

## Immigrazione

19 settembre 2022

Nella XVIII Legislatura la gestione delle politiche migratorie è stata caratterizzata dall'adozione di diversi provvedimenti di urgenza.

In particolare, il governo Conte I ha adottato i D.L. 113/2018 e del D.L. 53/2019. Se il D.L. 113 è intervenuto su numerosi aspetti delle politiche migratorie (condizioni della protezione internazionale, accoglienza dei migranti, contrasto all'immigrazione clandestina, ecc.), le disposizioni in materia di immigrazione contenute nel decreto-legge 53/2019 hanno riguardato soprattutto il contrasto all'immigrazione illegale e il controllo alle frontiere. Di particolare rilievo l'introduzione della possibilità per il Ministro dell'interno di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale in determinati casi.

Successivamente, il governo Conte II, con il D.L. 130/2020, ha modificato alcune disposizioni dei due decreti-legge precedenti, tra cui quella sulla limitazione del transito navale. E' intervenuto, inoltre, in materia di immigrazione sotto vari aspetti. Tra questi, la disciplina per la conversione dei permessi di soggiorno, le misure per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, la procedura di esame delle richieste di riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Nel corso della Legislatura i decreti-legge n. 34 del 2020 e n. 73 del 2022 sono poi intervenuti in materia di emersione del lavoro irregolare e di agevolazioni per il nulla osta al lavoro.

Nel corso della Legislatura sono state infine avviate, senza essere concluse, due proposte di legge in materia di immigrazione: C. 13, di iniziativa popolare, di riforma complessiva della disciplina e C. 3200, approvata dalla sola Camera, di iniziativa parlamentare, che include il reato di matrimonio forzato nell'elenco dei reati che prevedono per le vittime il rilascio allo straniero del permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica.

Parallelamente, si sono svolte due indagini conoscitive: una in materia di [immigrazione, diritto di asilo e gestione dei flussi](#) presso la I Commissione della Camera dei deputati e una sulla [gestione del fenomeno migratorio nell'area Schengen](#), presso il Comitato parlamentare Schengen.

Il 17 marzo 2021 la I Commissione della Camera ha avviato l'esame, senza però giungere all'approvazione di un documento finale, del "Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo" presentato dalla Commissione europea nel settembre 2020. Il Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo costituisce un pacchetto di interventi normativi per riformare diversi aspetti della politica di migrazione dell'Unione europea (tra gli altri, controlli sulle persone che entrano irregolarmente nell'UE; procedure di asilo e di rimpatrio; meccanismi di solidarietà tra Stati membri in risposta alle emergenze dei flussi, etc.). Le proposte sono tuttora in corso di iter legislativo presso le Istituzioni europee.

In conclusione del presente tema è ricostruita la disciplina generale vigente in materia di immigrazione.

### Le principali misure legislative in materia di immigrazione introdotte nel primo anno della legislatura

Nella prima fase della Legislatura sono stati adottati due provvedimenti di urgenza che hanno inciso su diversi profili della disciplina in materia di immigrazione.

Il [decreto-legge 113/2018](#) ha sostituito 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 (articolo 1). La disposizione si applica alle domande di riconoscimento di un permesso di soggiorno per motivi umanitari presentate prima dell'entrata in vigore (5 ottobre 2018) della

nuova legge, e saranno esaminate sulla base della normativa esistente al momento della loro presentazione. Tuttavia, in caso di esito positivo della domanda, fa seguito il rilascio da parte del questore di un permesso di soggiorno per "casi speciali" e soggetto alla disciplina e all'efficacia temporale prevista dall'art. 1, comma 9, del decreto legge ([Cass. sent. 4890/2019](#)).

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 9 luglio 2020 la Corte costituzionale (sentenza n. 186 del 2020) ha dichiarato irragionevole la disposizione del DL 113 che preclude l'**iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo** (art. 13). La Corte ne ha dichiarato l'incostituzionalità per violazione dell'articolo 3 della Costituzione sotto un duplice profilo: per irrazionalità intrinseca, poiché la norma censurata non agevola il perseguimento delle finalità di controllo del territorio dichiarate dal decreto sicurezza; per irragionevole disparità di trattamento, perché rende ingiustificatamente più difficile ai richiedenti asilo l'accesso ai servizi che siano anche ad essi garantiti.

Successivamente il [decreto-legge 53/2019](#), ha introdotto ulteriori misure in materia di contrasto dell'immigrazione clandestina.

In primo luogo si dà facoltà al **Ministro dell'interno** – con provvedimento da adottare di **concerto** con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e informato il Presidente del Consiglio – di **limitare** o **vietare l'ingresso**, il **transito** o la **sosta di navi nel mare territoriale** nei seguenti casi:

- per motivi di **ordine e sicurezza pubblica**;
- quando si concretizzino le condizioni di cui all'articolo 19, paragrafo 2, lettera *g*), della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del Mare di Montego Bay limitatamente alle **violazioni delle leggi di immigrazione** vigenti.

In caso di violazione - da parte del **comandante** di una nave - del **divieto** disposto dal Ministro dell'interno si prevede una **sanzione amministrativa pecuniaria**, consistente nel pagamento di una somma da **150.000 mila a 1 milione di euro**, e la sanzione accessoria della **confisca**, preceduta

da **sequestro immediato** dell'imbarcazione. Gli oneri di custodia delle imbarcazioni sottoposte a sequestro cautelare sono imputati all'armatore e al proprietario della nave; quando invece le stesse imbarcazioni sono affidate in custodia agli organi di polizia, alle capitanerie di porto o alla marina militare perché ne facciano uso per attività istituzionali, i relativi oneri sono a carico delle amministrazioni affidatarie.

Il D.L. interviene sull'art. 51 del codice di procedura penale, relativo alle **indagini di competenza della procura distrettuale**, per estenderne l'applicazione anche alle fattispecie associative realizzate al fine di commettere il **reato di favoreggiamento, non aggravato, dell'immigrazione clandestina**. Conseguentemente, sarà anche possibile svolgere **intercettazioni preventive** per l'acquisizione di notizie utili alla prevenzione di tale delitto.

Sempre attraverso una modifica al codice di procedura, introdotta nel corso dell'esame alla Camera, è stato previsto l'**arresto obbligatorio** di coloro che vengano colti in flagranza di un delitto di **resistenza o violenza contro nave da guerra**.

Sono destinate alcune risorse alla copertura degli oneri conseguenti ad **operazioni di polizia sotto copertura, effettuate da operatori di Stati stranieri** con i quali siano stati stipulati appositi accordi, anche con riferimento al **contrasto del delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina**.

Vengono introdotte nuove fattispecie di ingresso in Italia - per **missione**, per **gara sportiva** e per **ricerca scientifica** - tra quelle per cui (in caso di soggiorni non superiori a tre mesi) non è necessario richiedere il permesso di soggiorno.

Infine, è istituito, presso il **Ministero degli affari esteri**, un **fondo per le politiche di rimpatrio** volto a sostenere iniziative di cooperazione o intese bilaterali per la **riammissione degli stranieri irregolari** presenti nel territorio nazionale e provenienti da Paesi extra-UE.

Il fondo ha una dotazione iniziale di **2 milioni** di euro per l'anno **2019**, che potranno essere incrementati da una quota annua fino a **50 milioni** di euro determinata annualmente con decreto interministeriale. Il fondo è destinato a finanziare:

- **interventi di cooperazione** attraverso il sostegno al bilancio generale o settoriale;
- **intese bilaterali**.

## Dossier

[D.L. 113/2018 - Sicurezza e immigrazione](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11161/d-I-113-2018-sicurezza-e-immigrazione.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11161/d-I-113-2018-sicurezza-e-immigrazione.html>

[D.L. 53/2019 - Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-12293/d-I-53-2019-disposizioni-urgenti-materia-ordine-e-sicurezza-pubblica-2.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-12293/d-I-53-2019-disposizioni-urgenti-materia-ordine-e-sicurezza-pubblica-2.html>

## Le misure in materia di immigrazione nel D.L. 130/2020

Il [decreto-legge n. 130 del 2020](#) ha introdotto disposizioni urgenti in materia di immigrazione e di protezione internazionale, attraverso anche alcune modifiche ai precedenti decreti-legge n. 113/2018 e 53/2019 - intervenuti nel medesimo ambito - approvati all'inizio della legislatura. Nel corso dell'esame in sede referente del disegno di legge di conversione ([A.C. 2727](#)) la I Commissione della Camera ha proceduto ad una serie di audizioni informali dal 3 al 17 novembre 2020. I [documenti acquisiti](#) sono disponibili sul sito internet della Camera.

### Permessi di soggiorno

Il provvedimento, in primo luogo, interviene sulla disciplina del **rilascio del permesso di soggiorno** (articolo 1, comma 1, lett. a) e b), prevedendo che il **rifiuto o revoca** del permesso di soggiorno non possono essere adottati quando ricorrano seri motivi derivanti dal rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato ed estende la **convertibilità in permessi di soggiorno per motivi di lavoro** di diverse tipologie di permessi di soggiorno, tra cui quelli per protezione speciale per calamità, per acquisto della cittadinanza, per assistenza minori.

Sono introdotte anche disposizioni relative ad alcuni **permessi speciali di soggiorno** previsti dal Testo unico dell'immigrazione: per calamità; per motivi di lavoro del ricercatore; per minori stranieri non accompagnati al compimento della maggiore età; per cure mediche (art. comma 1, lett. f)-i).

### **Espulsione**

Si dispone il **divieto di espulsione** in presenza del rischio che lo straniero sia sottoposto a **trattamenti inumani o degradanti** e se ne vieta l'espulsione anche nei casi di rischio di violazione del diritto al **rispetto della sua vita privata e familiare**. In tali casi, si prevede il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale (art. 1, comma 1, lett. e).

### **Porti e acque territoriali**

Il provvedimento interviene sulla disciplina relativa alla possibilità di limitazione o divieto di transito e di sosta delle navi mercantili nel mare territoriale quando ricorrano motivi di **ordine e sicurezza pubblica** ovvero quando si concretizzano, limitatamente alle **violazioni delle leggi di immigrazione vigenti**, le condizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay del 1982.

La nuova disciplina **sostituisce** quella introdotta nel TU immigrazione (art. 11) dal decreto-legge n. 53 del 2019 (c.d. decreto sicurezza-bis). Rispetto a tale previsione si dispone in particolare che il provvedimento di limitazione o divieto possa riguardare il transito e la sosta delle navi, senza più fare riferimento all'ingresso delle medesime. Dal divieto sono escluse le **operazioni di soccorso**.

Nei casi di inosservanza del divieto la pena della multa è da **euro 10.000 ad euro 50.000** (che si aggiunge alla reclusione fino a due anni già prevista per le violazioni all'art. 83 Cod. nav.).

Sono contestualmente oggetto di **abrogazione** le previsioni inserite dal predetto decreto-legge 53 del 2019 agli articoli 11 e 12 del TU immigrazione che prevedevano, in particolare, una sanzione amministrativa da 150.000 euro a 1.000.000 euro, la responsabilità solidale dell'armatore con il comandante e la confisca obbligatoria della nave utilizzata nel caso di violazione del provvedimento di divieto o limitazione di ingresso, transito o sosta delle navi.

In caso di violazione del divieto, si richiama la disciplina vigente del Codice della navigazione, che prevede la reclusione fino a due anni e una multa da 10.000 a 50.000 euro. Sono pertanto eliminate le sanzioni amministrative introdotte in precedenza (art. 1, comma 1 lett. c) e d) e comma 2).

Nel corso dell'esame in sede referente alla Camera, è stata introdotta la possibilità di assegnare i beni sequestrati nel corso di operazioni di contrasto all'immigrazione clandestina anche agli enti del terzo settore (art. 1-bis).

### **Riconoscimento della protezione internazionale**

Un gruppo di disposizioni interviene sulla procedura di **esame delle domande di protezione internazionale**, sulla relativa decisione e sulle procedure di **impugnazione**, attraverso alcune modifiche al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 di attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (art. 2).

Viene modificata la procedura di **esame prioritario** e di **esame accelerato** delle domande di riconoscimento della protezione internazionale, prevedendo, tra l'altro, che le domande presentate da richiedenti per i quali è stato disposto il **trattenimento** in uno *hotspot* o in un centro di permanenza per i rimpatri e delle domande presentate da cittadini provenienti da un **Paese di origine sicuro**, fermo restando l'esame con procedura accelerata, non siano più esaminate in via prioritaria. Inoltre, rientrano nella procedura accelerata le domande presentate da persona sottoposta a procedimento penale, o condannato con sentenza anche non definitiva, per gravi reati. I **minori stranieri non accompagnati** e i richiedenti **portatori di esigenze particolari** (quali minori, disabili, anziani) sono esclusi dall'applicazione della procedura accelerata delle domande.

Nel contempo si prevede che non si applica ai richiedenti **portatori di esigenze particolari** la disciplina in materia di **domande manifestatamente infondate**.

In caso di **domanda di asilo reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento**, questa non viene più considerata automaticamente inammissibile ma è comunque esaminata dalla commissione territoriale entro tre giorni.

Viene portata da uno a **due anni** la durata del **permesso di soggiorno per protezione speciale** rilasciato, a determinate condizioni, a coloro cui è stata respinta la domanda di protezione internazionale.

Infine, si interviene sulla disciplina delle **controversie** sulle decisioni di riconoscimento della protezione internazionale, ed in particolare sulle ipotesi di **sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento**.

### **Trattenimento nei centri per migranti**

Diverse disposizioni intervengono sul trattenimento del cittadino straniero nei centri di permanenza per i rimpatri (articolo 3), tra queste si ricordano:

- la **riduzione dei termini massimi di trattenimento da 180 a 90 giorni**, prorogabili di ulteriori 30 giorni qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia ha sottoscritto accordi in materia di rimpatri;
- la previsione che il trattenimento deve essere disposto con **priorità** nei confronti degli stranieri che siano considerati una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica; siano stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per gravi reati; siano cittadini o provengano da Paesi terzi con i quali risultino vigenti accordi in materia di cooperazione o altre intese in materia di rimpatri;
- l'estensione dei casi di **trattenimento del richiedente protezione internazionale** limitatamente alla verifica della disponibilità di posti nei centri;
- l'introduzione della possibilità, per lo straniero in condizioni di trattenimento di rivolgere istanze o reclami al **Garante nazionale ed ai garanti regionali e locali dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale** e, per il Garante nazionale, di formulare specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata.

Inoltre, si prevede l'applicazione dell'istituto dell'arresto in flagranza differita ai **reati commessi in occasione o a causa del trattenimento** in uno dei centri di permanenza per il rimpatrio o delle strutture di primo soccorso e accoglienza (articolo 6).

### **Iscrizione anagrafica**

Si prevede l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente del richiedente protezione internazionale al quale sia stato rilasciato il permesso di soggiorno per richiesta asilo o la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale. Ai richiedenti protezione internazionale che abbiano ottenuto l'iscrizione anagrafica è rilasciata una **carta d'identità**, di validità triennale, limitata al territorio nazionale (art. 3, comma 2, lett. a)

### **Accoglienza dei richiedenti asilo**

Viene riformato il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati con l'introduzione del nuovo **Sistema di accoglienza e integrazione (SAI)** che prende il posto del Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI, in precedenza SPRAR). L'inserimento nelle strutture del nuovo circuito viene ampliato, nei limiti dei posti disponibili, oltre che ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, ai **richiedenti la protezione internazionale**, che ne erano stati esclusi dal D.L. 113 del 2018, nonché ai titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno previsti dal TU immigrazione e ai neomaggiorenni affidati ai servizi sociali. Il SAI si articola in due livelli di prestazioni: il primo dedicato ai richiedenti protezione internazionale, il secondo a coloro che ne sono già titolari, con servizi aggiuntivi finalizzati all'integrazione. Si prevede l'obbligo in capo al prefetto, prima di inviare il richiedente nei centri di prima accoglienza, di **informare il sindaco** del comune nel cui territorio è situato il centro e viene implementato l'impiego dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale in **attività di utilità sociali** (art. 4, commi 1-4).

### **Cittadinanza**

Il termine per la conclusione dei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza per matrimonio e per naturalizzazione è ridotto da 48 a 24 mesi, prorogabili al massimo fino a 36 mesi (art. 4, commi 4-7).

### **Integrazione**

Si prevede che per i beneficiari di misure di accoglienza accolti nel SAI sono avviati progetti di integrazione a cura delle amministrazioni competenti e nei limiti delle risorse disponibili. Sono altresì individuate alcune linee prioritarie d'intervento per l'aggiornamento del Piano nazionale di integrazione dei titolari di protezione internazionale per il biennio 2020-2021. In tale ambito il Tavolo di coordinamento nazionale per l'accoglienza e l'integrazione può formulare proposte per l'attivazione delle relative iniziative (art. 6).

## Atti Camera

"Conversione in legge del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 3...ento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale" (2727)

<http://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?sezione=lavori&idLegislatura=18&tipoDoc=pdl&idDocumento=2727>

---

## Dossier

[Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e sicurezza](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-14211/disposizioni-urgenti-materia-immigrazione-e-sicurezza-3.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-14211/disposizioni-urgenti-materia-immigrazione-e-sicurezza-3.html>

---

## Emersione del lavoro irregolare e semplificazione delle procedure di rilascio del nulla osta al lavoro

Il **decreto-legge 34/2020 (art. 103)** ha introdotto la possibilità di **emersione dei lavoratori irregolari** impiegati in **agricoltura, lavori domestici e cura della persona**. Si tratta di due forme distinte di regolarizzazione: con la prima i **datori di lavoro** possono presentare **domanda per assumere** cittadini stranieri presenti nel territorio nazionale o per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare preesistente con lavoratori italiani o stranieri sottoposti a rilievi foto-dattiloscopici prima dell'8 marzo 2020 o soggiornanti in Italia prima di tale data in base alle attestazioni ivi previste, ai fini della regolarizzazione del rapporto di lavoro.

La seconda consiste nella concessione di un **permesso di soggiorno temporaneo** di 6 mesi, valido solo nel territorio nazionale, agli **stranieri** con permesso di soggiorno scaduto alla data del 31 ottobre 2019 che ne fanno richiesta e che risultino presenti sul territorio nazionale alla data dell'8 marzo 2020 e che abbiano svolto attività di lavoro nei settori di cui sopra, prima del 31 ottobre 2019 e sulla base di documentazione riscontrabile dall'Ispettorato nazionale del lavoro. Il permesso temporaneo è **convertito in permesso di soggiorno** per lavoro se il lavoratore viene assunto.

In entrambi i casi gli stranieri devono risultare **presenti nel territorio nazionale** ininterrottamente dall'8 marzo 2020.

Le **domande**, sia quelle di emersione del lavoro, sia quelle di regolarizzazione del permesso di soggiorno, sono state presentate **dal 1° giugno al 15 agosto 2020** (il termine originario, 15 luglio, è stato così prorogato dal decreto-legge 16 giugno 2020, n. 52) previo pagamento di un contributo forfetario. Le domande sono presentate dal datore di lavoro all'INPS, per i lavoratori italiani e comunitari, o allo sportello unico per l'immigrazione, per i cittadini di Paesi terzi. Le domande per il permesso di soggiorno temporaneo sono presentate dal lavoratore straniero alla questura. Sono **esclusi dalla regolarizzazione** i datori di lavoro e i lavoratori **condannati**, anche in via non definitiva, **per gravi reati** tra cui il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, la tratta finalizzata alla prostituzione e allo sfruttamento dei minori, il caporalato. Sono esclusi anche i lavoratori interessati da provvedimenti di espulsione per gravi motivi, che risultino segnalati secondo disposizioni fondate su convenzioni internazionali, quelli considerati una minaccia per l'ordine pubblico.

Nel contempo, sono **sospesi**, fino alla fine della procedura di esame delle istanze, i **procedimenti penali e amministrativi** connessi con il lavoro irregolare ad eccezione di quelli per gravi reati. Se la procedura si conclude con la sottoscrizione del contratto di lavoro o con la concessione del permesso temporaneo, i reati si considerano estinti, in caso contrario la sospensione cessa.

Vengono inasprite le **sanzioni** tanto per coloro che, nelle procedure di emersione dei rapporti di lavoro, dichiarano il falso, quanto per coloro che impiegano in modo irregolare i cittadini stranieri che avanzano richiesta del permesso di soggiorno temporaneo.

Inoltre, si autorizza il Ministero dell'interno ad utilizzare tramite agenzie di somministrazione di lavoro, lavoratori da impiegare nelle procedure di regolarizzazione con il limite massimo di spesa di 30 milioni di euro.

In relazione agli effetti derivanti dall'attuazione della regolarizzazione, è disposto un incremento del livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre ordinariamente lo Stato.

Infine, si prevede che le Amministrazioni dello Stato e le regioni, anche mediante l'implementazione delle misure previste dal Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022, adottino

misure urgenti idonee a garantire la salubrità e la sicurezza delle condizioni alloggiative dei lavoratori, nonché ulteriori interventi di contrasto del lavoro irregolare e del fenomeno del caporalato.

Al 15 agosto 2020, data del termine finale per la presentazione delle istanze, il **totale delle domande** ricevute dal portale del Ministero dell'Interno ammonta a **207.542**.

Il [report finale](#) evidenzia una prevalenza di quelle riguardanti il lavoro domestico e di assistenza alla persona, che costituisce l'85% del totale delle domande trasmesse (176.848), rispetto alle domande per l'emersione del lavoro subordinato, che hanno riguardato quindi il 15% del totale (30.694).

Per quanto riguarda invece le **richieste di permesso di soggiorno temporaneo** presentate agli sportelli postali da cittadini stranieri il totale ammonta a **12.986**.

Successivamente, il decreto-legge n. 73 del 2022 recante misure di semplificazioni fiscali, ha provveduto, tra l'altro, a semplificare le procedure di rilascio del nulla osta al lavoro dei lavoratori stranieri.

In particolare, si riduce da 60 a **30 giorni** il termine per il **rilascio del nulla osta al lavoro subordinato** da parte dello sportello unico per l'immigrazione, esclusivamente per le istanze presentate a seguito del decreto sui **flussi d'ingresso** per l'anno 2022 e per quelle che saranno presentate con il prossimo decreto flussi per l'anno 2023. Inoltre, si riduce da 30 a 20 giorni il termine per il rilascio del **visto** da parte delle rappresentanze diplomatiche italiane per l'ingresso in Italia dei lavoratori stranieri che si trovano all'estero e che hanno ottenuto il nulla osta. Infine, estende, nel rispetto di determinate condizioni, l'ambito applicativo delle disposizioni di semplificazione anche nei confronti dei **cittadini stranieri che si trovano nel territorio nazionale**, anziché all'estero, alla data del 1° maggio 2022, per i quali è stata presentata domanda diretta a instaurare in Italia un rapporto di lavoro subordinato nell'ambito del decreto flussi 2021 (articoli 42 e 43).

L'articolo 44, al fine di **semplificare gli ingressi in Italia di lavoratori extra UE** previsti annualmente da appositi decreti (decreti flussi), **per il 2021 e il 2022 modifica la procedura di verifica circa l'osservanza dei presupposti contrattuali** richiesti dalla normativa vigente ai fini dell'assunzione di lavoratori stranieri, affidando tale verifica – qualora non sia già stata effettuata per il 2021 – in via esclusiva a professionisti iscritti in appositi albi e alle organizzazioni datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, in luogo dell'Ispettorato nazionale del lavoro, al quale viene comunque riconosciuta la possibilità di effettuare controlli a campione sul rispetto dei requisiti e delle procedure introdotte.

L'articolo 45, per consentire una più rapida definizione delle procedure di rilascio del nulla osta al lavoro, autorizza il Ministero dell'Interno a utilizzare, tramite una o più agenzie di somministrazione di lavoro, prestazioni di lavoro a contratto a termine, anche in deroga alle norme previste dal codice dei contratti pubblici, nel limite massimo di spesa di 5,7 milioni di euro per l'anno 2022, da ripartire tra le sedi di servizio interessate. Per la medesima finalità, il Ministero dell'Interno potrà inoltre potenziare le risorse umane impiegate con l'incremento del lavoro straordinario del personale già in servizio, incrementare il servizio di mediazione culturale e realizzare interventi di adeguamento delle piattaforme informatiche. A tal fine, sono stanziati ulteriori risorse pari a 6,7 milioni di euro per il 2022.

## Attività conoscitiva in Parlamento sul tema dell'immigrazione

La I Commissione della Camera dei deputati ha svolto un'[indagine conoscitiva in materia di politiche dell'immigrazione, diritto d'asilo e gestione dei flussi migratori](#) avviata nella seduta del 3 aprile 2019.

Nel [programma dell'indagine](#) si richiama l'esigenza di affrontare, tra le altre, le tematiche della programmazione dei flussi, della regolarizzazione e l'ingresso controllato dei migranti, dell'apertura canali regolari di ingresso per lavoro, per ricerca lavoro, per accesso al diritto di asilo, nonché della realizzazione di canali umanitari in favore dei soggetti che hanno bisogno di protezione o di resettlement, evidenziando come l'indagine possa costituire l'occasione per una verifica circa l'applicazione delle previsioni normative in termini di programmazione dei flussi annuali di ingresso, nonché per evidenziare buone prassi e criticità. Al riguardo viene ricordato che il Testo unico per l'immigrazione prevede di programmare quote di ingresso per migranti. L'analisi del fabbisogno oggettivo nazionale appare dunque utile - secondo quanto evidenziato nel programma dell'indagine - al fine di meglio calibrare queste quote e superare le regolarizzazioni fatte dai passati Governi con strumenti ordinari ed alternativi alla domanda di asilo (spesso fatta in maniera strumentale) per avere regolare accesso al territorio nazionale. L'indagine conoscitiva, è, inoltre, finalizzata ad un esame del Sistema di accoglienza e alla ricognizione delle tipologie di centri operativi sul territorio, all'approfondimento delle questioni relative alla detenzione amministrativa, alle politiche di rimpatrio, alle procedure amministrative relative al diritto di asilo, alla tutela dei minori stranieri non accompagnati e delle altre categorie vulnerabili. [Qui](#) i resoconti delle audizioni svolte. La Commissione Affari costituzionali non ha proceduto, al termine dell'indagine, all'approvazione di un documento conclusivo.

Sotto una diversa angolazione, il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia d'immigrazione, ha svolto un'[indagine conoscitiva sulla gestione del fenomeno migratorio nell'area Schengen](#), con particolare riferimento all'attualità dell'Accordo di Schengen, nonché al controllo e alla prevenzione delle attività transnazionali legate al **traffico di migranti** e alla **tratta di persone**. [Qui](#) i resoconti delle audizioni svolte. Il Comitato non ha proceduto, al termine dell'indagine, all'approvazione di un documento conclusivo.

## Promozione del regolare soggiorno e dell'inclusione degli stranieri

La proposta di legge [A.C. 13](#), di iniziativa popolare, interviene, sotto diversi profili, sulla disciplina legislativa in materia di immigrazione dettata, in primo luogo, dal testo unico immigrazione ([D.Lgs. 286/1998](#)). La I Commissione Affari costituzionali della Camera ne ha avviato l'iter nella seduta dell'11 aprile 2019, senza poi concluderlo.

La proposta di legge modifica l'attuale **sistema di gestione delle politiche migratorie**, basato sulla programmazione dei flussi di ingresso dei cittadini stranieri, proponendo l'**abrogazione delle quote di ingresso** definite annualmente, sulla base delle previsioni di richiesta di lavoro, con un apposito decreto del Presidente del Consiglio, il c.d. **decreto flussi** (articolo 4).

In luogo delle quote annuali vengono introdotti **due nuovi canali di ingresso** (articolo 1). Il primo è basato sull'**attività di intermediazione** svolta da una serie di soggetti istituzionali autorizzati (quali i centri per l'impiego, camere di commercio ecc.) che si impegnano a promuovere l'incontro tra offerta di lavoro da parte di cittadini stranieri e richiesta di lavoro da parte di datori di lavoro in Italia. Il lavoratore selezionato da tali soggetti è autorizzato all'ingresso nel Paese e gli è rilasciato un **permesso di soggiorno per ricerca di lavoro**, una nuova tipologia di permesso di soggiorno istituita dalla proposta di legge.

Il secondo canale è costituito dalla prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro (la c.d. **sponsorizzazione**) da parte di soggetti pubblici (quali regioni, enti locali, associazioni no-profit, sindacati) e privati, finalizzato all'inserimento nel mercato del lavoro del lavoratore straniero con la garanzia di risorse finanziarie adeguate e la disponibilità di un alloggio per il periodo di permanenza sul territorio, agevolando in primo luogo quanti abbiano già avuto precedenti esperienze lavorative in Italia o abbiano frequentato corsi di lingua italiana o di formazione professionale.

E' prevista, inoltre, una terza possibilità per gli **stranieri già presenti, a qualunque titolo**, nel territorio del Paese. A costoro, in presenza di condizioni che ne dimostrino l'effettivo radicamento e integrazione nel Paese, è riconosciuto il **permesso di soggiorno per comprovata integrazione** di due anni. Il permesso può essere rinnovato esclusivamente se l'interessato ha svolto nel frattempo una attività lavorativa o ha partecipato a misure di politica attiva del lavoro.

Viene introdotta (articolo 5) anche la possibilità di convertire il permesso di soggiorno per richiesta di asilo nel permesso di soggiorno per comprovata integrazione.

Completano la proposta di legge una serie di misure volte a promuovere l'effettiva **integrazione** sociale degli stranieri.

In primo luogo, viene riconosciuto allo straniero l'**elettorato attivo e passivo nelle elezioni e referendum locali** (articolo 2).

In secondo luogo, si interviene sulla disciplina dei contributi versati dai lavoratori extracomunitari che cessano l'attività lavorativa in Italia prevedendo che possano godere dei **diritti previdenziali e di sicurezza sociale** maturati al momento della maturazione dei requisiti previsti dalla normativa vigente, anche in deroga al requisito dell'anzianità contributiva minima di venti anni. Inoltre, viene eliminato il limite anagrafico per la pensione di vecchiaia (articolo 3).

Si provvede, inoltre, ad estendere l'**accesso all'assistenza sanitaria** in favore di tutti i **minori** stranieri, a prescindere dalla regolarità del soggiorno, e agli stranieri **indigenti** (articolo 6) e a garantire l'accesso alle prestazioni di **assistenza sociale** a tutti gli stranieri in possesso di regolare permesso di soggiorno (articolo 7).

Infine, la proposta di legge **abroga il reato di ingresso e soggiorno illegali**, di cui all'articolo 10-bis TU, fermo restando l'applicazione delle norme vigenti in materia di respingimenti ed espulsioni (articolo 8).



## Dossier

Promozione del regolare soggiorno e dell'inclusione sociale e lavorativa degli stranieri non comunitari

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11926/promozione-del-regolare-soggiorno-e-inclusione-sociale-e-lavorativa-degli-stranieri-non-comunitari.html>

---

## Permesso di soggiorno per le vittime di matrimonio forzato

La proposta di legge [A.C. 3200](#), di iniziativa parlamentare, approvata dalla Camera il 5 aprile 2022 include il **reato di matrimonio forzato** (di cui all'art. 558-bis del codice penale) nell'elenco dei reati che prevedono il rilascio allo **straniero** del **permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica**, disciplinato dall'articolo 18-*bis* del testo unico immigrazione (D.Lgs. 286/1998). Il provvedimento è stato trasmesso al Senato dove non è iniziato l'esame.

L'**articolo 558-bis c.p.** (introdotto dall'art. 7 della L. 69/2019, c.d. Codice Rosso) punisce con la reclusione da uno a cinque anni, chiunque:

- con violenza o minaccia costringe una persona a contrarre matrimonio o unione civile;
- approfittando delle condizioni di vulnerabilità o di inferiorità psichica o di necessità di una persona, con abuso delle relazioni familiari, domestiche, lavorative o dell'autorità derivante dall'affidamento della persona per ragioni di cura, istruzione o educazione, vigilanza o custodia, la induce a contrarre matrimonio o unione civile.

L'articolo 18-*bis* del **testo unico immigrazione**, introdotto dal D.L. 93/2013 (art. 4, comma 1), prevede il rilascio del **permesso di soggiorno alle vittime di atti di violenza in ambito domestico**. La finalità del permesso di soggiorno è consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza.

La disposizione, che ricalca il contenuto dell'articolo 18 del testo unico, relativo al soggiorno per motivi di protezione sociale – prevede il **rilascio** di un permesso di soggiorno allo straniero in presenza dei seguenti **presupposti**.

Devono essere riscontrate **violenze domestiche o abusi nei confronti di uno straniero** nel corso di operazioni di polizia, indagini o procedimenti penali per uno dei **seguenti reati**:

- maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.);
- lesioni personali, semplici e aggravate (artt. 582 e 583 c.p.);
- mutilazioni genitali femminili (art. 583-*bis* c.p.);
- sequestro di persona (art. 605 c.p.);
- violenza sessuale (art. 609-*bis* c.p.);
- atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.)
- nonché per uno qualsiasi dei delitti per i quali il codice di procedura penale prevede l'arresto obbligatorio in flagranza (art. 380 c.p.p.).

In alternativa alle operazioni di polizia, indagini o procedimenti penali, le violenze domestiche o gli abusi possono anche emergere nel corso di interventi assistenziali dei centri antiviolenza, dei servizi sociali territoriali o dei servizi sociali specializzati nell'assistenza delle vittime di violenza.

Da tali operazioni, indagini, procedimenti e interventi assistenziali deve emergere che il tentativo di sottrarsi alla violenza ovvero la collaborazione alle indagini preliminari o al procedimento penale espongono l'incolumità della persona offesa straniera ad un **concreto ed attuale pericolo**.

Le vittime dei matrimoni forzati sono in maggioranza donne e straniere. Secondo l'ultimo rapporto sul fenomeno dei matrimoni forzati in Italia, curato dal Ministero dell'interno, dal 9 agosto 2019, data dell'entrata in vigore della legge 69/2019 c.d. codice rosso che ha introdotto il nuovo reato, fino al 31 dicembre 2021 si sono registrati 35 casi di reati di costrizione o induzione al matrimonio: 7 casi nel 2019 (a partire dal 9 agosto), 8 nel 2020 e ben 20 nel 2021. La maggior parte delle vittime, pari all'85%, sono di genere femminile (Ministero dell'interno, Servizio analisi criminale, [Costrizione o induzione al matrimonio](#), febbraio 2022).

## Dossier

[Rilascio del permesso di soggiorno alle vittime del reato di costrizione o induzione al matrimonio](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-16500/rilascio-del-permesso-soggiorno-alle-vittime-del-reato-costrizione-o-induzione-al-matrimonio.html>

---

## Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo

### Le proposte del 2020

A seguito del parziale stallo del negoziato concernente le proposte legislative di **riforma del sistema comune europeo di asilo** presentate nel 2016, la Commissione europea ha presentato nel settembre del 2020 un pacchetto di proposte normative e di altre iniziative per un nuovo corso in materia di politica di migrazione e di protezione internazionale (cosiddetto **Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo**).

Nel disegno della Commissione europea il pacchetto mira a colmare una serie di lacune individuate nelle dinamiche relative ai **controlli di frontiera** alle **frontiere esterne** e alle **procedure** di asilo e di **rimpatrio**; le nuove norme sono altresì volte a ridurre profili di **disomogeneità** tra i sistemi nazionali di asilo, onde evitare il fenomeno dell'*asylum shopping*. La Commissione europea ha altresì messo mano alla predisposizione di **meccanismi** stabili di risposta alle **emergenze** in caso di flussi migratori irregolari eccezionali, nonché a nuovi sistemi di solidarietà nei confronti degli Stati membri maggiormente esposti al fenomeno migratorio (tali sistemi prevedono un ventaglio di misure di sostegno, che includono forme di *relocation* di richiedenti asilo, presa in carico del processo di rimpatrio relativamente alle persone non aventi diritto a rimanere nell'UE, e risorse di tipo tecnico finanziario).

Da ultimo, il nuovo approccio riguarda anche il rafforzamento delle **relazioni esterne** con i principali **Paesi terzi di origine** e di **transito**.

Il pacchetto normativo attualmente in discussione include, tra l'altro:

- una [proposta di regolamento](#) che definisce un sistema di gestione della migrazione e dell'asilo volto, tra l'altro, a sostituire il cosiddetto **regolamento di Dublino** prevedendo **correttivi** al meccanismo attuale di ripartizione delle domande di asilo fra gli Stati membri. Il nuovo regime prevede uno **strumento di solidarietà** nei confronti degli Stati membri esposti ai flussi, articolato in misure di sostegno che si attivano anche in caso di sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso in mare. Il contributo di solidarietà può assumere varie forme: **ricollocamenti**; misure di **sostegno** ai sistemi nazionali di asilo; strumenti di cooperazione con Stati terzi; impegni a effettuare **rimpatri** dal territorio dello Stato membro beneficiario (**sponsorizzazione dei rimpatri**);
- una [proposta di regolamento](#) recante misure straordinarie e temporanee per affrontare **situazioni di crisi e di forza maggiore** nel settore della migrazione e dell'asilo; la proposta include norme *ad hoc* in caso di situazioni eccezionali di afflusso massiccio (che abbiano ripercussioni sui sistemi nazionali di asilo e sul complessivo sistema comune europeo), nonché lo *status* di protezione immediata per le persone che fuggono da determinate situazioni di crisi;

- una [proposta di regolamento](#) per aggiornare il quadro giuridico di **Eurodac** (la banca dati che contiene le **impronte digitali** dei migranti irregolari e dei richiedenti asilo che sono stati registrati negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati, utilizzata, tra l'altro, per facilitare l'applicazione del "regolamento Dublino"); la proposta intende migliorare il sistema con la rilevazione di ulteriori dati, come le immagini del **volto**, e ampliandone l'ambito di applicazione attraverso l'inclusione dei dati relativi ai cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE che non hanno chiesto asilo;
- una [proposta di regolamento](#) in materia di **accertamenti preliminari (screening)** da applicare alle persone che non soddisfano le condizioni d'ingresso, comprese le persone che chiedono protezione internazionale; gli accertamenti, che includono l'identificazione e i **controlli di sicurezza, controlli sanitari** e di **vulnerabilità**, dovrebbero essere svolti, di norma, in **prossimità delle frontiere esterne** o in altri luoghi dedicati nei territori degli Stati membri, per un periodo massimo di cinque giorni durante il quale le persone devono rimanere a disposizione delle autorità nazionali;
- [una proposta di regolamento](#) che modifica l'attuale normativa sulle **procedure d'asilo**, con la quale la Commissione europea intende sostituire le varie procedure attualmente applicate negli Stati membri con un'unica **procedura semplificata**; il nuovo regime prevede un esame più rapido delle domande in presenza di determinati presupposti, e istituisce una **nuova procedura di frontiera** volta a rendere i **rimpatri più efficaci**;

Sono altresì in corso di iter legislativo: una proposta di regolamento sostitutiva della direttiva vigente che stabilisce i criteri comuni per **identificare le persone** che hanno effettivamente bisogno di protezione internazionale e i diritti comuni per tali persone in tutti gli Stati membri; l'istituzione di un **quadro permanente dell'UE per il reinsediamento**, che dovrebbe sostituire gli attuali programmi di reinsediamento ad hoc dell'UE.

Nell'ambito dell'esame del Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, il 25 maggio 2021, la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati ha svolto l'audizione della Commissaria europea per gli Affari interni, Ylva Johansson. La Commissaria è nuovamente intervenuta nell'audizione del 23 marzo 2022 presso il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione.

### Recenti iniziative

Il 27 aprile 2022, la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte nel settore della **migrazione legale** articolato in:

- una [riforma](#) della **direttiva sul permesso unico**, che mira a rendere la procedura per il permesso più rapida, a consentire la presentazione della domanda sia nei paesi terzi che negli Stati membri dell'UE, e a rafforzare le garanzie per la parità di trattamento e la protezione dallo sfruttamento della manodopera;
- una [revisione](#) della **direttiva sui soggiornanti di lungo periodo**, con disposizioni volte a semplificare le condizioni di ammissione, ad esempio consentendo il cumulo di periodi di soggiorno in diversi Stati membri, e a rafforzare alcuni diritti dei soggiornanti di lungo periodo e dei loro familiari, fra l'altro migliorando il ricongiungimento familiare e favorendo la mobilità all'interno dell'UE.

### Lo stato dei negoziati e le priorità dell'attuale Presidenza semestrale dell'UE

A distanza di oltre due anni dalla presentazione del Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, e di circa sei anni dall'iniziativa di riforma del Sistema comune europeo di asilo, alcune iniziative normative tra quelle citate hanno registrato taluni avanzamenti.

In particolare, oltre alla trasformazione dell'EASO (Ufficio europeo per l'asilo) nella nuova [Agenzia dell'UE per l'asilo](#) mediante il [regolamento \(UE\) 2021/2303](#) (che ne potenzia le funzioni di sostegno agli Stati membri), i principali progressi riguardano:

- l'aggiornamento del quadro giuridico di **Eurodac**, nonché la disciplina in materia di **controlli preingresso**, per i quali il 22 giugno 2022 il Consiglio dell'UE ha approvato i rispettivi mandati per i negoziati con il Parlamento europeo;
- la proposta di regolamento per la **qualifica** dei richiedenti asilo e l'armonizzazione dei **diritti** e dei **benefici** dei titolari di protezione internazionale nell'UE, attualmente oggetto di negoziato tra le istituzioni legislative europee;
- la riforma in materia di **standard di accoglienza**, tuttora oggetto di negoziato tra Parlamento europeo e Consiglio dell'UE.

In materia di migrazione il Programma dell'attuale Presidenza ceca del Consiglio dell'UE attribuisce particolare enfasi alla **cooperazione** con **Paesi terzi** interessati alle rotte migratorie e alla continuazione del lavoro svolto per la riforma complessiva del sistema complessivo dell'UE. Si ricorda che il calendario delle riunioni del Consiglio prevede che il prossimo Consiglio giustizia e affari interni dell'UE si svolga il **13-14 ottobre 2022** a Lussemburgo.

Da ultimo, il 7 settembre 2022 il **Parlamento europeo** e cinque Presidenze del Consiglio dell'UE a rotazione (**Repubblica Ceca, Svezia, Spagna, Belgio, e Francia**) hanno sottoscritto un [accordo](#) con il quale si sono impegnati a collaborare per adottare la riforma in materia di migrazione e asilo prima delle elezioni europee del 2024.

L'accordo prevede una *roadmap* in base alla quale i negoziati tra i colegislatori dovrebbero iniziare al più tardi entro la fine del 2022 e concludersi entro la fine della legislatura 2019-2024. L'effettiva attuazione del calendario concordato è subordinata a riunioni di *follow-up* tra i membri del **gruppo di contatto per l'asilo** (composto dai parlamentari europei **relatori** dei rispettivi dossier legislativi nell'ambito del pacchetto di proposte sopra citate) e i rappresentanti delle Presidenze a rotazione del Consiglio.

Nella dichiarazione comune si sottolinea la necessità che l'adozione dell'intera riforma rispetti rigorosamente l'**equilibrio** tra tutte le componenti del Patto, nonché i **principi** (stabiliti dall'articolo 80 del Trattato sul funzionamento dell'UE) di **solidarietà** e di **equa distribuzione della responsabilità** tra gli Stati membri.

## Dossier

[Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-14796/nuovo-patto-sulla-migrazione-e-l-asilo.html>

## La disciplina dell'immigrazione

### Le fonti normative

Le linee generali delle politiche pubbliche in materia di immigrazione in Italia, fissate dalla legge 40/1998 (cosiddetta "legge Turco – Napolitano"), sono state successivamente consolidate nel decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero.

Successivamente, sono intervenute numerose modifiche - tra cui quelle apportate dalla legge 189/2002 (la cosiddetta "legge Bossi-Fini") e, da ultimo, quelle disposte dal decreto-legge n. 113 del 2018 - che hanno modificato il testo unico, pur non alterandone l'impianto complessivo.

Norme regolamentari, di attuazione del testo unico, sono contenute nel D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, come modificato dal D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334, emanato in attuazione della legge 189/2002.

Il testo unico interviene in entrambi gli ambiti principali del 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; e 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).

I principi fondamentali che sono alla base del testo unico sono essenzialmente tre: la **programmazione dei flussi migratori** e il **contrasto all'immigrazione clandestina** (per quanto riguarda il diritto

dell'immigrazione);

la concessione di una ampia serie di diritti volti all'integrazione degli stranieri regolari (diritto dell'integrazione).

Il testo unico non interviene in materia di diritto di asilo la cui disciplina, in passato contenuta nel decreto-legge 416/1989 (la cosiddetta "legge Martelli"), ha avuto una regolamentazione dettagliata ad opera di provvedimenti di recepimento della normativa comunitaria.

La condizione giuridica degli stranieri cittadini di stati membri dell'Unione europea è stata disciplinata con il decreto legislativo 30/2007 sempre di derivazione comunitaria (dir. 2004/38/CE).

## La programmazione dei flussi migratori

In Italia l'immigrazione dei cittadini stranieri non appartenenti all'Unione europea è regolata secondo il principio della programmazione dei flussi. Ogni anno il Governo, sulla base della necessità di manodopera interna, stabilisce il numero di stranieri 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. L'ultimo documento programmatico adottato è quello per il triennio 2004-2006 (D.P.R. 13 maggio 2005).

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.

Una norma di salvaguardia prevede che qualora non sia possibile emanare il decreto (per esempio in assenza del documento programmatico triennale) il Presidente del Consiglio può adottare un decreto transitorio con una procedura più veloce e senza il parere delle Camere. Tale decreto, però, non può superare le quote stabilite nell'ultimo decreto (ordinario o transitorio) emanato (art. 3 del testo unico del 1998). Il 17 gennaio 2022 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2021 recante la programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2022. Il decreto flussi 2022 ammette in Italia, per motivi di lavoro subordinato stagionale e non stagionale e di lavoro autonomo, i cittadini non comunitari entro una quota complessiva massima di 69.700 unità.

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.

## 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.

Gli strumenti che l'ordinamento predispone per il contrasto all'immigrazione clandestina sono numerosi e vanno dalla repressione del reato di favoreggiamento all'immigrazione clandestina, al respingimento alla frontiera, dall'espulsione come misura di sicurezza per stranieri condannati per gravi reati, all'espulsione come sanzione sostitutiva.

Il principale di essi può tuttavia considerarsi l'**espulsione amministrativa**. Essa può essere eseguita con l'accompagnamento alla frontiera da parte delle forze dell'ordine, disposto dal prefetto in determinati casi (rischio di fuga, presentazione di domanda di permesso di soggiorno fraudolente ecc.).

Qualora non ricorrano tali condizioni lo straniero, può chiedere al prefetto, ai fini dell'esecuzione dell'espulsione, la concessione di un periodo per la partenza volontaria, anche attraverso programmi di rimpatrio volontario ed assistito.

Particolarmente severe sono le disposizioni volte a reprimere il reato di favoreggiamento all'immigrazione clandestina, punito con la reclusione fino a quindici anni. Le pene sono poi 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. Si tratta di un nuovo strumento introdotto dal decreto-legge 144/2005, e che si inserisce nel solco della legislazione premiale in materia di immigrazione inaugurata dal permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, che può essere rilasciato a immigrati clandestini che siano vittime di situazioni di violenza o di grave sfruttamento.

Quando l'espulsione non può essere immediata, gli stranieri devono essere trattenuti presso appositi **centri di permanenza per i rimpatri (CPR)** istituiti dal D.L. 13/2017 in sostituzione dei centri di identificazione ed espulsione (i CIE, che a loro volta avevano sostituito i centri di permanenza temporanea ed assistenza – CPTA), per il tempo strettamente necessario alla loro identificazione ed espulsione.

I CPR sono luoghi di trattenimento del cittadino straniero in attesa di esecuzione di provvedimenti di espulsione. In tali strutture lo straniero deve essere trattenuto con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità (art. 14, co. 2, D.Lgs. 286/1998). Il trattenimento è disposto con provvedimento del questore per un periodo di 30 giorni, prorogabile fino ad un massimo di 90 giorni. In casi particolari il periodo di trattenimento può essere prolungato di altri 30 giorni.

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.

Si tratta, innanzitutto, degli accordi di riammissione degli stranieri irregolari, previsti dal testo unico sull'immigrazione, volti ad ottenere la collaborazione delle autorità del Paese straniero nelle operazioni di rimpatrio dei migranti non regolari, espulsi dall'Italia o respinti al momento dell'attraversamento della frontiera.

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.

Da ultimo, con l'approvazione della legge di conversione del [decreto-legge n. 113 del 2018](#) si è intervenuti sulla normativa vigente in materia.

## L'integrazione degli stranieri regolari

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.

Innanzitutto, agli stranieri sono garantiti, alla stregua dei cittadini italiani, i **diritti fondamentali** di libertà ed eguaglianza fissati dalla prima parte della nostra Costituzione. Tra questi, espressamente destinato agli stranieri, il diritto di asilo (art. 10 della Cost.).

Inoltre, una serie di disposizioni contenute in leggi ordinarie provvedono a fissare contenuti e limiti della possibilità degli stranieri di godere dei diritti propri dei cittadini e dall'altro a promuovere l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati.

In primo luogo, la legge prevede, in presenza di determinate condizioni, la concessione agli stranieri della **cittadinanza** (per naturalizzazione, per nascita o per matrimonio), quale massimo strumento di integrazione e di possibilità di godimento dei diritti garantiti dall'ordinamento. L'acquisizione della

cittadinanza per naturalizzazione presuppone la permanenza regolare e continuativa nel territorio nazionali per dieci anni ed è subordinata alla decisione, in larga parte discrezionale, dell'amministrazione pubblica.

Per quanto riguarda i diritti civili, agli stranieri è garantito il diritto alla difesa in giudizio (art. 17 testo unico).

Inoltre, è prevista una serie di strumenti volti al **contrasto della discriminazione razziale**: a partire dalla legge 654/1975 di ratifica della Convenzione di New York del 1966 contro il razzismo, fino al testo unico che da una definizione puntuale degli atti di discriminazione (art. 43) e disciplina l'azione di sede civile contro tali atti (art. 44).

In questo settore alcuni importanti interventi sono stati realizzati principalmente in attuazione della disciplina comunitaria: il D.Lgs. 215/2003 e il D.Lgs. 216/2003 contengono disposizioni per garantire la non discriminazione a causa delle proprie origini, il primo in generale, il secondo in materia di lavoro.

Sono previste, inoltre, alcune disposizioni relative alla tutela dei **diritti sociali**.

Specifiche disposizioni del testo unico (artt. 28-33) prendono in esame le forme di garanzia del diritto all'unità familiare e al **ricongiungimento familiare**, riconosciuto agli stranieri regolarmente soggiornanti, e di tutela dei minori, il cui prioritario interesse deve sorreggere tutti i provvedimenti amministrativi e giurisdizionali in materia di diritto all'unità familiare.

Per quanto riguarda il diritto alla salute, viene garantita una ampia **assistenza sanitaria** a tutti gli stranieri, compresi coloro che non sono in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno (artt. 34-36).

Anche il **diritto allo studio** è garantito dal testo unico (art. 38, 39 e 39-bis).

Le disposizioni del testo unico in materia di servizi abitativi e di assistenza sociale per stranieri (artt. 40-41) prevedono che le regioni, in collaborazione con gli enti locali e con le associazioni di volontariato, predispongano centri di accoglienza destinati ad ospitare stranieri regolarmente soggiornanti e impossibilitati, temporaneamente, a provvedere autonomamente alle proprie esigenze abitative e di sussistenza.

L'art. 41 del testo unico estende a favore degli stranieri in possesso del permesso di soggiorno (di durata non inferiore a un anno) o del permesso di soggiorno di lungo periodo anche l'accesso ai servizi socio-assistenziali organizzati sul territorio.

Quanto ai **diritti politici**, va segnalata la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale fatta a Strasburgo nel 1992 tra i Paesi membri del Consiglio d'Europa (ratificata dall'Italia con legge 203/1994) con la quale vengono garantiti agli stranieri residenti nei Paesi aderenti una serie di diritti

. In particolare il capitolo A della Convenzione prevede il riconoscimento agli stranieri, alle stesse condizioni previste per i cittadini, delle libertà di espressione, di riunione e di associazione, ivi compresa quella di costituire sindacati e affiliarsi ad essi, ferme restando le eventuali limitazioni per ragioni attinenti alla sicurezza dello Stato, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Con il capitolo B si riconosce il diritto alle collettività locali che hanno nei loro rispettivi territori un numero significativo di residenti stranieri, di creare organi consultivi volti a rappresentare i residenti stranieri a livello locale, ai quali deve essere data la possibilità di discutere sui problemi di loro interesse per il tramite di rappresentanti eletti o nominati da gruppi associati.

Non si è data, invece, applicazione al capitolo C della Convenzione che impegna le parti a concedere agli stranieri residenti il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni locali che, pertanto, non è attribuibile agli stranieri non comunitari.

## Focus

[Le principali misure in materia di immigrazione della XVII legislatura](https://temi.camera.it/leg18/post/le_principali_misure_in_materia_di_immigrazione_della_xvii_legislatura.h)

[https://temi.camera.it/leg18/post/le\\_principali\\_misure\\_in\\_materia\\_di\\_immigrazione\\_della\\_xvii\\_legislatura.h](https://temi.camera.it/leg18/post/le_principali_misure_in_materia_di_immigrazione_della_xvii_legislatura.h)

---

[I Centri di permanenza per i rimpatri](https://temi.camera.it/leg18/post/cpr.html)

<https://temi.camera.it/leg18/post/cpr.html>

---