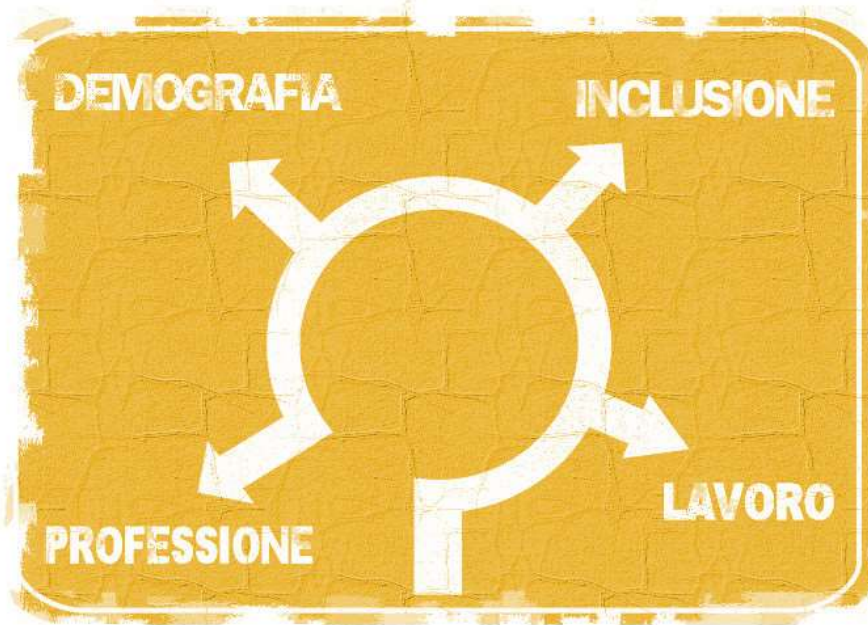


MigrAzioni

Nota informativa sul tema delle migrazioni

Il Panorama Normativo Italiano in tema di migrazione



OSSERVATORIO MIGRANTI

Luglio 2023

A cura di:

Alessandra Armezzani – Consulente giuridico per le attività del Servizio Osservatori MdL e Migranti e IVC delle Competenze

Monica Fiorentino - Servizio Osservatori MdL, Migranti e IVC delle Competenze

Progetto grafico:

Federico Corsi – Servizio Sistemi Informativi, Informazione e Comunicazione sul Lavoro

Responsabile del Servizio Osservatorio MdL, Migranti e Ivc delle Competenze:

Elisabetta Garbarino

Nota Introduttiva

L'Osservatorio Migranti (OM) nasce nell'ambito delle attività del Servizio Osservatori MdL, Migranti e IVC delle Competenze di Alfa Liguria, con l'obiettivo di affrontare le tematiche legate al fenomeno migratorio in Liguria soprattutto attraverso la realizzazione di Progetti Fami in partenariato con Regione Liguria.

Alla luce del fatto che non sia possibile occuparsi delle suddette tematiche senza avere un quadro di riferimento che racconti le dinamiche migratorie nazionali e regionali, si è reso necessario redigere il presente documento con l'obiettivo di elaborare alcuni dati di fonti istituzionali per comprendere e riflettere sull'evoluzione della migrazione. La presente pubblicazione, pur non avendo la pretesa di essere un lavoro esaustivo, offre alcune coordinate di riferimento per delineare le caratteristiche principali del fenomeno migratorio nella nostra regione.

La presente *Nota Informativa* si propone, attraverso una forma grafica snella e facilmente consultabile, di aiutare la diffusione delle informazioni e la conoscenza di un fenomeno particolarmente significativo per la realtà socio-economica ligure.

La presente *Nota Informativa*, infine, ha come obiettivo quello di fornire al lettore un excursus storico della normativa italiana in tema di migrazione, elencando, nelle pagine che seguono, le leggi e i decreti che si sono succeduti nel tempo fino ad oggi.

Per eventuali approfondimenti sulla normativa trattata si indica il sito <https://www.camera.it/leg19/1>.

LA LEGGE MARTELLI

La prima disciplina avente carattere organico è rappresentata dalla c.d. legge Martelli (legge 28 febbraio 1990, n. 39, (conv. D.L. 30 dicembre 1989, n. 416), recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo.

Negli anni seguenti vengono adottati provvedimenti di carattere “parziale”:

- Il c.d. decreto Conso del 1993 (decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito nella legge 12 agosto 1993, n. 296) che introduceva nuovi reati degli stranieri e modificava la disciplina dell’espulsione;
- i c.d. decreti Dini del 1995-1996, mai convertiti in legge, che prevedevano una nuova forma di espulsione come misura preventiva, accompagnata dalla possibilità di stabilire l’obbligo di dimora dello straniero da allontanare.

LA LEGGE TURCO-NAPOLITANO

Nella seconda metà degli anni Novanta si decide di superare la logica dell'emergenza e di stabilire una cornice normativa di carattere generale e sistematica.

Viene approvata la c.d. legge Turco-Napolitano del 1998 (legge 6 marzo 1998, n. 40), che aveva come obiettivi quelli di programmare gli ingressi regolari, stabilire percorsi di integrazione degli stranieri regolarmente residenti sul territorio dello Stato e contrastare l'immigrazione irregolare.

La legge 40/1998 era divisa in sette titoli, dedicati 1) ai principî normativi, 2) all'ingresso, soggiorno, respingimento ed espulsioni, 3) all'ingresso per lavoro, 4) alla famiglia e ai minori, 5) ai diritti di cittadinanza (intesi come diritti civili), 6) ai cittadini UE e 7) alle disposizioni finali.

La legge Turco-Napolitano conteneva una delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo contenente il testo unico delle disposizioni concernenti gli stranieri, che riunisse le norme della legge in questione e altre disposizioni precedenti.

L'esercizio di siffatta delega ha portato all'approvazione del Testo unico sull'immigrazione del 1998 (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), tuttora in vigore anche se più volte modificato.

Esso è integrato da un regolamento di attuazione (D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394).

IL TESTO UNICO

Esso si compone di 49 articoli ed è suddiviso in sei titoli relativi 1) ai principi generali, 2) alle disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato, 3) alla disciplina del lavoro, 4) al diritto all'unità familiare e alla tutela dei minori, 5) alle disposizioni in materia sanitaria, di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale, e 6) alle norme finali. In particolare, il T.U. crea il sistema delle quote di ingresso come momento di incontro tra la domanda e l'offerta di manodopera di stranieri, pur se mitigato dalla possibilità di chiamata diretta del lavoratore straniero da parte del datore di lavoro (c.d. sistema dello sponsor), dalla possibilità del ricongiungimento familiare e da un rafforzamento dei diritti degli stranieri.

Testo completo al seguente link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1998/08/18/098G0348/sg>

Ambiti del Testo Unico in termini di Diritto dell'immigrazione

- ➔ il **diritto dell'immigrazione** in senso stretto, concernente la gestione nel suo complesso del fenomeno migratorio: la definizione di regole di ingresso, di soggiorno, di controllo, di stabilizzazione dei migranti ed anche la repressione delle violazioni a tali regole;
- ➔ il **diritto dell'integrazione**, che riguarda l'estensione, in misura più o meno ampia, ai migranti dei diritti propri dei cittadini (diritti civili, sociali, politici).

Principi fondamentali del Testo Unico

- 1) la **programmazione dei flussi migratori**: Ogni anno il Governo, sulla base della necessità di manodopera interna, stabilisce il numero di cittadini extracomunitari che possono entrare nel nostro Paese per motivi di lavoro.

In particolare, la gestione dei flussi di immigrazione è realizzata attraverso una serie di strumenti, quali il documento programmatico triennale e il decreto annuale sui flussi.

- Il **documento programmatico sulla politica dell'immigrazione** viene elaborato dal Governo ogni tre anni ed è sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari. Esso contiene un'analisi del fenomeno migratorio e uno studio degli scenari futuri; gli interventi che lo Stato italiano intende attuare in materia di immigrazione; le linee generali per la definizione dei flussi d'ingresso; le misure di carattere economico e sociale per favorire l'integrazione degli stranieri regolari.
- Il **decreto sui flussi** è lo strumento attuativo del documento programmatico, con cui il Governo stabilisce ogni anno, sulla base delle indicazioni contenute nel documento programmatico triennale e dei dati sull'effettiva richiesta di lavoro da parte delle realtà locali, elaborati da

un'anagrafe informatizzata tenuta dal Ministero del lavoro, le quote massime di stranieri da ammettere in Italia per motivi di lavoro. In esso sono previste quote riservate per i cittadini provenienti da Paesi a forte pressione migratoria con i quali l'Italia ha sottoscritto accordi specifici di cooperazione in materia di immigrazione. Il decreto è adottato entro il 30 novembre di ciascun anno, previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

Il testo unico prevedeva un terzo strumento: il decreto annuale per l'accesso alle università italiane degli studenti stranieri → Il decreto-legge 145/2013 ha liberalizzato l'ingresso degli studenti residenti all'estero con la soppressione del contingentamento del numero dei visti per motivi di studio rilasciati ogni anno.

Ha, inoltre, previsto altre misure per agevolare l'ingresso e la permanenza di ricercatori e di lavoratori qualificati provenienti da Paesi terzi.

- 2) il **contrasto all'immigrazione clandestina**: Il secondo principio su cui si fonda la disciplina dell'immigrazione è quello del contrasto all'immigrazione clandestina.

L'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio nazionale è considerato un reato punibile con una ammenda o con l'espulsione.

Particolarmente severe sono le disposizioni volte a reprimere il reato di favoreggiamento all'immigrazione clandestina con pene aumentate in presenza di circostanze aggravanti, quali l'avviamento alla prostituzione. Va inoltre ricordata, in proposito, la ridefinizione dei reati di riduzione in schiavitù e di tratta di persone operata dalla legge 228/2003.

Una menzione spetta anche al **permesso di soggiorno a fini investigativi**, rilasciato in favore degli stranieri che prestino la loro collaborazione all'autorità giudiziaria o agli organi di polizia in relazione a delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico (strumento introdotto dal decreto-legge 144/2005).

Uno degli strumenti di contrasto all'immigrazione clandestina è stato la stipulazione, da parte del Governo italiano, di una serie di **accordi bilaterali** in materia di immigrazione.

Con alcuni Paesi, e specificamente con quelli a più alta pressione migratoria, sono stati perfezionati pacchetti di intese di portata più ampia che prevedono non soltanto accordi di riammissione, ma anche intese di cooperazione di polizia, nonché accordi in materia di lavoro. Nei decreti annuali sui flussi di ingresso dei lavoratori extracomunitari sono previste quote riservate per gli stranieri provenienti da Paesi che hanno stretto tali accordi globali di cooperazione.

- 3) il **diritto all'integrazione**: per quanto riguarda il terzo dei tre principi ispiratori della legislazione vigente, l'integrazione degli stranieri regolari, il nostro ordinamento garantisce una ampia tutela dei diritti degli stranieri e promuove l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati.

LA LEGGE BOSSI-FINI Legge 189/2002

Influisce notevolmente sulla materia d'asilo, modificandone alcune procedure. In particolare, vengono istituite Commissioni territoriali, col compito di determinare lo status di rifugiato – sono previsti 20 giorni di tempo dalla presentazione della domanda alla decisione di prima istanza.

Inoltre, viene introdotta la possibilità di un riesame dell'eventuale decisione negativa in prima istanza dalla stessa Commissione, integrata da un membro della Commissione nazionale per l'asilo.

Gli altri nuovi aspetti introdotti da questa legge, sempre in materia d'asilo, riguardano l'introduzione della protezione umanitaria per coloro i quali, pur non rientrando nella definizione di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, necessitano di una forma di protezione sussidiaria poiché in fuga da guerre o da violenze generalizzate; e l'istituzione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo che consentirà il consolidamento delle attività di assistenza e protezione a sostegno dei richiedenti asilo e rifugiati, già avviate con successo nel 2001 nell'ambito del Programma Nazionale Asilo (PNA).

IL D.L. n. 113 del 2018

Il decreto-legge 113/2018, in primo luogo, sostituisce il **permesso di soggiorno per motivi umanitari**, con **permessi di soggiorno "speciali"** che possono essere rilasciati in caso di condizioni di salute di eccezionale gravità, situazioni contingenti di calamità nel Paese di origine, atti di particolare valore civile, oltre ai casi già previsti dal testo unico sull'immigrazione. A giudicare circa le **controversie** relative al rilascio di questi permessi sono competenti le **sezioni specializzate** in materia di immigrazione che decidono con **rito sommario di cognizione (articolo 1)**. Su tale riforma è intervenuta la **Corte di Cassazione**, chiarendo che la normativa introdotta con il D.L.113/2018, nella parte in cui ha modificato la preesistente disciplina del permesso di soggiorno per motivi umanitari, sostituendola con la previsione di casi speciali di permessi di soggiorno "non trova applicazione in relazione alle domande di riconoscimento di un permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte prima dell'entrata in vigore della "nuova legge" (5 ottobre 2018), le quali devono pertanto essere scrutinate sulla base della normativa esistente al momento della loro presentazione (sez. civ. I, sentenza 19 febbraio 2019, n. 4890).

Il provvedimento, inoltre, reca diverse misure finalizzate al **contrasto dell'immigrazione clandestina**.

Alcune di queste incidono sul **trattenimento dello straniero** (articoli 2-4), quali:

- il ricorso alla **procedura negoziata** senza previa pubblicazione del bando di gara al fine di assicurare una tempestiva messa a punto dei **Centri** medesimi e l'attribuzione all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) della funzione di vigilanza collaborativa in tale ambito, ai sensi del Codice appalti;
- la previsione di forme di pubblicità delle **spese di gestione** dei centri;
- l'introduzione di due nuove ipotesi di **trattenimento** degli stranieri che abbiano presentato **domanda di protezione internazionale**: la prima negli hotspot per determinare l'identità o la cittadinanza; la seconda nei Centri di permanenza e rimpatrio in caso non sia stato possibile determinare l'identità o la cittadinanza;
- la possibilità di trattenere temporaneamente lo straniero in attesa dell'esecuzione del provvedimento di espulsione in **luoghi diversi dai Centri di permanenza per il rimpatrio**, in mancanza di disponibilità di posti.

E' inoltre disposto il **prolungamento** da 90 a **180 giorni** del **periodo massimo di trattenimento** dello straniero nei **Centri di permanenza per i rimpatri (CPR)**.

Ulteriori disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione clandestina riguardano l'estensione dell'efficacia del **divieto di reingresso** dello straniero espulso **nell'intero spazio Schengen** (articolo 5) e

l'applicazione delle disposizioni circa la **convalida** da parte del giudice di pace e la ricorribilità innanzi all'autorità giudiziaria, già previste per il provvedimento di espulsione, anche al provvedimento di **respingimento**. Si prevede altresì che il respingimento importi il divieto di reingresso, presidiato da specifiche sanzioni. (articolo 5-bis).

Inoltre, vengono assegnate al Fondo rimpatri presso il Ministero dell'interno le **risorse** stanziare dalla legge di bilancio 2018, destinate al programma di rimpatrio volontario assistito, che possono così essere destinate anche ad **altre forme di rimpatrio** (articolo 6).

Infine, si prevede che i **familiari stranieri** conviventi di diplomatici possano svolgere **attività lavorativa** nel territorio della Repubblica, previa comunicazione tramite i canali diplomatici (articolo 6-bis).

IL DECRETO CUTRO

Dopo i fatti del 26 febbraio 2023, quando un'imbarcazione partita dalla Turchia con a bordo circa 200 persone si è spezzata in due a pochi metri dalla riva del litorale di Steccato di Cutro, in provincia di Crotone, con meno della metà sopravvissuti, è stato varato il D.L. 20/2023 (il cosiddetto "decreto Cutro") convertito in L. 50/2023, originariamente composto da 12 articoli, per un totale di 29 commi, incrementato, dopo l'esame al Senato, a 25 articoli, per un totale di 69 commi.

Tra le misure rilevanti del provvedimento si segnalano:

- l'articolo 1, che prevede che per il triennio 2023-2025, siano definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sia la programmazione di carattere generale sia le **quote massime di stranieri da ammettere in Italia per lavoro subordinato**, anche per esigenze di carattere stagionale, e per lavoro autonomo; ciò in deroga alla normativa vigente che prevede invece due distinti atti (la programmazione di carattere generale affidata a un DPR, la definizione delle quote affidata a un DPCM);
- l'articolo 2, che reca agevolazioni per **l'instaurazione da parte di cittadini extra-UE di rapporti di lavoro in Italia**, prevedendo che già il nulla osta allo svolgimento dell'attività lavorativa consenta lo svolgimento dell'attività lavorativa nelle more del rilascio del permesso di soggiorno;
- l'articolo 3, che riconosce permessi di soggiorno per lavoro al di fuori delle quote in relazione a precedenti **attività di studio o di formazione svolte nei Paesi di origine**;
- l'articolo 5, che riconosce **una priorità** nei decreti flussi 2023-2025 ai datori di lavoro operanti nel **settore agricolo** che in precedenza non siano risultati assegnatari di manodopera pur avendo presentato domanda;
- l'articolo 5-bis, introdotto al Senato, che consente per la realizzazione degli **hotspot e centri governativi di prima accoglienza di derogare** alla normativa vigente fatta eccezione per la legge penale e per le norme del codice antimafia (decreto legislativo n. 159 del 2011) e nel rispetto dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea; si consente inoltre il trasferimento degli stranieri ospitati presso gli hotspot in **strutture analoghe** per l'espletamento delle medesime attività;
- l'articolo 5-ter, introdotto al Senato, che **esclude dal Sistema di accoglienza e integrazione i richiedenti asilo**;
- l'articolo 7, che modifica la disciplina della **protezione speciale**; viene eliminato il divieto di respingimento ed espulsione di una persona nel caso vi sia un fondato motivo di ritenere che l'allontanamento comporti una violazione al rispetto della sua vita privata e familiare; vengono poi

inseriti i procedimenti per il delitto di induzione al matrimonio tra quelli per i quali può essere rilasciato alle vittime un permesso di soggiorno speciale;

- l'articolo 7-ter, che **circoscrive il diritto di ricorso** all'autorità giudiziaria avverso la decisione della commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale esclusivamente nei confronti delle decisioni di rigetto e non anche di inammissibilità;
- l'articolo 8 che, tra le altre cose, prevede la **nuova fattispecie di reato** di morte e lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina;
- l'articolo 9-bis, introdotto al Senato, che prevede l'arresto in **flagranza differita** anche con riguardo ai reati commessi durante la permanenza in un centro governativo di prima accoglienza o in una struttura afferente al sistema di accoglienza e integrazione;
- l'articolo 10 che introduce la facoltà, per la **realizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri** di derogare, fino al 2025, alla normativa vigente fatta eccezione per la legge penale, il codice antimafia e nel rispetto dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea;
- l'articolo 10-bis, introdotto al Senato, che aumenta da 30 a 45 giorni il **termine massimo della proroga del trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri** applicabile allo straniero cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri.



Ente Strumentale della Regione Liguria

Via San Vincenzo, 4 - 16121 GENOVA

Tel.: +39 010 2894 321

Fax: +39 010 255921

Sito Internet: www.alfaliguria.it