenza alla persona, circa 47mila. Data le difficoltà della procedura, in molti si sono rivolti a servizi di assistenza convenzionati con lo Sportello Unico per l'Immigrazione. Uno di questi, a Milano, è lo **Sportello di Informazione e Orientamento dell'associazione di promozione sociale "Fondazione Franco Verga"** aperto ai cittadini stranieri e a servizi, enti, istituzioni, associazioni e gruppi che operano sul territorio nell'ambito dell'immigrazione. Lo sportello offre informazioni, consulenza e orientamento sulla situazione giuridica dello straniero e sui servizi territoriali. Viene garantita assistenza per servizi e pratiche online, gestione delle pratiche legate a ingresso nel territorio italiano, richiesta di rilascio, rinnovo, aggiornamento e conversione di permesso o carta di soggiorno, ricongiungimento familiare, concessione della cittadinanza italiana, ritorno volontario assistito e consulenza legale in casi specifici. Lo sportello è attivo anche per attività di orientamento formativo e lavorativo ed è un punto di riferimento per l'insegnamento della lingua italiana nel territorio milanese.

Gli operatori di Fondazione Verga, come quelli di altre organizzazioni attive sul territorio e a contatto diretto con le persone e le loro storie, aspettavano da tempo una nuova regolarizzazione. Quando questa è finalmente stata avviata, si sono trovati però a gestire la consulenza con modalità del tutto inedite. Come è noto, il 10 marzo 2020 è iniziato il lockdown: la fondazione ha allora deciso di portare avanti le attività di sportello a distanza, offrendo consulenza tramite colloquio telefonico o videochiamata, raggiungendo in questo modo utenti di diverse città d'Italia, oltre alla tradizionale utenza di Milano e provincia.

¹⁰ Come illustrato nell'articolo *L'opinione dei testimoni privilegiati sull'ultima regolarizzazione*, di Marta Regalia, ricercatrice settore Salute e welfare Fondazione ISMU, 2.11.2020.

Figura 7 - Utenti regolarizzazione-emersione suddivisi per nazionalità



Fonte: elaborazione statistica Sportello Verga

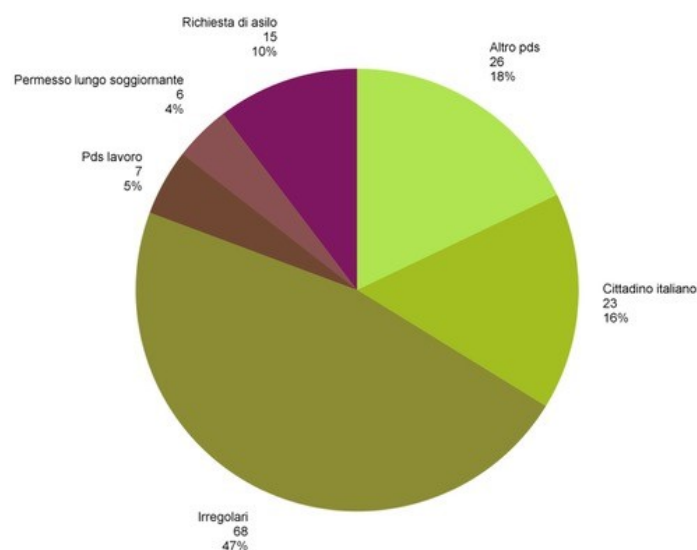
Nella primavera-estate del 2020 quasi la metà delle richieste di informazioni ha riguardato la regolarizzazione-emersione. In dettaglio, su 324 colloqui, **145** sono stati volti alla regolarizzazione-emersione (44,8%), per un totale di utenti di **100** (la maggioranza di persone sopra i quaranta anni, per il 61% di sesso maschile).¹¹ Di questi, 15 (ossia il 10%) titolari di un permesso di soggiorno per richiesta di asilo.

Molte anche le richieste di informazioni e chiarimenti da parte di datori di lavoro italiani.

¹¹ Estrazioni statistiche dello Sportello Fondazione Verga: periodo di riferimento dal 1/5/2020 al 21/9/2020; totale colloqui: **324**; totale utenti per servizi vari: 226; totale utenti per emersione-regolarizzazione: **100**.

Figura 8 - Colloqui di regolarizzazione-emersione da utenti richiedenti asilo: 15 (10%)

Colloqui per regolarizzazione-emersione suddivisi per status giuridico (tot 145)

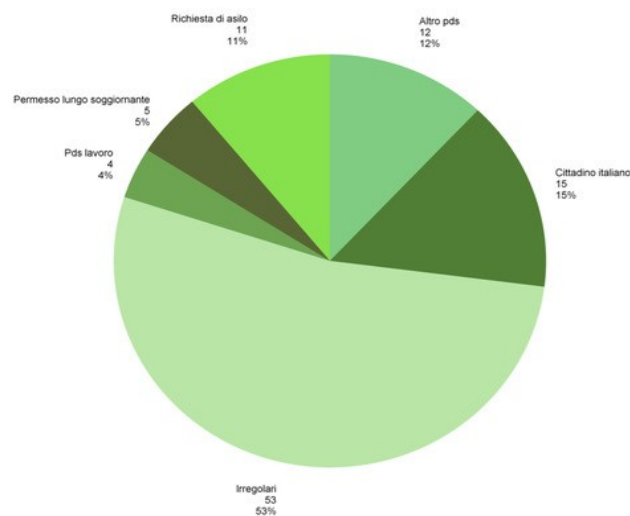


Fonte: elaborazione statistica Sportello Verga

Gli stessi operatori conoscevano da tempo **diverse persone che avrebbero potuto beneficiare della procedura**, dagli ex minori non accompagnati la cui conversione del permesso di soggiorno al compimento del diciottesimo anno non era andata a buon fine, ai tanti cittadini provenienti da Paesi esenti visto ora irregolari sul territorio, fino, naturalmente, a quei richiedenti asilo, in prima istanza o ricorrenti, relegati, come già osservato, in un limbo giuridico.

Figura 9 - Utenti richiedenti asilo (regolarizzazione-emersione): 11 (11%)

Status giuridico degli utenti (tot 100)



Fonte: elaborazione statistica Sportello Verga

Fra le molte richieste di orientamento pervenute prima del 1° giugno, data a partire dalla quale era possibile presentare la domanda, le più ricorrenti hanno riguardato le modalità di presentazione della domanda, i requisiti e i documenti richiesti, in particolare al datore di lavoro (soprattutto il reddito minimo necessario per accedere alla procedura) e le modalità con cui il lavoratore avrebbe potuto dimostrare la presenza sul territorio italiano prima di una certa data. L'utenza, in linea con le statistiche ministeriali di cui si è detto, si è prevalentemente orientata ad **attivare la procedura per la conclusione di nuovi contratti di lavoro domestico** piuttosto che per l'emersione del lavoro nero, com'era prevedibile. Questa possibilità, tuttavia, non è stata di immediata comprensione per un'utenza abituata ad associare la sanatoria con l'emersione, vera o strumentale, di lavoro nero.

Assolutamente irrilevante invece, si è rivelato l'utilizzo della procedura di richiesta del permesso di soggiorno per attesa occupazione presentata direttamente dal lavoratore. Una possibilità questa interessante, perché per la prima volta si metteva il cittadino straniero nella condizione di farsi carico autonomamente della propria regolarizzazione, ma poco percorribile per la difficoltà di soddisfare tutti i requisiti richiesti per accedervi.

L'attività dello sportello di Fondazione Verga vede nel rapporto di scambio e fiducia instaurato con la propria utenza negli anni una delle caratteristiche principali del proprio operare e questo ha permesso di raccogliere, attraverso i racconti e le storie delle persone, informazioni utili a leggere la realtà. Per esempio, dal racconto di alcuni utenti è emerso che per la presentazione della domanda da parte di un "falso" datore di lavoro il costo richiesto era di circa € 5000: si tratta di un fenomeno tristemente conosciuto e prevedibile, che si manifesta puntualmente a latere di ogni nuova regolarizzazione. Infatti, l'incentivo ad un **mercato illegale dei contratti**, in particolare di richieste nel lavoro domestico come lavoro "di copertura" per regolarizzare un altro genere di attività, è stata una delle criticità sollevate anche dai sindacati e dalle associazioni della società civile in relazione alla procedura.¹²

Complicato, inoltre, per gli eventuali beneficiari della misura è stato orientarsi fra le molte agenzie e servizi che offrono assistenza a pagamento per la sola compilazione della domanda senza una verifica accurata dei requisiti per poter accedere alla procedura e senza un accompagnamento fino al termine della stessa. Molti utenti si sono rivolti allo Sportello della Verga a domanda già presentata presso altri servizi, per riuscire ad avere informazioni attendibili e, in alcuni casi, per rimediare a interpretazioni o indicazioni errate. Una delle criticità maggiori per l'utenza ha riguardato le modalità di presentazione della domanda, dal

¹² Come illustrato nell'articolo *L'opinione dei testimoni privilegiati sull'ultima regolarizzazione*, di Marta Regalia, ricercatrice settore Salute e welfare Fondazione ISMU, 2.11.2020.

momento che era necessario essere in possesso di credenziali SPID per presentare la domanda e molti servizi erano chiusi per l'emergenza sanitaria, o lavoravano con orari ridotti. La **limitazione dei settori produttivi** si è rivelata problematica anche per molti richiedenti protezione internazionale con un contratto di lavoro in essere. Molti di loro, in particolare, si sono ritrovati, all'avvio della procedura, con un regolare contratto di lavoro ma senza permesso di soggiorno perché la loro richiesta d'asilo era stata respinta in sede amministrativa o giurisdizionale. Ma, essendo impiegati in settori non contemplati dalla disciplina della regolarizzazione, non hanno potuto accedere alla procedura: così è stato per diversi addetti della ristorazione e impiegati nel settore edile.

Tra le tante difficoltà un esempio positivo è stato quello dell'Associazione Vignaioli della Valtellina che si è rivolta allo Sportello della Fondazione in cerca di persone da assumere e regolarizzare: una scelta lodevole, espressione di una società civile desiderosa di integrare gli immigrati attraverso il lavoro.

Le persone che sono riuscite a presentare la domanda hanno lamentato poi una scarsa informazione riguardo ai tempi di attesa rispetto all'esito, ma non è stata l'unica criticità emersa dal confronto tra normativa e prassi che i richiedenti hanno dovuto affrontare. Si riporta qui di seguito una storia esemplare.

Il Sig. C. A., cittadino della Guinea richiedente asilo ricorrente ospite in un Centro di Accoglienza Straordinaria, lavora ormai da tre anni per una compagnia teatrale come tecnico specializzato, attore e ballerino dopo essere stato formato nell'ambito di un tirocinio. Il datore di lavoro si era rivolto allo sportello della Fondazione Verga per un orientamento in merito alla Commissione Territoriale prima e al ricorso avverso il diniego poi, con ansia crescente per la possibilità di perdere la collaborazione di quello che nel tempo è diventato un lavoratore su cui contare e investire. Con la nuova legge per la regolarizzazione 2020 il datore di lavoro si è subito messo in contatto con lo stesso sportello per valutare la conclusione di un contratto come lavoratore domestico con C.A., il cui contratto come tecnico dello spettacolo, scaduto il 30 marzo, non è stato rinnovato per la cessazione delle attività teatrali dovute al Covid19. Una volta raccolte le informazioni e deciso a procedere, il datore di lavoro ha appreso che il Responsabile del CAS aveva informato tutti gli ospiti che se qualcuno di loro era intenzionato a partecipare alla regolarizzazione avrebbe prima dovuto rinunciare alla domanda di protezione internazionale, oltre che all'accoglienza. La Questura, consultata in merito e direttamente dal datore di lavoro, ha confermato la compatibilità della procedura di regolarizzazione con la domanda di protezione internazionale precedentemente avviata.

Una volta ottenuta questa rassicurazione, datore di lavoro e lavoratore si accingono a procedere all'invio della domanda. Per fare ciò, C.A. che, come la stragrande maggioranza dei richiedenti asilo, non ha il passaporto, si procura una dichiarazione consolare. Al momento della compilazione però, l'operatore gli fa notare che il fatto di essersi rivolto al suo Consolato non è compatibile con la sua domanda di protezione internazionale e pertanto invia la domanda utilizzando come documento identificativo il permesso di soggiorno. Questa informazione getta C.A. e il suo datore di lavoro nel panico per il timore di aver compromesso l'esito dell'iter per il riconoscimento dello status ed induce C.A. ad avvertire tutti i compagni che si stanno attivando per richiedere un passaporto per poter partecipare alla regolarizzazione a non farlo. Se tuttavia è possibile fare domanda di regolarizzazione utilizzando il permesso, il passaporto sarà comunque un documento indispensabile per la sottoscrizione del Con-

tratto di soggiorno: il problema dunque è solo rimandato. Inoltre: è ancora vero, come veniva insegnato più di dieci anni fa agli operatori che si accingevamo a lavorare con richiedenti asilo e titolari di protezione, che richiesta di protezione internazionale e rapporti con le Rappresentanze del Governo di origine sono categoricamente incompatibili?

La domanda di regolarizzazione è stata presentata. Anche la comunicazione all'Inps di inizio lavoro, come da circolare del 24 luglio, è stata inviata. Datore di lavoro e lavoratore però non sono né sollevati né soddisfatti. Non si sa quando ci sarà la convocazione in Prefettura e hanno sentito dire che il permesso di soggiorno arriverà probabilmente fra 2 anni già scaduto. La loro percezione pertanto è che dovranno ricominciare da capo come se niente fosse successo. È difficile spiegare che, al di là del possesso concreto del pezzo di carta in mano, questa procedura permetterà comunque di iniziare un percorso di regolarizzazione e di acquisire dei diritti senza restare appesi al giudizio del Tribunale. C.A. e il suo datore di lavoro non capiscono perché C.A. sia chiuso in un centro di accoglienza da 4 anni aspettando un permesso di soggiorno, nonostante da 3 anni abbia un contratto regolare. La percezione è che ora anche questo contratto da lavoratore domestico, a fronte di nuove spese per il datore di lavoro, non cambierà la sua situazione di sospensione e di impossibilità di espatriare, ricongiungersi, avviare un progetto di famiglia. In un momento di frustrazione C.A. parla di tentare la strada verso la Francia, come clandestino, ed il datore di lavoro dichiara di darsi fino a dicembre per capire e poi, in assenza di risposte certe, lasciare perdere.

La storia di C.A., una tra le molte di richiedenti asilo che hanno chiesto la regolarizzazione lavorativa, mette in luce diversi **aspetti problematici, non solo giuridici, ma anche umani e psicologici**. In primo luogo, la **difficoltà per un richiedente asilo di avere accesso ai propri documenti d'identità personali**, come il passaporto, necessari a numerose procedure amministrative. Essa inoltre dimostra quanto sia rilevante, per la possibilità di accesso a una procedura di regolarizzazione, il **rapporto personale e fiduciario con il datore di lavoro**. Quest'ultimo non soltanto deve essere disponibile ad avviare la procedura, cosa in molti casi anche nel suo interesse, ma anche determinato ad andare incontro a difficoltà, a impegnarsi a raccogliere informazioni e chiarimenti su una procedura nebulosa e, cosa non ovvia, avere i mezzi e gli strumenti per poterlo fare. Non solo: se da una parte tale meccanismo può generare **fenomeni positivi di solidarietà** all'interno della società civile, dall'altro può favorire un **uso strumentale della stipula dei contratti** di lavoro di sanatoria.

Sul punto potrebbe farsi una riflessione interessante di politica normativa: quello che si è verificato, dagli anni '90 in poi, è di fatto uno spostamento dal pubblico al privato della responsabilità di regolarizzazione dello straniero. Negli ultimi decenni le regolarizzazioni hanno avuto come condizione essenziale la presenza di un pregresso o possibile futuro rapporto di lavoro. Una **traslazione del potere di accesso alle procedure** di regolarizzazione dello straniero **dallo Stato**, garante dei diritti, **ai datori di lavoro**, privati cittadini o società che perseguono interessi economici privati. Non è lo Stato che si fa carico della regolarizzazione dello straniero, almeno non in prima battuta. Quest'ultimo deve invece prima trovare un datore di lavoro privato disposto a farsi carico della sua regolarizzazione fungendo così da garante e responsabile di tutta la procedura. Tale scelta normativa può essere condivisa

o meno ma in ogni caso ha specifiche conseguenze. Se da una parte lo Stato decide, ragionevolmente, di integrare solo le persone integrabili nell'economia, dall'altra parte sceglie di far dipendere la relativa procedura non solo da un rapporto di lavoro ma anche dalla presenza di un datore di lavoro disposto a farsi carico della procedura stessa.

Da ciò **fattori che possono influenzare negativamente la procedura**, complice una comunicazione istituzionale spesso poco chiara e frammentaria: lo stato psicologico delle parti coinvolte, l'assenza di una rete sociale di sostegno, la scarsa intraprendenza individuale, la carenza di strumenti economici e culturali. Tutti fattori ben evidenziati nell'esperienza pratica dello Sportello della Fondazione Verga, come esemplificato dalla storia che segue.

#2 STORIE DALLO SPORTELLLO. La signora K., richiedente asilo di nazionalità peruviana assunta a tempo pieno come badante convivente, contatta lo sportello della Fondazione Verga per una consulenza telefonica in merito alla procedura di regolarizzazione in corso. La signora si è resa conto, o qualcuno le ha spiegato, che l'iter per la richiesta di asilo che le ha consentito di restare regolarmente sul territorio e di essere assunta, presumibilmente avrà un esito negativo. Come molti richiedenti asilo che lavorano e che non sono certi dell'esito positivo della loro domanda di asilo, la regolarizzazione 2020 è un'occasione da non perdere. Gli operatori provano a spiegarle in cosa consiste la procedura, e lei chiede di parlare direttamente con la sua datrice di lavoro. A quanto pare, su richiesta della signora K. la datrice di lavoro si è già confrontata con diverse organizzazioni. Appurato che la procedura concerne l'emersione del lavoro nero o la conclusione di nuovi contratti e che nessuna delle due fattispecie comprende il suo caso, in attesa di eventuali e poco probabili (ma promessi da una delle organizzazioni) chiarimenti del Ministero, ritiene di non essere tenuta a fare nulla, tanto meno prendere in considerazione la bizzarra e fantasiosa idea di licenziare la badante per poi riassumerla per il tramite della regolarizzazione, come sembrerebbero suggerire le circostanze.

La datrice di lavoro si sente subissata da richieste e ingiustamente assillata, dato che si è premurata di formalizzare un contratto seguendo tutte le regole assumendo la "per ora regolare" signora K. Non comprende l'ansia della signora K., che un lavoro ce l'ha già e che ha un permesso di soggiorno che le consente di essere assunta.

La signora K. non ha evidentemente le competenze linguistiche, una conoscenza del contesto sufficiente, la confidenza e la stabilità necessaria per decidere una strategia e a condividerla con la sua datrice di lavoro, e questi fattori rappresentano per lei un ostacolo insormontabile all'accesso alla procedura di regolarizzazione e sanatoria.

Il rapporto personale con il datore di lavoro non è comunque l'unico elemento rilevante in una procedura quale quella del 2020: bisogna infatti considerare che **i richiedenti asilo si muovono all'interno di un mercato del lavoro già in parte distorto** dall'uso strumentale di contratti che non corrispondono alla reale situazione lavorativa. Molto spesso, purtroppo, sono i richiedenti asilo le persone maggiormente soggette a tale distorsione (si veda, ad

esempio, il numeroso impiego dei richiedenti asilo nelle società di trasporto e delivery, tristemente famose per il bassissimo trattamento retributivo degli “assunti” in rapporto di lavoro autonomo, oppure il crescente e preoccupante fenomeno del “caporalato” nelle campagne italiane) a causa della loro condizione di subalternità giuridica e della scarsità di strumenti culturali e di integrazione, come mostra la storia del Sig. A.M. dallo sportello della fondazione.

#3 STORIE DALLO SPORTELLLO. Il Sig. A.M., richiedente asilo ricorrente di nazionalità pakistana, si mette in contatto con lo Sportello all’inizio di maggio 2020 per un orientamento e un supporto nella ricerca di lavoro. In Italia ha maturato diverse esperienze nel settore della ristorazione, ma è determinato a concentrare tutti i suoi sforzi nella ricerca di lavoro nel settore agricolo. Ha sentito dire che è un campo dove c’è grande richiesta di lavoratori e inoltre potrebbe consentirgli di ottenere un permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Durante il colloquio con l’orientatrice, viene sistemato il curriculum vitae e gli vengono segnalati siti e luoghi dove orientare la sua ricerca. A.M. si dimostra da subito autonomo e attivo nella ricerca, oltre che volenteroso di investire in questo settore, data anche l’esperienza pregressa in Pakistan e le sue doti di adattabilità e apprendimento veloce. Verso la fine di maggio riferisce di aver già avuto delle offerte di lavoro in agricoltura, ma ci sono problemi a procedere con l’assunzione perché il suo permesso di soggiorno è scaduto, seppur avesse già una prenotazione per il rinnovo (e in ogni stante la proroga fino al 31 agosto per effetto del DL. n. 18 del 2020). Ma la vera questione problematica è un’altra: occorre piuttosto assicurarsi che l’eventuale futuro datore di lavoro acconsenta ad instaurare il nuovo contratto di lavoro attraverso la procedura della regolarizzazione, aspettando il 1° giugno per procedere. Organizzato il colloquio telefonico, il titolare dell’azienda insiste incomprensibilmente per un supporto degli operatori nell’ottenimento della dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro di A.M.: durante la lunga conversazione, si chiarisce infine che l’offerta sul tavolo è per un tirocinio!

Nel frattempo, A.M., insieme ad altri ragazzi, ha già iniziato a lavorare nell’azienda agricola senza aver ancora formalizzato il rapporto, finché il titolare, dopo un confronto con il commercialista, comunica loro che non avendo il permesso di soggiorno (fatto non vero), non potrà essere stipulato alcun contratto di lavoro, e li invita a chiedere alla Questura un permesso di soggiorno di sei mesi non meglio specificato. Non si è riusciti a individuare il reale problema: se l’asserita mancanza di permesso, che comunque la regolarizzazione avrebbe risolto, o se invece fosse diffidenza rispetto alla stessa procedura, che in quel caso avrebbe ben potuto essere accantonata per procedere a una assunzione regolare con il permesso di soggiorno per richiesta di asilo.

Tuttavia, dopo la proposta di tirocinio era comunque chiaro che A.M. doveva continuare a cercare. A inizio luglio, dopo essersi impegnato assiduamente nella ricerca di un lavoro in agricoltura in tutta la Lombardia, viene finalmente inviata una domanda per la regolarizzazione e stipula di un nuovo contratto con A.M.: si tratta di una richiesta di contratto di lavoro domestico inviata da un amico pakistano titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo.

Uno scenario complesso, dunque, quello della possibilità dei richiedenti asilo di accedere alla procedura di emersione e regolarizzazione. Un percorso possibile, come si è visto, sul piano giuridico, ma ostacolato da disposizioni che mal si conciliano con la situazione peculiare dei richiedenti protezione internazionale, spesso impiegati nei più disparati settori produttivi. Le difficoltà che si sono messe in evidenza sono numerose: dal recupero dei documenti ai molteplici adempimenti da effettuare, la poca chiarezza normativa, la minaccia di dover lasciare il circuito di accoglienza, la necessità di una solida rete sociale su cui appoggiarsi e di rapporto personale con il datore di lavoro disponibile, gli ostacoli di ordine linguistico e culturale.

Il legislatore ha ancora una volta in parte perso una preziosa occasione di vera ed incisiva regolarizzazione lavorativa di numerose persone presenti sul nostro territorio, volenterose di radicarsi e regolarizzare la propria posizione, pur conveniente non solo per gli interessati ma per l'intera comunità (in termini di legalità, fiscalità, integrazione).

8. Proposte per una eventuale regolarizzazione dei richiedenti asilo denegati e una nuova, efficace politica migratoria

A fronte di quanto detto e delle esperienze raccontate appare chiaro quanto sia inutile nascondere o sottovalutare problemi realmente esistenti.

Un numero crescente di richiedenti asilo sul territorio nazionale, dopo aver atteso la fine di una procedura spesso lunga e, talvolta, aver lavorato per anni, si ritrova in posizione di irregolarità: solo nel 2019 questa sorte è toccata a 76.798 persone, poche delle quali hanno acceduto alla regolarizzazione del 2020. Alcuni denegati vengono rimpatriati (pochissimi rispetto ai numeri totali, sono stati circa 6mila nel 2019), altri continuano il loro percorso migratorio altrove in Europa, ma la stragrande maggioranza decide di rimanere comunque, sfruttando la possibilità di lavorare in modo irregolare e costruendosi la propria rete sociale nonostante le difficoltà, in attesa oggi, ancora di una futura possibilità di regolarizzazione. Senz'altro la possibilità di regolarizzare il proprio soggiorno, in forza di un contratto di lavoro, è indice di una buona integrazione nel Paese di accoglienza, e va per questo premiata la scelta fatta dal legislatore nel 2020 di includere anche i richiedenti asilo nell'ultimo procedimento di emersione e regolarizzazione, seppur con le criticità evidenziate nei paragrafi precedenti. Ma limitare la regolarizzazione a determinati settori produttivi, considerati dal legislatore "strategici" per la presenza di lavoratori immigrati, non è stata probabilmente la soluzione migliore né per i lavoratori stranieri né per i datori di lavoro.

Va inoltre osservato che, se da una parte è vero che i motivi economici sono spesso determinanti nella migrazione, è pur vero che in diverse circostanze sono provocati ed accentuati

da instabilità politica, persecuzioni etniche, emarginazione sociale. Ed è proprio in tali circostanze che i motivi di fuga dal Paese d'origine possono integrarsi con i motivi economici. Nella realtà **non c'è mai un unico motore della migrazione**. Spesso sono concause, di diversa natura e origine, che si ricollegano però tutte a una fondamentale circostanza: l'impossibilità di condurre una vita dignitosa nel Paese d'origine. I richiedenti asilo che arrivano nel nostro Paese spesso sono identificati come "*migranti economici*" ma in ogni caso arrivano, spesso dopo travagliati viaggi che mettono a rischio della loro vita, domandano asilo, vengono accolti, integrati, lavorano, stringono legami affettivi e sociali, salvo poi vedersi respinta la richiesta di protezione internazionale dopo diversi mesi o addirittura anni in caso di ricorso giurisdizionale, diventando irregolari. Sarebbe sensato e opportuno, da parte del legislatore, pensare a questo punto a **una soluzione per queste persone**: per chi arriva, una strada alternativa alla richiesta di protezione internazionale (che andrebbe comunque mantenuta), e per chi vede respinta la propria domanda di protezione, un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, anche temporaneo, legato, per esempio, a un minimo di tempo trascorso in Italia, o a un certo livello di integrazione culturale e di lingua.

Da questo punto di vista un segnale parzialmente positivo è arrivato dall'ultimo decreto-legge in tema di immigrazione, il n. 130 del 21 ottobre 2020 laddove in esso si ridisegna il permesso di soggiorno di protezione speciale valorizzando la vita privata e familiare del richiedente, la durata del suo soggiorno in Italia, la comparazione tra le condizioni di vita nel Paese d'origine rispetto a quelle nel nostro.

Una **politica migratoria più articolata** andrebbe a beneficio non solo dell'ordine pubblico e del controllo del territorio, evitando la presenza di migliaia di irregolari a rischio di emarginazione economica e sociale, non solo dei diretti interessati ma anche delle persone realmente in fuga da guerre, persecuzioni, trattamenti inumani e degradanti e violazioni sistematiche dei diritti umani, alle quali lo Stato potrebbe garantire tutela con più celerità e sicurezza.

Separare le vie, dunque, diritto di asilo e motivi economici, ma mantenendo sempre aperta questa ultima strada per le persone che riescono comunque a integrarsi e lavorare sul territorio, senza dover aspettare anni per l'ennesima regolarizzazione eccezionale che oltretutto probabilmente per sua natura riprodurrebbe almeno in parte inevitabilmente i limiti che si sono messi in evidenza per quella del 2020.

Il mercato del lavoro e la crisi demografica italiana dimostrano d'altra parte che gli stranieri sono e devono essere considerati una risorsa per il Paese, e non un "problema" da risolvere saltuariamente con provvedimenti governativi.

Una politica normativa seria di integrazione degli immigrati e vie alternative per permessi di lavoro permetterebbero anche di alleggerire il lavoro delle Commissioni Territoriali per

il diritto d'asilo consentendo loro di svolgere il proprio ruolo con più approfondimento, garantendo contemporaneamente tempi più ristretti di esame delle domande. D'altra parte, la possibilità per gli stranieri di ottenere comunque un permesso per motivi di lavoro, anche temporaneo, o di convertire il proprio permesso scaduto, rappresenterebbe per molti una soluzione per sfuggire a una situazione di illegalità e precarietà sociale.



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.