

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1857

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

(MASTELLA)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'INTERNO

(AMATO)

Disposizioni in materia di contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e modifiche al codice di procedura penale

Presentato il 26 ottobre 2006

ONOREVOLI DEPUTATI! — Il settore dell'ordinamento giuridico sull'immigrazione e sulla condizione giuridica dello straniero ha conosciuto negli ultimi anni molteplici interventi normativi: si pensi, per citare solo quelli più significativi, alla « legge Martelli », ai « decreti Conso », ai vari « decreti Dini », al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (cosiddetto « Turco-Napolitano »), alla legge 30 luglio 2002, n. 189 (cosiddetta « Bossi-Fini »), fino al recente decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 novembre 2004, n. 271.

Tali interventi hanno ricercato il difficile equilibrio tra esigenze di controllo dei flussi migratori, prospettiva dell'accoglienza e tutela della sicurezza e della repressione dei comportamenti penalmente rilevanti, attraverso la previsione di

nuove forme di espulsione, nuovi strumenti esecutivi degli allontanamenti, nuove fattispecie di reato, nuove circostanze aggravanti, nuove ipotesi di arresto.

I drammatici episodi di cronaca degli ultimi giorni rilanciano il problema della correttezza della visione dell'immigrazione come problema complesso e non esclusivamente di ordine pubblico.

A fronte di un fenomeno che presenta pertanto le necessità di approcci plurimi per la definizione delle sue intrinseche criticità, sarà forse necessario procedere a un ripensamento complessivo della filosofia di fondo della disciplina dello straniero in Italia, anche se nell'immediato appare necessario fornire, anche sotto il profilo normativo, una pronta risposta all'emergenza costituita dai massicci sbarchi di clandestini avvenuti in questi ultimi giorni sulle coste italiane, che ha determinato

gravi problemi di ordine pubblico, ma soprattutto insopportabili costi in termini di vite umane, costituendo al contempo un chiaro esempio di degradazione delle condizioni di vita cui persone disperate si sono volontariamente sottoposte alla ricerca di una condizione migliore, affidandosi a mercanti di uomini senza scrupoli.

Il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante il testo unico sull'immigrazione, così come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (cosiddetta « Bossi-Fini »), contiene numerose sanzioni penali e rimedi di tipo giudiziario e amministrativo volti a contrastare il fenomeno dell'immigrazione clandestina, con particolare riferimento agli sbarchi di massa di clandestini a bordo di natanti. L'articolo 12 del citato testo unico e, in particolare, le aggravanti di cui al comma 3-*bis* approntano un apparato sanzionatorio particolarmente rigoroso; esso, tuttavia, necessita, congiuntamente ai rimedi processuali previsti, di taluni « mirati » aggiustamenti volti a consentire un approccio repressivo complessivamente più efficace.

Il testo proposto si compone di quattro articoli.

Con le modifiche introdotte dall'articolo 1, si sono volute disciplinare le condotte di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina che si differenziano essenzialmente per le modalità con cui vengono effettuate, a prescindere dall'esistenza dello scopo di lucro, cui è stata data rilevanza come autonoma aggravante. Il comma 1, lettera *a*), del citato articolo 1 rimodella, infatti, la fattispecie di reato prevista dal comma 1 dell'articolo 12 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sanzionando con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona, chiunque promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni recate dal medesimo testo unico, ovvero compie altri atti diretti a procurarne l'ingresso illegale nello Stato od in altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza.

La successiva lettera *b*) sostituisce integralmente il comma 3 del predetto articolo 12. Il testo proposto sanziona, come autonoma figura di reato, con la reclusione da cinque a quindici anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona la condotta di chiunque promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni recate dal medesimo testo unico, in presenza di determinate modalità, che sono in larga parte riprese dal vecchio testo del comma 3-*bis* e ricorrono se:

a) il fatto riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone;

b) per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale la persona è stata esposta a pericolo per la sua vita o la sua incolumità;

c) per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale la persona è stata sottoposta a trattamento inumano o degradante;

d) il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti;

e) gli autori del fatto hanno la disponibilità di armi o materie esplosive (aggravante aggiunta con il presente disegno di legge).

Con tutta evidenza, le sanzioni previste dalle disposizioni ora illustrate non saranno applicabili nei confronti di coloro che abbiano agito in stato di necessità ovvero per effettuare operazioni di soccorso in mare, peraltro obbligatorie in base all'attuale normativa.

La lettera *c*) sostituisce il comma 3-*bis* dell'articolo 12, prevedendo un aumento di pena per i reati di cui al comma 3, ove ricorrano due o più ipotesi tra quelle previste dalle lettere da *a*) ad *e*) del comma 3.

La lettera *d*) riformula integralmente il successivo comma 3-*ter*, che nel testo proposto prevede ora due distinte circostanze

aggravanti: quella della destinazione allo sfruttamento minorile o dell'avviamento alla prostituzione (già prevista nel testo anteriormente vigente) e quella della finalità di trarre profitto, anche indiretto, dalla condotta criminosa. Quest'ultima modifica si è resa necessaria alla luce delle difficoltà frequentemente emerse, sul piano probatorio, di dimostrare la sussistenza del dolo specifico, che determinava spesso una derubricazione della fattispecie criminosa, con tutte le relative conseguenze in materia sanzionatoria e cautelare.

Si è inoltre operato un più razionale inquadramento sistematico dei profili processuali correlati ai reati in epigrafe, prima tutti ricompresi nel comma 4 della disposizione in esame.

L'articolo 1, comma 1, lettera e), del presente disegno di legge sostituisce il comma 4 del citato articolo 12, che ora concerne solo la previsione dell'obbligatorietà dell'arresto in flagranza per i casi previsti dai commi 1 e 3.

L'articolo 1, comma 1, lettera f), introduce il comma 4-bis dell'articolo 12 in oggetto. Si è ritenuto in proposito che il gravissimo allarme sociale e le devastanti perdite di vite umane cagionate dalla condotta criminosa e irresponsabile dei cosiddetti « scafisti » rendessero necessario un ripensamento dei criteri di proporzionalità e di adeguatezza nella scelta delle misure cautelari, imponendo nei casi aggravati una sorta di « presunzione di sussistenza di gravissime esigenze cautelari » (articolo 274 del codice di procedura penale), in modo del tutto analogo a quanto previsto in tema di criminalità organizzata.

Il testo proposto prevede, quindi, di mutuare l'attuale formulazione dell'articolo 275, comma 3, del codice di procedura penale, rendendo di regola applicabile la misura cautelare custodiale qualora vi siano gravi indizi di colpevolezza in ordine ai reati di cui al comma 3 dell'articolo 12, salvo che non risulti dagli elementi acquisiti l'assenza di esigenze cau-

telari, proprio in considerazione delle effettive modalità con cui viene posta in essere la condotta criminosa in esame.

Si è poi introdotto, sempre con il medesimo articolo 1, comma 1, lettera f), il comma 4-ter, che riproduce i vecchi contenuti del comma 4, nella parte relativa alla confisca obbligatoria dei natanti.

È stata invece espunta la previsione dell'obbligo di procedere con rito direttissimo: tale norma appare infatti confliggere con la complessità dell'attività investigativa correlata a queste ipotesi delittuose ed appare asistemica rispetto alla previsione dell'articolo 233 delle norme di attuazione del codice di procedura penale. Si ritiene peraltro che la previsione dell'arresto obbligatorio in flagranza già consentirà l'utilizzo « ordinario » del suddetto rito alternativo mediante l'applicazione degli articoli 449 e seguenti del codice di rito, senza necessità di introdurre ulteriori deroghe alla disciplina generale.

L'articolo 2 include i reati di cui all'articolo 12, comma 3, del citato testo unico fra i delitti di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), numero 7-bis) del codice di procedura penale.

Tale previsione, ampliando i termini di durata massima delle indagini preliminari per i delitti summenzionati, presenta un duplice vantaggio: consentire lo svolgimento di investigazioni spesso complesse, in quanto volte a contrastare fenomeni internazionali che richiedono l'attivazione di procedure anche di cooperazione internazionale la cui farraginosità è ben nota; consentire, altresì, un prolungamento dei termini di durata di custodia cautelare ai sensi dell'articolo 303 del codice di procedura penale.

L'articolo 3 contiene la cosiddetta « clausola di invarianza », non comportando il presente disegno di legge nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Non si redige, pertanto, la relazione tecnica sui profili di carattere finanziario.

L'articolo 4 prevede che la legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

1. Aspetti tecnico-normativi in senso stretto.

A) Necessità dell'intervento normativo.

L'intervento normativo proposto intende fornire una pronta risposta, sotto il profilo sanzionatorio e processuale, all'emergenza costituita dai massicci sbarchi di cittadini extracomunitari clandestini avvenuti in quest'ultimo periodo sulle coste italiane, che ha determinato gravi problemi di ordine pubblico e costi ormai non più sopportabili in termini di vite umane.

B) Analisi del quadro normativo e incidenza delle norme proposte sulle leggi ed i regolamenti vigenti.

Il disegno di legge incide sull'attuale legislazione sotto tre diversi profili:

dal punto di vista sanzionatorio e sostanziale vengono rimodulate le fattispecie penali previste dall'articolo 12 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, con una più precisa definizione delle condotte punibili ed eliminando altresì il riferimento allo scopo di lucro (ridotto a mera aggravante), al fine di superare le difficoltà di prova riscontratesi nel corso dei procedimenti penali avviati;

sotto il profilo cautelare è stata inserita nel medesimo testo unico una presunzione di sussistenza di gravissime esigenze cautelari alla quale consegue, nel caso si proceda per reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina che si manifestano con modalità esecutive particolarmente gravi, l'applicazione della custodia cautelare in carcere, in modo del tutto analogo a quanto previsto in tema di criminalità organizzata;

sul versante processuale si è inteso favorire l'efficienza delle indagini relative ai delitti in questione escludendo l'obbligatorietà del rito direttissimo.

C) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

Il disegno di legge non presenta alcun possibile profilo di incompatibilità con l'ordinamento comunitario.

D) Analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale.

Il disegno di legge non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle regioni, incidendo su materia, quella penale, riservata alla potestà legislativa dello Stato.

E) Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali.

Il disegno di legge, come sopra già evidenziato, non coinvolge le funzioni delle regioni e degli enti locali.

F) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione.

Il disegno di legge ha ad oggetto materie assistite da riserva di legge, non suscettibili di delegificazione.

2. Elementi di *drafting* e linguaggio normativo.

A) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

L'intervento non introduce nuove definizioni normative.

B) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi che figurano nel disegno di legge sono corretti.

C) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Le modifiche alla legislazione vigente (codice di procedura penale e legislazione complementare) sono state introdotte con la tecnica della novella legislativa.

D) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

L'intervento normativo non risulta comportare effetti abrogativi espliciti o impliciti.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

A) Ambito dell'intervento, con particolare riguardo all'individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti.

L'intervento coinvolge gli uffici giudiziari di ogni stato e grado, gli istituti penitenziari, le Forze di polizia e i servizi di assistenza sociale.

Destinatari « diretti » dell'intervento sono i soggetti indagati ed imputati in ordine ai reati previsti nell'articolato nonché le persone offese dai medesimi fatti.

B) Esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari ai fini di un intervento normativo.

Si rinvia a quanto già evidenziato nella relazione illustrativa e nell'analisi tecnico-normativa [punto 1, lettera A)].

C) Obiettivi generali e specifici, immediati e di medio/lungo periodo.

L'obiettivo nel breve periodo è il soddisfacimento dell'esigenza di porre rimedio all'emergenza venutasi a creare negli ultimi mesi in ragione dell'eccessivo numero di migranti giunti, spesso privi di vita, presso le coste italiane.

Nel medio e lungo periodo, solo una generale e più profonda revisione della disciplina vigente in tema di immigrazione potrà fornire una valida e duratura soluzione ai problemi anzidetti.

D) Presupposti attinenti alla sfera organizzativa, finanziaria, economica e sociale.

L'impatto maggiore del presente disegno di legge riguarda l'applicazione nei confronti degli indagati per i reati previsti dall'articolo 12, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, esclusivamente della misura custodiale carceraria; il conseguente presumibile aumento dei soggetti destinatari di tale misura comporterà, in ogni caso, un impegno ampiamente sopportabile dalle strutture attualmente esistenti.

E) Aree di criticità.

Non si riscontrano aspetti di criticità nel testo normativo proposto.

F) Opzioni alternative alla regolazione ed opzioni regolatorie, valutazione delle opzioni regolatorie possibili.

Nell'assenza di interventi normativi « di sistema », che consentano di superare in maniera duratura i problemi di contenimento del flusso

migratorio, le modifiche proposte costituiscono un valido mezzo per raggiungere, nel breve periodo, il risultato prefissato.

G) Strumento tecnico-normativo eventualmente più appropriato.

Il disegno di legge è l'unico strumento tecnico-normativo possibile tenuto conto della materia, riservata alla legge, oggetto dell'intervento.

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

(Modifiche all'articolo 12 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286).

1. All'articolo 12 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona »;

b) il comma 3 è sostituito dal seguente:

« 3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da cinque a quindici

anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona nel caso in cui:

a) il fatto riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone;

b) la persona trasportata è stata esposta a pericolo per la sua vita o per la sua incolumità per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;

c) la persona trasportata è stata sottoposta a trattamento inumano o degradante per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;

d) il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti;

e) gli autori del fatto hanno la disponibilità di armi o materie esplosive »;

c) il comma 3-*bis* è sostituito dal seguente:

« 3-*bis*. Se i fatti di cui al comma 3 sono commessi ricorrendo due o più delle ipotesi di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)* del medesimo comma, la pena ivi prevista è aumentata »;

d) il comma 3-*ter* è sostituito dal seguente:

« 3-*ter*. La pena detentiva è aumentata da un terzo alla metà e si applica la multa di 25.000 euro per ogni persona se i fatti di cui al comma 3:

a) sono commessi al fine di reclutare persone da destinare alla prostituzione o comunque allo sfruttamento sessuale ovvero riguardano l'ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento;

b) sono commessi al fine di trarne profitto, anche indiretto »;

e) il comma 4 è sostituito dal seguente:

« 4. Nei casi previsti dai commi 1 e 3 è obbligatorio l'arresto in flagranza »;

f) dopo il comma 4 sono inseriti i seguenti:

« 4-bis. Quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai reati previsti dal comma 3, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari.

4-ter. Nei casi previsti dai commi 1 e 3 è sempre disposta la confisca del mezzo di trasporto utilizzato per commettere il reato, anche nel caso di applicazione della pena su richiesta delle parti ».

ART. 2.

(Modifica all'articolo 407 del codice di procedura penale).

1. All'articolo 407, comma 2, lettera a), numero 7-bis), del codice di procedura penale, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , nonché dei delitti previsti dall'articolo 12, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni ».

ART. 3.

(Disposizione finanziaria).

1. Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

ART. 4.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

PAGINA BIANCA

€ 0,30



15PDL0016170