

Ero Straniero

**Immigrazione,
ora uno sguardo
al futuro:
approviamo la
proposta di legge
Ero straniero**



La regolarizzazione straordinaria voluta dal governo nei mesi scorsi ha interessato, in base alle domande ricevute dal Viminale, **oltre 200.000 persone. Un'adesione piuttosto alta**, considerati i limiti ai settori lavorativi interessati dall'emersione e i troppi paletti previsti per accedervi, che dimostra **quanto sia forte il desiderio di mettersi in regola** da parte di chi è rimasto senza documenti ma vive e lavora nel nostro Paese e vuole farlo legalmente.

Ora è necessario, da un lato, **occuparsi delle moltissime persone straniere rimaste escluse dalla misura**; dall'altro, **intervenire sull'attuale legge sull'immigrazione per evitare la creazione di nuova irregolarità**.

La mancanza di una legge adeguata alla gestione degli ingressi regolari per lavoro in Italia è infatti all'origine della creazione costante di irregolarità: è arrivato il momento di **rivedere nel complesso la normativa vigente**, che ha un impianto vecchio di 20 anni e si è rivelata del tutto inadeguata.

Serve finalmente **uno sguardo d'insieme sul fenomeno migratorio, con una prospettiva sul futuro**: per questo continuiamo a impegnarci perché il Parlamento proceda quanto prima alla discussione e approvazione della **riforma contenuta nella proposta di legge popolare "Ero straniero"**, depositata il 27 ottobre di tre anni fa alla Camera e ora all'esame della prima Commissione.



Premessa

Il 15 agosto si è conclusa la procedura di emersione dei rapporti di lavoro avviata dal governo lo scorso 1 giugno¹, che ha riguardato i settori dell'agricoltura, del lavoro domestico e dell'assistenza alla persona. Ad aprile scorso, infatti, il governo, in piena emergenza sanitaria, ha deciso di intervenire per contrastare l'invisibilità delle persone senza documenti presenti in Italia con un provvedimento straordinario di emersione, giustificandolo con la finalità di mitigare la contingenza pandemica in un'ottica di "tutela della salute" ma anche con quella di reperire la manodopera necessaria al comparto agricolo nel contesto della crisi in atto².

Già a novembre 2019, come campagna *Ero straniero*, avevamo proposto un **emendamento alla legge di bilancio che prevedeva una misura straordinaria rivolta a lavoratori e datori di lavoro, con una finestra per l'emersione dalla irregolarità**. Abbiamo quindi giudicato positivamente l'intervento del governo inserito nel decreto "rilancio", vedendolo come necessario e come un primo punto di approdo dell'attività di lobbying istituzionale portata avanti dalle numerose realtà che contribuiscono al lavoro della campagna *Ero Straniero*. Nello stesso tempo, tuttavia, abbiamo da subito segnalato come la misura predisposta fosse troppo restrittiva, a partire dalla platea dei destinatari ridotta a lavoratori e lavoratrici di soli tre settori .

Partiamo dai dati

Dai dati del [report finale](#) del ministero dell'interno, **il totale delle domande ricevute ammonta a 207.542: l'85% del totale** delle domande trasmesse (176.848) riguarda il **lavoro domestico e di assistenza alla persona**, mentre le domande per l'emersione del lavoro subordinato (**agricoltura, pesca, altro**) hanno riguardato il **15%** del totale (30.694)³. Per quanto riguarda invece l'altra procedura prevista nel decreto "rilancio" (art. 103, comma 2), **sono state 12.986 le richieste di permesso di soggiorno temporaneo** presentate direttamente da cittadini stranieri (e non dai datori di lavoro come nell'altra procedura): un numero molto basso, com'era prevedibile dal tipo di requisiti richiesti.

Tab. 1: Totale domande inviate

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; Analisi Statistica delle domande - 15 Agosto 2020	

¹ art. 103, comma 1, del decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020.

² v. la genesi del provvedimento nel [dossier](#) curato dalla Camera dei deputati *Emergenza COVID-19: le misure in materia di immigrazione*, 29 settembre 2020.

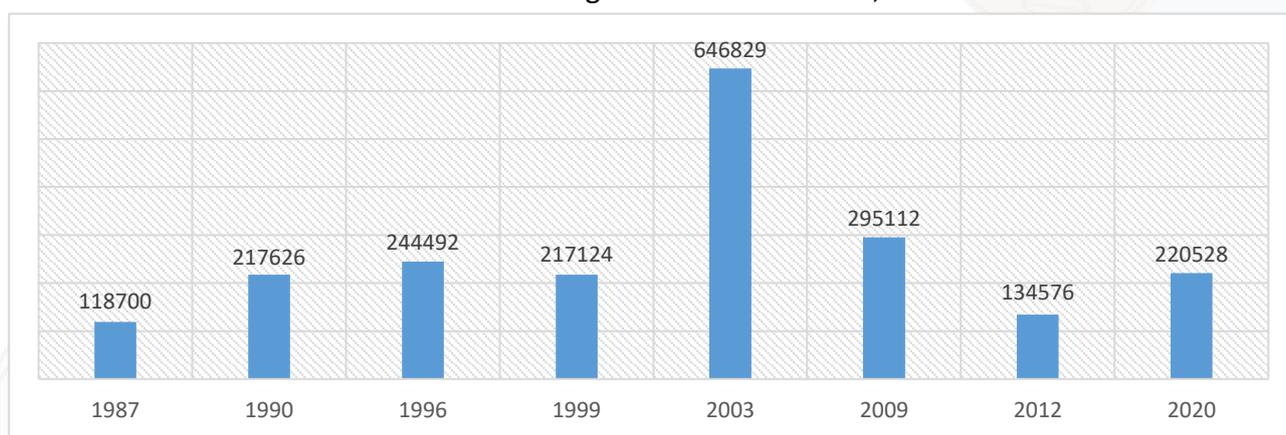
³ Rispetto al Paese di provenienza del lavoratore, ai primi posti risultano l'Ucraina, il Bangladesh e il Pakistan per il lavoro domestico e di assistenza alla persona; l'Albania, il Marocco e l'India per il lavoro subordinato. Sui 176.848 datori di lavoro che hanno presentato domanda di emersione per il settore domestico, 136.138 sono di nazionalità italiana, mentre, per il lavoro subordinato, sono italiani 28.013 datori su 30.694 richiedenti.

Tuttavia, proprio considerando le tante restrizioni della procedura straordinaria voluta dal governo, le oltre 200.000 domande presentate sono una **testimonianza tangibile del desiderio di mettersi in regola di decine di migliaia di lavoratori e lavoratrici costretti al lavoro nero** dalla impossibilità di avere un permesso di soggiorno regolare. La risposta, molto positiva, giunta dal settore del lavoro domestico e di cura è indicativa di quanto fosse attesa da parte di moltissime persone straniere l'occasione per mettersi in regola e uscire dal nero per poter vivere e lavorare con tutte le tutele e contribuire alla società⁴. Proprio per questo c'è il **rammarico** - condiviso da numerosi datori di lavoro - **per quanti, impiegati in altri settori economici, avrebbero voluto emergere ma non hanno avuto la possibilità di farlo.**

Il contributo fiscale a seguito della sanatoria⁵

Oltre alle innegabili ripercussioni positive a livello sociale, tra i benefici della regolarizzazione, le **entrate fiscali e contributive incassate dallo Stato** hanno sempre avuto un peso notevole. Parliamo di benefici economici a lungo termine, considerato che, una volta regolarizzata la propria posizione giuridica, il cittadino straniero lavora legalmente e diventa un contribuente a tutti gli effetti, come dimostra [un'analisi Inps](#) effettuata sulla regolarizzazione del 2002 che ha fatto emergere 650mila cittadini stranieri: l'80 per cento di questi lavoratori era ancora regolarmente occupato a distanza di cinque anni.

Tab. 2: Beneficiari della regolarizzazione in Italia, serie storica



Anche da questo punto di vista, **un numero maggiore di beneficiari della recente regolarizzazione avrebbe comportato maggiori entrate per lo Stato.** Le previsioni rispetto alle oltre 200.000 presentate, secondo l'Osservatorio Domina sul lavoro domestico e la Fondazione Moressa, ci parlano di cifre consistenti. Già solo in questa prima fase, considerando solo il contributo forfettario richiesto per presentare la richiesta di emersione, sono entrati nelle casse dello Stato **30,3 milioni**⁶. Ma il vero beneficio è dato dal fatto che ogni lavoratore, una volta regolarizzato, porterà nelle casse dello stato anche **contributi assistenziali e previdenziali, Irpef e addizionali locali.** Se tutti costoro avessero un regolare contratto di lavoro, **lo Stato incasserebbe ulteriori 314,2 milioni di euro l'anno.** Quanto ai lavoratori

⁴ Tra l'altro, è noto come il lavoro domestico sia il settore con il più alto tasso di lavoratori e lavoratrici in nero (58,3 per cento): secondo le stime dell'[ultimo rapporto dell'Osservatorio Domina](#), oltre un milione sono non in regola dal punto di vista contrattuale. Di questi, la maggior parte sono extra-comunitari senza permesso di soggiorno disponibili al lavoro di assistenza e di cura.

⁵ V. l'analisi di Enrico Di Pasquale e Chiara Tronchin pubblicata su [La voce.it](#) il 28 agosto 2020 e il [X Rapporto](#) annuale sull'economia dell'immigrazione presentato il 14 ottobre.

⁶ Come [riportato dal Sole 24 ore](#), secondo Domina, la cifra è calcolata in base al contributo richiesto ai datori di lavoro per la sanatoria (500 euro) e agli stranieri per il rinnovo temporaneo del permesso di soggiorno (130 euro), sottraendo i circa 75 milioni di costi previsti dal decreto Rilancio per gestire la procedura.

agricoli, se le oltre 30.000 domande si trasformeranno in contratti di lavoro, considerando le attuali classi di reddito per ciascun settore, le **entrate fiscali sarebbero di 49,3 milioni**, per un **ammontare complessivo di 363,5 milioni di euro** l'anno. Proiettare questa cifra rispetto a una platea più ampia, il doppio o il triplo, dà un'idea di quanto sarebbe stato conveniente, anche da un punto di vista economico, puntare sull'emersione di quante più persone possibili.

Tab. 3: benefici economici immediati della regolarizzazione

TIPOLOGIA	DOMANDE RICEVUTE	ENTRATE	COSTI AMMINISTRATIVI	SALDO
Comma 1 (500 euro pro-capite)	207.542	103,8 Mln Euro	75,2 Mln Euro	+30,3 Mln Euro
Comma 2 (130 euro pro-capite)	12.986	1,7 Mln Euro		

[Elaborazioni Fondazione Leone Moressa](#) su dati DL Rilancio

Tab. 4: stima delle entrate fiscali della regolarizzazione 2020

	DOMANDE RICEVUTE	STIMA IRPEF E ADDIZIONALI LOCALI	CONTRIBUTI ASSISTENZIALI E PREVIDENZIALI	ENTRATE FISCALI TOTALI
Lavoratori Domestici	176.848	106,9 Mln Euro	207,3 Mln Euro	314,2 Mln Euro
Lavoratori Subordinati (Agricoltura)	30.694	0	49,3 Mln Euro	49,3 Mln Euro

[Elaborazioni Fondazione Leone Moressa](#) su dati INPS

Un'occasione persa: limiti e criticità del provvedimento⁷

L'inspiegabile limitazione dei settori economici ammessi alla procedura ha minato fortemente l'efficacia del provvedimento e ha rappresentato forse l'elemento più critico: così facendo, infatti, si è ridotta la possibilità di garantire diritti e attenzione al maggior numero possibile di cittadini stranieri in un periodo di pandemia. Inoltre, a fronte di una corretta previsione delle positive ricadute economiche e sociali dell'iniziativa, l'impronta economicistica che è sembrata trasparire dalle righe dell'intervento legislativo ha finito per negare che le persone destinatarie della procedura siano portatrici di diritti universali. Tanto più in un momento in cui le strette imposte dai **decreti cd. "sicurezza"** - sui quali sono pervenute le decisioni della Corte costituzionale⁸ ed è finalmente intervenuto il governo⁹ - avrebbero dovuto imporre l'inclusione di un bacino più ampio di destinatari.

I temi della dignità del lavoro e della lotta allo sfruttamento non possono essere perseguiti in maniera credibile limitando l'intervento ad alcuni settori. **La garanzia di un contratto di lavoro è sufficiente ad assicurare a chi emerge di lavorare legalmente, uscire dalla marginalità e contribuire alla società, a prescindere dal settore in cui lavora.**

La limitazione dei settori ha inciso anche su un'ampia platea di **richiedenti asilo** che, in attesa di definizione della procedura, con un lavoro in un settore diverso (ad esempio operaio edile, metalmeccanico, addetto alla logistica, ecc.), non hanno potuto accedere alla regolarizzazione se non trovando un lavoro (un secondo lavoro?) in uno dei settori idonei.

⁷ Di seguito alcune delle criticità riscontrate dall'Asgi in merito alle procedure previste nel decreto "rilancio".

⁸ v. Corte cost. sent. 186 del 31 luglio 2020 circa l'incostituzionalità del divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo introdotto dal DL n. 113 del 2018.

⁹ Decreto-legge 21 ottobre 2020, n.130.

Soluzione evidentemente poco praticabile per molti. Nei confronti dei richiedenti asilo si è poi assistito alle prassi arbitrarie da parte di molte Questure circa la **“rinuncia” alla domanda di asilo**: una prassi gravissima seguita dagli Uffici immigrazione che hanno subordinato l'accettazione della presentazione della domanda di emersione alla “rinuncia” all'eventuale ricorso giurisdizionale pendente. Fattore, questo, che ha portato molti richiedenti a rinunciare all'emersione¹⁰.

Vi sono poi una serie di requisiti previsti per l'accesso alla misura che hanno di fatto impedito la presentazione della domanda a un certo numero di potenziali beneficiari. Ad esempio, era possibile accedere alla procedura anche con contratti di lavoro part-time ma le soglie reddituali individuati per i datori di lavoro per avviare l'emersione (€30.000 annui per settore agricolo o connessi; € 27.000 per famiglia con più componenti, € 20.000 per famiglia con un solo componente) sono risultate troppo alte. Altro aspetto critico ha riguardato la necessità di documentare la permanenza sul territorio italiano dall'8 marzo 2020. Anche se la prassi seguita consente un'ampia tipologia di prove (certificati medici, multe, schede telefoniche, documenti centri di accoglienza, ecc.), è vero che tali documenti spesso presuppongono una condizione di “regolarità”, con evidente contraddizione rispetto allo scopo dell'intervento.

Alcune testimonianze¹¹

Abbiamo raccolto alcune **testimonianze di lavoratori agricoli** che hanno presentato (o tentato di presentare) domanda di regolarizzazione.

L'irregolarità costituisce un'enorme fonte di preoccupazione:



Per me è una vergogna essere irregolare: mi sento male se penso che non ho i documenti, che sono contro la legge. La mia assoluta priorità, il mio più grande desiderio, è avere i documenti, e poi un lavoro in regola, magari come muratore.

(M., Senegal, Borgo Mezzanone, in Italia da 4 anni)

Essere in regola è un dono di Dio. Non dare i documenti alle persone significa rendere deboli persone che sono già deboli, perché sono in Italia da sole, senza reti.

(A., Senegal, Campobello di Mazara, in Italia da 6 anni)



A volte mi facevano un contratto, più spesso lavoravo al nero. Lavorare al nero è sempre un grosso rischio, è difficile essere pagati, non puoi protestare, dopo tre mesi di lavoro sei fortunato se ti pagano il primo. E poi, se devi dimostrare che hai lavorato, non puoi farlo... per questo io adesso non posso fare domanda per essere messo in regola.

(M., Guinea Bissau, Livorno, in Italia da 7 anni)

¹⁰ Secondo il Ministero dell'Interno (circolare 44360 del 19 giugno 2020), i richiedenti asilo, in quanto autorizzati a permanere nel territorio dello Stato fino alla definizione del procedimento, non avrebbero i requisiti per la prosecuzione della procedura volta al rilascio del permesso di soggiorno temporaneo ex art. 103, comma 2, perché mancherebbe lo stato di irregolarità sul territorio nazionale. In via ermeneutica e giurisprudenziale si stanno affermando interpretazioni più corrette ed aderenti anche al dato letterale dell'art. 103, che sembra fare riferimento non alla regolarità sostanziale della presenza sul territorio, ma alla sola necessità di un permesso scaduto dal 31 ottobre 2019, “non rinnovato o convertito in altro titolo” (Trib. Firenze 25 settembre 2020, TAR Marche, 17 settembre 2020) ma la situazione è di profonda incertezza e avrebbe meritato certamente una riflessione più accurata del legislatore, essendo in gioco la “rinuncia” ad un diritto personalissimo e fondamentale come il diritto alla protezione internazionale.

¹¹ Testimonianze raccolte da Oxfam con il supporto di Mixed Migration Centre.

Molti dei requisiti si sono rivelati impossibili da soddisfare per chi cercava di accedere alla regolarizzazione:

Questa regolarizzazione, per me, non ha senso. È per pochi fortunati. Avrebbe avuto senso se non ci fossero stati tutti quegli ostacoli.

(M., Nigeria, Borgo Mezzanone, in Italia da 5 anni)



Mi hanno spiegato che dovevo presentare il passaporto. Ma come fa ad avere il passaporto chi è arrivato in barca, senza niente? Ho provato a chiedere all'ambasciata, mi hanno detto che dovevo richiedere un certificato di nascita in Liberia. Ma i miei familiari sono tutti morti, non ho più nessuno là. Alla fine non è stato possibile presentare la domanda.

(K., Liberia, Borgo Mezzanone, in Italia da 4 anni)

Mi hanno detto che dovevo presentare un vecchio contratto in agricoltura per fare domanda. Ma io sono arrivata qui pochi mesi fa, prima facevo degli altri lavori, in città, pulizie, cucina.. E poi qui non mi hanno mai fatto un contratto...non sapevo come provare che avevo già lavorato nei campi. E infatti, alla fine ho lasciato perdere.

(J., Nigeria, San Severo, in Italia da 6 anni)



Dovevo provare che ero in Italia prima dell'8 marzo. Ma io non avevo idea di come fare, non avevo documenti, non ho mai avuto problemi con la legge in Italia quindi nessuno sapeva che ero qui... questa regolarizzazione non era per quelli che davvero ne avevano bisogno.

(M., Nigeria, Borgo Mezzanone, in Italia da 5 anni)

La procedura era molto complicata e molti hanno finito con l'essere truffati:

Conosco molte persone che hanno pagato un sacco di soldi, anche 2000 o 3000 euro al loro datore di lavoro per essere messi in regola...o hanno pagato degli avvocati anche 1000 euro...e poi, ancora non sanno com'è andata a finire. Al momento nessuno ha ancora avuto il documento.

(M., Senegal, Borgo Mezzanone, in Italia da 4 anni)



La domanda me l'ha preparata l'operatore legale della comunità dove vivo, per me era impossibile fare da solo. Sono andato a presentarla io all'ufficio postale e mi hanno rimandato indietro due volte dicendo che era sbagliata. La terza volta sono andato con l'avvocato, e magicamente i documenti, gli stessi, andavano bene.

(M., Guinea Bissau, Livorno, in Italia da 7 anni)

"È sempre complicato ottenere i documenti, ci vuole un sacco di tempo, e ti dicono sempre che hai fatto qualche errore, o che sei nel posto sbagliato, o che devi tornare in un altro momento. È difficilissimo capire cosa vogliono. Se non ti aiutano i volontari delle associazioni sei perduto."

(A., Senegal, Feltre, in Italia da 5 anni")



Prossimo passo: una riforma vera per non creare più irregolarità

In conclusione, durante la pandemia ci siamo resi conto da un lato, delle difficoltà causate dalla mancanza di manodopera nei territori; dall'altro, della necessità di far uscire dall'invisibilità e avere contezza di chi è presente in Italia per garantirne l'accesso alle cure e attuare una corretta sorveglianza pandemica. Ed è stato necessario ricorrere a una misura straordinaria e parziale che comunque ha lasciato fuori decine di migliaia di persone e che non andrà a incidere su un sistema che continua a creare irregolari.

Regolarizzazione sempre accessibile e ingressi per lavoro

Tuttavia, non si può ogni volta intervenire tappando i buchi man mano che si creano. **Serve un cambio di passo:** il primo strumento che è necessario introdurre per risolvere a lungo termine la questione "irregolarità" è una **procedura sempre accessibile** che dia la possibilità di mettersi in regola se si è radicati nel territorio, come accade, per esempio, in Germania o in Spagna. Tra l'altro sembra andare nella stessa direzione l'inserimento, nel recente decreto "immigrazione" del governo, di una nuova fattispecie di divieto di espulsione, basata sul livello di integrazione e di radicamento in Italia raggiunto dal cittadino straniero¹². Ma non basta.

Pensiamo sia giunto il momento di un atto coraggioso da parte del Parlamento perché affronti il tema immigrazione alla radice, con uno sguardo verso il futuro. Serve una riforma profonda della normativa vigente, con l'introduzione di canali di ingresso per lavoro che facilitino l'incontro dei datori di lavoro italiani con i lavoratori dei Paesi terzi, governando i flussi verso il nostro Paese. Del resto, la maggior parte degli ingressi in Italia avvengono da tempo tramite ricongiungimenti familiari o con il percorso dell'asilo, come evidenzia il [Rapporto 2020 sull'economia dell'immigrazione della Fondazione Moressa](#): dal 2010 a oggi gli stranieri residenti nel nostro paese sono cresciuti del 44% e sono oggi circa 5 milioni (8,8% della popolazione), ma rispetto al 2010, i cittadini stranieri entrati con un permesso per motivi di lavoro sono il 70% in meno.

La proposta di legge "Ero straniero"

Nella **proposta di legge di iniziativa popolare** dal titolo *Nuove norme per la promozione del regolare permesso di soggiorno e dell'inclusione sociale e lavorativa di cittadini stranieri non comunitari*, depositata tre anni fa con oltre 90.000 firme alla Camera con la **campagna Ero straniero** e ora all'esame della Commissione affari costituzionali, questi nodi si affrontano, proponendo delle soluzioni.

Spetta ora al Parlamento discutere e approvare la nostra riforma e superare una stagione politica che da oltre vent'anni criminalizza il fenomeno migratorio e strumentalmente lo sfrutta, o lo teme, ai fini del consenso, riducendolo a un problema di ordine pubblico, senza una reale volontà di attuare politiche -migratorie e del lavoro - efficaci e rispettose dei diritti.

¹² All'art. 1, comma 1, lettera e).

[Ero straniero](#) è promossa da: **Radicali Italiani, Fondazione Casa della carità “Angelo Abriani”, ARCI, ASGI, Centro Astalli, CNCA, A Buon Diritto, CILD, Fcei - Federazione Chiese Evangeliche in Italia, Oxfam Italia, ActionAid Italia, ACLI, Legambiente Onlus, ASCS - Agenzia Scalabriniana per la Cooperazione allo Sviluppo, AOI**, con il sostegno di numerosi sindaci e decine di organizzazioni.

Il titolo della [proposta di legge di iniziativa popolare](#) è *“Nuove norme per la promozione del regolare permesso di soggiorno e dell’inclusione sociale e lavorativa di cittadini stranieri non comunitari”*. Si compone di 8 articoli che prevedono: l’introduzione di un permesso di soggiorno temporaneo per la ricerca di occupazione e attività di intermediazione tra datori di lavoro italiani e lavoratori stranieri non comunitari; la reintroduzione del sistema dello sponsor; la regolarizzazione su base individuale degli stranieri “radicati”; l’effettiva partecipazione alla vita democratica col voto amministrativo e l’abolizione del reato di clandestinità.

In particolare:

Si prevede **un meccanismo di regolarizzazione su base individuale** a fronte della disponibilità di un contratto da parte di un datore di lavoro, o dell’esistenza di legami familiari, con l’introduzione di una procedura per il rilascio di un **permesso di soggiorno per comprovata integrazione** che permetta a chi è radicato nel territorio di uscire dall’invisibilità e dalla marginalità, assestando allo stesso tempo un colpo allo sfruttamento lavorativo e al sommerso, che tanto penalizza con la concorrenza sleale le imprese italiane.

Si introduce un **permesso di soggiorno temporaneo per ricerca lavoro** (12 mesi) da rilasciare a lavoratori stranieri per **facilitare l’incontro con i datori di lavoro italiani** e per consentire di venire in Italia e svolgere i colloqui di lavoro a coloro che sono stati selezionati, anche attraverso intermediari, sulla base delle richieste di figure professionali da parte del mondo produttivo. L’attività d’intermediazione può essere esercitata da tutti i soggetti pubblici e privati già indicati nella legge Biagi e nel Jobs Act (centri per l’impiego, agenzie private per il lavoro, enti bilaterali, università, etc.), ai quali sono aggiunti i fondi interprofessionali, le camere di commercio e le organizzazioni non governative, oltre alle rappresentanze diplomatiche e consolari all’estero.

Si reintroduce il **sistema dello sponsor**, previsto dalla legge Turco-Napolitano del 1998, per l’inserimento nel mercato del lavoro del cittadino straniero con la garanzia di risorse adeguate per il periodo di permanenza sul territorio nazionale, anche da parte di singoli privati, agevolando in primo luogo quanti abbiano già avuto precedenti esperienze lavorative in Italia o abbiano frequentato corsi di lingua italiana o di formazione professionale.