

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2564

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LANTELLA, COSTA, GUBETTI, ALIPRANDI, BASSO, BATTAGLIA,
BELLOMI, CAVALLINI, CERULLO, DALLARA, DEL NOCE, DEVE-
TAG, DEVICIENTI, FILIPPI, MAMMOLA, SALINO, SANDRONE**

Modifiche al decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, al fine del controllo della immigrazione di stranieri extracomunitari e della promozione dello sviluppo nei Paesi di provenienza dei flussi migratori nel quadro delle politiche di cooperazione internazionali

Presentata il 18 maggio 1995

ONOREVOLI COLLEGI ! — Il nostro Paese versa in una situazione difficile per quanto riguarda i flussi di immigrazione di provenienza extracomunitaria, e le tendenze sono tali da giustificare inquietudini crescenti sino a preoccupazioni gravissime già in rapporto al vicino esordio del prossimo millennio.

Non è eticamente accettabile approssimarsi a questo grandioso crinale senza affrontare il problema in tutte le sue valenze. Soprattutto, occorre scegliere consapevolmente il modello di sviluppo a cui affidarci. Occorre scegliere consapevolmente il ruolo dell'Italia nel contesto dei Paesi europei per un confronto comune,

verso l'esterno, con le culture ed i Paesi da cui proviene la pressione dei flussi.

Un preoccupato richiamo attenzionale, e la progettazione di interventi immediati, non esprimono posizioni meramente emotive, o, peggio ancora, oscuramente fobiche: nessuno è giustificabile, in atteggiamenti irrazionali ed irragionevoli, dinanzi a fenomeni, come quelli migratori, di cui è disseminata la storia, ed è disseminata anche la storia di grandi civiltà (come quella europea) che hanno trovato, in sinergie e in confluente, non solo fattori di cesura e di mutamento, ma anche stimoli evolutivi in direttrici di prosperità economica e di arricchimento culturale.

Il nostro stesso Paese, del resto, non è estraneo all'aver subito od espresso, in vicende remote o recenti, flussi di vario segno: da un lato immigrazioni da noi subite, che hanno contribuito a modellare la nostra articolata identità; dall'altro, emigrazioni di forti nuclei nazionali, che hanno contribuito a far conoscere e diffondere questa stessa identità e hanno saputo conquistare apprezzamento.

Tali vicende sono, peraltro, avvenute in contesti di lotte, talvolta di distruzioni, sempre di sofferenze, che la razionalità dell'evoluzione politica tende oggi a controllare e ridurre, nonostante gli orrori tuttora riaffioranti in ampie zone del pianeta ed anche alle soglie del nostro territorio; fenomeni, comunque, nei cui confronti emerge una prospettiva di contenimento, anche tramite la faticosa elaborazione di un ordine internazionale in cui la ricerca di un progetto pacificante ed il suo perseguimento consensuale tendono a prevalere (non solo per calcolo ma anche per sensibilità etica) in tendenziale superamento di una mera logica dei fatti e della forza.

Il punto è, per il nostro Paese nel quadro dell'Europa, se intenda essere l'anello debole e il luogo di avvio di un processo di accoglienza indiscriminata, produttrice di tensioni e dissoluzioni interne senza contribuire a risolvere i problemi dei soggetti e dei popoli da cui giungono i flussi; oppure se intenda, nel quadro di una politica estera promotrice di sviluppo, intervenire concretamente sui fattori da cui i flussi scaturiscono.

Il punto è, per il nostro Paese, se intenda accedere ad un cosmopolitismo ideologico in cui il senso di colpa per l'identità europea e occidentale (che è stata anche identità di egemonia politica e tecnologica) concorra soggettivamente ad una prossima dissoluzione in un arretramento confusivo e livellante, oppure intenda accedere a un progetto mondiale in cui, nell'avanzamento complessivo della condizione umana, permangano come valori la tutela e lo sviluppo delle identità dei popoli, nonché come fattori di arricchimento per tutti e per ciascuno.

In uno scenario in cui i problemi sono così grandi e complessi, e investono prospettive così generali e di lungo periodo, è comunque doveroso sottolineare, senza che ciò possa apparire un impoverimento tematico, alcuni profili specifici della situazione in cui versa il Paese, tra cui, almeno, quanto segue:

le permanenze illegali, secondo stime attendibili, superano il milione di unità;

in relazione alle vicende iugoslave ed albanesi, è in atto una accelerazione di immigrazione clandestina in accesso dalle coste dell'Adriatico meridionale;

sta assumendo proporzioni allarmanti l'immigrazione slava, mentre non regredisce, per altro verso, l'immigrazione nordafricana (che vede tradizionalmente in testa marocchini e tunisini, e in subordine, algerini);

negli ultimi anni, se si guarda alla percentuale di notizie di delitti riferibili ad extracomunitari, rispetto al totale delle segnalazioni di delitti, si è evidenziata una tendenza di crescita macroscopica ed allarmante;

risultano in forte aumento, nell'ambito delle notizie di reato riferibili a soggetti extracomunitari, quelle relative a reati di droga, furto e rapina, lesioni;

la distribuzione geografica dei casi di reato è concentrata, nell'ordine, in Lazio, Liguria, Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, cioè in prevalenza nelle regioni del nord ove maggiormente elevata è la concentrazione delle risorse;

la distribuzione geografica dei casi di reato per droga è concentrata, nell'ordine, in Lazio, Piemonte, Emilia Romagna, Liguria, Toscana, Campania; a tale proposito l'inserimento della Campania nelle posizioni di testa non muta il dato reale del concentrarsi al nord della pericolosità per l'ordine giuridico;

la distribuzione geografica delle presenze di soggetti extracomunitari vede, invece, nelle prime posizioni regioni del sud

come la Campania e la Puglia, con prospettive di pericolose tensioni capaci di tradursi anche in degenerazioni del clima politico;

lo sradicamento degli immigrati extracomunitari, ed, in aggiunta, le difficoltà di inserimento talvolta insuperabili, producono, in taluni, fenomeni di rigetto integralistico nei confronti della civiltà ospitante e producono, in altri, disgregazioni della personalità che rendono facili prede di organizzazioni malavitose che se ne avvalgono come manovalanza a basso costo da sottoporre ad alti rischi;

le ovvie esigenze di ricongiungimento familiare accrescono a loro volta flussi ulteriori, e introducono, nel contempo, modelli di vita e concezioni che iniziano a porre problemi quantomeno giuridici entro le istituzioni della cultura occidentale, la cui attuale propensione alla tolleranza e all'apertura non sembra trovare adeguati riconoscimenti di reciprocità.

Stando le cose in questi termini, sono almeno due le ineludibili prospettive di intervento:

da un lato, si tratta di controllare l'accesso degli stranieri e respingere l'immigrazione clandestina, il cui danno è egualmente elevato sia per il Paese ospitante sia per i soggetti immigrati, la cui impossibilità di inserimento è causa di negatività personale, sociale, politica;

d'altro lato, si tratta di sostenere una seria politica di concertazione europea, e nel contempo con i Paesi di provenienza dei flussi, affinché, nel quadro della cooperazione internazionale, si pongano in essere iniziative serie per una efficace promozione dello sviluppo.

La presente proposta di legge interviene, sul primo fronte, proponendo modifiche ai contenuti della legge cosiddetta « Martelli », nelle seguenti direttrici:

precisare la tipologia dei motivi idonei a consentire l'accesso dello straniero, richiedendo che tali motivi siano adeguatamente documentati;

subordinare l'accesso dello straniero al fatto che sussista reciprocità riservata al cittadino italiano nel Paese di provenienza dello straniero medesimo;

ampliare i casi in cui gli uffici di controllo devono respingere lo straniero;

subordinare il godimento di servizi pubblici da parte dello straniero alla regolarità della sua presenza nel territorio dello Stato, tranne le prestazioni sanitarie indifferibili, quelle di sicurezza e di giustizia;

regolamentare in maniera più efficace l'espulsione dello straniero clandestino;

frustrare il meccanismo consueto con cui lo straniero si sottrae al rimpatrio, allorché distrugge i propri documenti e non fornisce elementi utili alla propria identificazione;

cautelare comunque lo straniero nei rapporti con l'autorità italiana, sia garantendo la presenza di interprete, sia prevenendo ogni adeguata procedura di ricorso anche giurisdizionale, sia precludendo il ricorso al rito direttissimo nel caso in cui non vi sia certezza sulle generalità dell'imputato;

sanzionare efficacemente coloro che traggono illeciti profitti sfruttando le condizioni di debolezza degli immigrati clandestini.

Sul diverso fronte tematico, pertinente invece alla elaborazione di una adeguata politica di sviluppo, in cui il nostro Paese deve fortemente impegnarsi anche in considerazione della sua storia e dei suoi interessi nell'area mediterranea, si ritiene opportuna l'istituzione di un apposito Commissariato per la promozione delle politiche di sviluppo in funzione di controllo dei flussi migratori. Il Commissario, operante alle dipendenze del Ministro degli affari esteri, avrà funzioni di elaborazione e di coordinamento delle iniziative utili nel quadro degli orientamenti di partecipazione nazionale alla cooperazione internazionale.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il comma 1 dell'articolo 2 del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, è sostituito dal seguente:

« 1. I cittadini stranieri extracomunitari possono entrare in Italia per comprovati motivi di turismo, studio, lavoro subordinato, cura, familiari e di culto, a condizioni di reciprocità con il Paese di appartenenza ».

ART. 2.

1. All'articolo 3 del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « È altresì necessario che sia verificato il possesso della documentazione prevista per giustificare il motivo di ingresso di cui al comma 1 dell'articolo 2 »;

b) il comma 5, come modificato dall'articolo 13 della legge 30 settembre 1993, n. 388, è sostituito dal seguente:

« 5. Gli uffici predetti devono altresì respingere dalla frontiera gli stranieri, anche se muniti di visto, che risulti siano stati espulsi o segnalati come persone pericolose per la sicurezza dello Stato, ovvero come appartenenti ad organizzazioni di tipo mafioso o dedite al traffico illecito di stupefacenti o ad organizzazioni terroristiche, nonché gli stranieri non dotati della documentazione di cui al comma 1 e, comunque, gli stranieri che risultino sprovv-

visti dei mezzi di sostentamento necessari a perseguire lo scopo della richiesta di ingresso. Il provvedimento di reiezione deve essere motivato per iscritto ed è impugnabile davanti al Tribunale amministrativo regionale »;

c) il commi 6 e 7 sono abrogati;

2. Il Governo, con decreto da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, stabilisce i criteri e le modalità per l'attuazione dell'articolo 3 del citato decreto-legge n. 416 del 1989, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 39 del 1990, come modificato dal comma 1 del presente articolo.

ART. 3.

1. Al comma 4 dell'articolo 5 del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, la parola: « definitiva » è soppressa.

ART. 4.

1. All'articolo 7 del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. Sono espulsi gli stranieri extracomunitari che riportino sentenza di condanna di primo grado per un delitto doloso, anche se emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale. »;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. Sono altresì espulsi dal territorio nazionale gli stranieri che violino le disposizioni di ingresso e soggiorno, oppure siano privi di documenti e non abbiano effettuato la denuncia di smarrimento o sottrazione e non abbiano richiesto la duplicazione del documento, oppure che si

siano resi responsabili, direttamente o per interposta persona, in Italia o all'estero, di una violazione grave di norme valutarie, doganali o, in genere, di disposizioni fiscali italiane o delle norme sulla tutela del patrimonio artistico, o in materia di intermediazione di mano d'opera, nonché di sfruttamento della prostituzione o del reato di violenza carnale, o comunque dei delitti contro la libertà sessuale. »;

c) al comma 4, le parole da: « e, ove lo straniero » fino alla fine del periodo, sono soppresse;

d) al comma 5, le parole da: « , previo nulla osta » fino alla fine del periodo, sono soppresse;

e) al comma 11, le parole da: « può richiedere » fino alla fine del comma, sono sostituite dalle seguenti: « può disporre, senza altra formalità, la detenzione amministrativa sino a un massimo di sei giorni dandone comunicazione entro quarantotto ore alla Procura della Repubblica presso il tribunale e, se questa non convalida il provvedimento si intende revocato e resta privo nelle successive quarantotto ore, di ogni effetto. »;

f) al comma 12-ter, il primo periodo è sostituito dal seguente: « L'espulsione è disposta su richiesta dello straniero, del suo difensore o del pubblico ministero o dal giudice che procede se si tratta di imputato o dal giudice dell'esecuzione se si tratta di condannato ».

ART. 5.

1. All'articolo 7-bis del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito , con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, aggiunto dall'articolo 8 del decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito con modificazioni dalla legge 12 agosto 1993, n. 296, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. Lo straniero che non ottemperi all'intimazione ad abbandonare il territo-

rio dello Stato o a presentarsi in questura per l'accompagnamento in frontiera qualora non disponga di un documento valido per l'espatrio, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Ne è comunque consentito l'arresto anche fuori dei casi di flagranza. »;

b) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 2-bis Qualora non vi sia certezza sulle generalità dell'imputato, il medesimo non potrà essere processato con rito direttissimo ».

ART. 6.

1. Dopo l'articolo 7-bis del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, aggiunto dall'articolo 8 del decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1993, n. 296, sono inseriti i seguenti:

« ART. 7-ter - (Tutela giurisdizionale). —

1. Contro il provvedimento di espulsione è proponibile ricorso al Tribunale amministrativo regionale.

2. In ogni caso previsto dalla presente legge in cui lo straniero extracomunitario deve rivolgersi all'autorità di pubblica sicurezza oppure viene da questa convocato, oppure è accompagnato ai sensi del decreto legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, n. 191, detta autorità deve avvisare il difensore civico o il consolato competente più vicino e provvedere a far presenziare immediatamente un interprete di madrelingua o di lingua nota all'interessato, tratto da albi che dovranno essere tenuti presso ogni comune.

ART. 7-quater. - (Erogazione dei servizi pubblici allo straniero). — 1. Fermo restando quanto previsto dalla normativa comunitaria, l'erogazione di servizi pubblici allo straniero o all'apolide, eccezion fatta per le prestazioni sanitarie indifferibili nonché di sicurezza e di giustizia, è subordinata alla titolarità di valido permesso di soggiorno.

2. Il pubblico ufficiale e l'incaricato di pubblico servizio che non ottemperino alla

disposizione di cui al comma 1 sono soggetti all'ammenda da lire 300.000 a lire 1 milione ».

ART. 7.

1. All'articolo 17-bis del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, introdotto dall'articolo 3 del decreto legislativo 13 luglio 1994, n. 480, le parole: « e 147 » sono soppresse; è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Le violazioni alle disposizioni di cui all'articolo 147 sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 600.000 a lire 2 milioni per persona ospitata; è altresì disposta la confisca dell'immobile da parte dell'autorità che irroga la sanzione ».

ART. 8.

1. Al comma 2 dell'articolo 147 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, come sostituito dell'articolo 5 del decreto legislativo 13 luglio 1994, n. 480, dopo le parole: « lo riguardano », sono inserite le seguenti: « gli estremi del permesso di soggiorno, ».

ART. 9.

1. Presso il Ministero degli affari esteri, è istituito il Commissariato per la promozione delle politiche di sviluppo in funzione di controllo dei flussi migratori, con il compito di elaborare e coordinare iniziative utili nel quadro degli orientamenti di partecipazione nazionale alla cooperazione internazionale.