



**Progetto “Ricostruire Insieme” - L’Aquila  
Decima lezione**

**Le politiche migratorie: dalla legge  
Martelli al “pacchetto sicurezza”**

**A cura di  
Sergio Bontempelli  
<http://www.sergiobontempelli.net>  
Aprile 2010**

# Le principali leggi sull'immigrazione in Italia

- ★ Legge 28 febbraio 1990, n. 39 (“legge Martelli”)
- ★ Decreto legge 18 novembre 1995, n. 489 (“decreto Dini”)
- ★ Legge 6 marzo 1998, n. 40 (“legge Turco-Napolitano”)
- ★ Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (“Testo Unico Immigrazione”)
- ★ Legge 30 luglio 2002, n.189, modifiche al Testo Unico (“Legge Bossi-Fini”)
- ★ Legge 15 Luglio 2009, n. 94 (“pacchetto sicurezza”)

# La legge Martelli

- ✦ Reintroduce l'*obbligo di visto* per quasi tutti i paesi di provenienza degli immigrati
- ✦ Introduce il criterio della *programmazione dei flussi per lavoro*, e dunque “inventa” il decreto-flussi con le quote annuali (anche se questa parte della legge non verrà di fatto applicata)
- ✦ Rafforza le misure di controllo alle frontiere, disciplinando in modo preciso i respingimenti e prevedendo sanzioni penali per chi favorisce l'ingresso clandestino

## La legge Martelli (2)

- ✦ Introduce l'istituto moderno dell'*espulsione*, affidandola alla competenza del Prefetto per renderla più facilmente eseguibile (in precedenza era del Ministro dell'Interno) e prevedendo l'*intimazione* per il primo rintraccio, l'*accompagnamento alla frontiera* per il secondo rintraccio

## La legge Martelli (3)

- ✦ Per le situazioni pregresse di irregolarità, la legge prevede anche una *sanatoria*
- ✦ Verranno “sanati” 217.626 immigrati non regolari

# Il fallimento della legge Martelli

- ✦ **Sbarchi di irregolari.** Tra il 1990 e il 2000 dal solo Canale di Otranto sbarcano circa mezzo milione di persone (stima ICMD 2000)
- ✦ **Presenze irregolari.** Nel 1995 con il decreto Dini “emergono” 245.000 irregolari presenti in Italia (Barbagli 2004, “I sommersi e i sanati”, Il Mulino, pag. 203)
- ✦ **Inefficacia delle espulsioni.** In vigore della legge Martelli vengono rimpatriati il 10% degli immigrati irregolari intercettati dalla Polizia (Barbagli 2004, pag.203)
- ✦ **Sanatorie.** La metà degli stranieri regolari ha acquisito il permesso di soggiorno tramite la sanatoria (Barbagli 2004, pag. 51)

## Il decreto Dini

- ✦ Al fallimento della legge Martelli si risponde con un ulteriore *inasprimento della normativa sull'immigrazione*
- ✦ I vari “decreti Dini” del 1995 introducono l'espulsione in presenza di condanne penali con sentenza anche non definitiva per la quasi totalità dei reati, o in caso di “pericolosità sociale” accertate dalle autorità di Pubblica Sicurezza
- ✦ Quando non è possibile identificare l'identità o la nazionalità dello straniero da espellere, si prevedono misure restrittive della libertà personale (obbligo di dimora)

## La legge Turco-Napolitano

- ✦ **Flussi.** Gli ingressi per lavoro vengono interamente regolati dai decreti flussi, che devono fissare un tetto massimo di ingressi per ciascun anno. L'ingresso si fa tramite chiamata nominativa (il datore di lavoro assume lo straniero “a distanza”)



## La legge Turco-Napolitano (2)

- ★ **Sponsor.** Oltre alla chiamata nominativa, i decreti flussi stabiliscono quote massime di ingresso per “prestazione di garanzia”. La prestazione di garanzia (detta anche “sponsor”) è un sistema in cui un cittadino in Italia chiama uno straniero ancora all'estero, facendosi “garante” del suo percorso di inserimento in Italia. La garanzia è data dal deposito di una fidejussione bancaria che copre le spese di mantenimento in Italia durante la ricerca di lavoro. In questo modo, non è più necessario avere già un lavoro prima di entrare nel nostro paese.

## La legge Turco-Napolitano (3)

- ✦ **Espulsioni.** Come già accadeva con la legge Martelli, la prima espulsione è eseguita mediante intimazione, la seconda attraverso l'accompagnamento coattivo alla frontiera. Per gli stranieri già espulsi viene stabilito un divieto di reingresso della durata di cinque anni
- ✦ **CPT.** Quando non è possibile stabilire l'identità e la nazionalità dello straniero da accompagnare alla frontiera, si prevede il *trattenimento* presso apposite strutture dette "Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza" (CPTA). Il periodo di trattenimento è fissato in un massimo di trenta giorni



## La legge Turco-Napolitano (4)

- ✦ **Carta di soggiorno.** Allo straniero che abbia soggiornato legalmente in Italia da almeno cinque anni può essere rilasciato uno speciale permesso, detto *carta di soggiorno*, valido a tempo indeterminato e non soggetto a rinnovo
- ✦ **Contrasto alle discriminazioni.** Si prevede un'azione civile (con possibile risarcimento delle vittime) contro i casi di discriminazione per motivi di razza, origine etnica, orientamento sessuale ecc.

# Fallimento (e mancata applicazione) della Turco-Napolitano

- ✱ **Sponsor.** Tra il 1999 e il 2002 vengono previste solo 30.000 quote per “sponsor” (a fronte di 309.900 quote complessive nei decreti flussi)
- ✱ **Presenze irregolari.** Nel 2002 con la sanatoria della Bossi-Fini “emergono” 700.000 irregolari presenti in Italia
- ✱ **Inefficacia delle espulsioni.** Tra il 1999 e il 2002 vengono rintracciati 527.200 irregolari, ne vengono rimpatriati 302.398 (il 57,36%).

## Fallimento (e mancata applicazione) della Turco-Napolitano (2)

- ✦ **CPT.** Nel 1999, su circa 8.000 “trattenuti”, solo il 44% viene effettivamente rimpatriato: questa percentuale scende al 32,1% nel 2000 e al 29,6% nel 2001 (dati Corte dei Conti 2003). Un’inchiesta di Fabrizio Gatti sul CPT di Via Corelli dimostra la violazione sistematica dei diritti umani nelle strutture (Corriere della Sera, 6 Febbraio 2000)
- ✦ **Permessi di soggiorno.** Per il rinnovo di un permesso di soggiorno l’Amministrazione impiega in media 8 mesi (Corte dei Conti 2003)

# La legge Bossi-Fini (1)

- ★ **IMPRONTE DIGITALI:** Agli immigrati che chiedono il permesso di soggiorno vengono rilevate le impronte digitali.
- ★ **PERMESSO DI SOGGIORNO:** La durata dei permessi è equivalente al contratto di lavoro
- ★ **CONTRATTO DI SOGGIORNO:** Il contratto di lavoro per gli stranieri si trasforma in “contratto di soggiorno”: il datore di lavoro garantisce che lo straniero dispone di un alloggio idoneo, e si impegna a pagare le spese di rimpatrio

## La legge Bossi-Fini (2)

- ★ **CARTA DI SOGGIORNO:** Viene elevato da cinque a sei anni il periodo di soggiorno necessario perché lo straniero possa ottenere la carta di soggiorno.
- ★ **SPORTELLO UNICO:** è istituito presso la prefettura uno sportello unico per l'immigrazione, responsabile dell'intero procedimento per l'assunzione di lavoratori stranieri.
- ★ **SCOMPARE LO SPONSOR:** La figura dello sponsor viene cancellata.

## La legge Bossi-Fini (3)

- ★ **ESPULSIONI:** L'espulsione viene eseguita di norma mediante accompagnamento. Il divieto di reingresso viene portato da cinque a dieci anni
- ★ **CPT:** viene elevato da trenta a sessanta giorni il tempo massimo di permanenza nei CPT
- ★ **RESPINGIMENTI IN MARE:** più poteri alle navi della Marina militare per bloccare le "carrette" che trasportano in Italia i migranti irregolari.



# Fallimento della Bossi-Fini (1)

- ✦ **Presenze irregolari.** Stime del 2006 parlavano di una presenza irregolare in Italia oscillante tra 500.000 (Caritas) e 800.000 persone (Eurispes)
- ✦ **Espulsioni.** Il numero di immigrati irregolari effettivamente allontanati rispetto a quelli rintracciati ha continuato a disegnare un sistema complessivamente costoso e inefficiente. Per le misure di contrasto lo Stato ha speso circa l'80% delle risorse destinate all'immigrazione (mentre solo il 20% è stato destinato alle misure di accoglienza e integrazione)

**Tab. A Respingimenti, espulsioni e rimpatri di stranieri rintracciati in posizione irregolare, 1999-2005**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Totale rintracciati	112.881	130.791	133.655	149.783	105.739	105.662	119.923
Totale persone allontanate	72.392	66.057	75.448	88.501	65.153	59.965	54.306
Allontanati, %	64,1	50,5	56,4	59,1	61,6	56,8	45,3
Respingimenti alla frontiera	48.437	42.221	41.058	43.795	27.397	24.528	23.878
Espulsioni/ritorni	23.955	23.836	34.390	44.706	37.756	35.427	30.428
Non ottemperanti	40.489	64.734	58.207	61.282	40.586	45.697	65.617

*Fonte: Elaborazioni Nomisma su dati European Migration Network su informazioni del Ministero dell'Interno*

## Fallimento della Bossi-Fini (2)

- ✦ **Permessi di soggiorno.** Per il rinnovo di un permesso di soggiorno l'Amministrazione impiega in media 18 mesi, contro gli 8 del periodo di vigenza della Turco-Napolitano (Corte dei Conti 2003). Alla data di Ottobre 2008, i sindacati denunciavano 1 milione e mezzo di immigrati in attesa di rinnovo del permesso, con tempi di rinnovo che nelle grandi città superavano i dodici mesi. A Gennaio 2009, dati del Ministero dell'Interno parlavano di una media di 291 giorni per ogni permesso di soggiorno elettronico rilasciato

# Il pacchetto sicurezza

- ✦ **Cittadinanza italiana.** L'acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio può avvenire dopo due anni di matrimonio (in precedenza erano sei mesi). Per ottenere la cittadinanza è necessario il pagamento di una tassa di 200 euro.
- ✦ **Matrimoni.** Una modifica al Codice Civile prevede l'introduzione dell'obbligo di esibire il permesso di soggiorno. Niente più matrimoni misti con stranieri irregolari, dunque.

## Il pacchetto sicurezza (2)

- ★ **Reato di immigrazione clandestina.** Si introduce il reato di ingresso e soggiorno irregolare. E' prevista un'ammenda da 5.000 a 10.000 euro.
- ★ **Alloggio idoneo per il ricongiungimento.** Per i ricongiungimenti familiari si aggiunge al certificato di idoneità alloggiativa quello igienico-sanitario (in precedenza era richiesto l'uno o l'altro, e non entrambi).
- ★ **CIE (ex-CPT).** Si prevede il prolungamento dei tempi di detenzione nei Cie fino ad un massimo di 180 giorni;

## Il pacchetto sicurezza (3)

- ★ **Rimesse di denaro.** I cosiddetti servizi di money transfer avranno l'obbligo di richiedere il permesso di soggiorno e di conservarne copia per dieci anni.
- ★ **Permesso Ce di lungo periodo.** Per avere la “carta di soggiorno” si dovrà superare di un test di lingua italiana;
- ★ **Tassa sul soggiorno.** Per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno si dovrà versare una “tassa” da 80 a 200 euro

## Il pacchetto sicurezza (4)

- ✦ **Permesso di soggiorno “a punti”**. E' introdotto un “accordo di integrazione” articolato in crediti da sottoscrivere al momento della richiesta di rilascio del permesso di soggiorno. I criteri e le modalità verranno stabiliti da un apposito regolamento;