SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 1640)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore GARIBALDI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 GENNAIO 1986

Norme sull'ingresso e soggiorno degli stranieri in Italia

ONOREVOLI SENATORI. — La questione dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri nel nostro Paese sembra essere esplosa « improvvisamente » a seguito del tragico, e quant'altri mai dissennato, recentissimo atto terroristico di Fiumicino. Si è di conseguenza scoperto, o creduto di scoprire perchè tutto è da verificare, l'incredibile « dimensione » del fenomeno: in tutta Italia i « clandestini » sarebbero 400.000 di cui solo a Roma 120.000. Le cifre in proposito per quanto approssimative hanno, in relazione alle esigenze di uno stato ordinato e moderno, importanza relativa. Ciò che risulta intollerabile è la connessa situazione di vetustà e disordine normativo in materia, per niente collegabile con la pur grande e, entro certi limiti, non abdicabile nostra volontà di liberalità al riguardo. Vero è che la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi su tali questioni, relativamente ad alcuni articoli del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 e al regolamento del 1940, con la sentenza n. 46 del 20 gennaio 1977 ha auspicato dal legislatore « un riordinamento della materia ». Dunque l'esigenza di dotare il nostro Paese di una normativa organica ed esauriente, che consenta, nella sua sincera aspirazione democratica, di eliminare le vistose deviazioni e talvolta ingiustizie derivabili dall'applicazione in sede amministrativa e giurisdizionale degli articoli da 142 a 152 del testo unico di pubblica sicurezza, si impone.

Le finalità essenziali della normativa che qui si propone fondamentalmente sono due: porre in giusti limiti i poteri attribuiti all'esecutivo, facendo carico all'autorità di pubblica sicurezza di un efficace controllo e di un costante obbligo di motivazione dei propri provvedimenti e per converso estendere l'intervento degli organi di giurisdizione, ordinaria e amministrativa; organizzare il controllo medesimo sulla circolazione degli stranieri in maniera coerente sia con le esigenze di ordine e di sicurezza nazionali, sia con gli obblighi internazionali che l'Italia, quale paese civile e democratico, ha in questa materia assunto. Sia chiaro che ciò non comporta l'introduzione di indiscriminate limitazioni dei poteri della polizia con il conseguente rilassamento dei control-

li da essa esercitati. In effetti, con il presente disegno di legge si cerca di contemperare una innegabile severità (anche maggiore, rispetto alla legislazione vigente) e un concetto moderno e logico di giustizia.

Nessuno infatti può revocare in dubbio che il rigore, in materia tanto delicata, deve essere estremo; tuttavia mai deve poter degenerare, come spesso è accaduto in base agli articoli da 142 a 152 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nell'arbitrio. A tal fine è indispensabile rispettare tutti i meccanismi giuridici di tutela dell'individuo.

Il disegno di legge si compone di 18 articoli.

Gli articoli 1 e 2 stabiliscono che lo straniero, una volta ottenuto il visto di ingresso dalle autorità diplomatiche e consolari (e fatto salvo espressamente quanto previsto dalle convenzioni internazionali e dalle norme emanate in materia dalle Comunità europee), può entrare in Italia e che la dichiarazione di cui all'articolo 142 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, che rimane in vigore, obbliga l'organo ricevente ad una semplice presa d'atto (sempre che naturalmente non ricorra alcuna delle ipotesi di repulsione disciplinate dall'articolo 13). Ciò consente di eliminare una delle più palesi storture del sistema vigente: l'attribuzione all'autorità di pubblica sicurezza del potere di concedere o negare il cosiddetto permesso di soggiorno.

È bene chiarire che questo permesso di soggiorno è istituto non previsto dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, ma « ricavato » con una prassi nata durante il regime fascista da una norma regolamentare, l'articolo 262 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, e « stranamente » rafforzatasi nell'Italia democratica. Nel primo comma di detto articolo è specificato che l'« autorità di pubblica sicurezza, esaminati i documenti che lo straniero esibisce per comprovare la propria dichiarazione... gli rilascia ricevuta, qualora nulla osti alla permanenza di lui nel territorio dello Stato... ». Questa ricevuta è diventata nella prassi il permesso di soggiorno e, sulla base dell'inciso « qualora eccetera », si è di fatto attribuito all'autorità di pubblica sicurezza il potere di negare allo straniero, anche se munito di regolare visto d'ingresso, il permesso di restare in Italia. Di conseguenza, talvolta, la pretesa di alcuni organi di pubblica sicurezza di adottare tale provvedimento senza motivarlo. Ciò con il conforto del Consiglio di Stato, in diverse pronunzie richiamatosi ad un'abnorme interpretazione del concetto di discrezionalità amministrativa. In effetti oggi l'autorità di pubblica sicurezza italiana può (vietare l'ingresso o) impedire la permanenza nel nostro territorio, con il ritiro del cosiddetto permesso di soggiorno, al cittadino straniero senza la ben che minima motivazione e senza pertanto che la legittimità di un così grave provvedimento possa essere sottoposta al controllo degli organi giurisdizionali. È appunto da ciò che la Corte costituzionale nella sentenza ricordata (nella quale ha dichiarato infondata la questione solo perchè relativa a norme regolamentari che, non avendo forza di legge, non possono essere oggetto del suo sindacato) ha invitato il Parlamento a una revisione integrale della materia.

Con gli articoli da 3 a 12 si vincola la espulsione a precisi punti di riferimento riguardanti la condotta dello straniero e si eliminano nel contempo possibilità di abusi, come espellere « oziosi, vagabondi o altri individui sprovvisti di mezzi ». A questo proposito, si segnala la norma dell'articolo 5 finalizzata ad assistere gli stranieri, che, privi di mezzi, siano malati o comunque bisognosi di aiuto. Il che è altresì collegato alla sostanza di precise direttive comunitarie in materia di assistenza ai lavoratori stranieri privi di mezzi. All'articolo 3, nella previsione analitica e tassativa delle ipotesi di espulsione (fatti salvi i casi in cui essa sia di competenza del giudice ordinario come misura di sicurezza conseguente alla condanna per determinate ipotesi di reato), si è posto in particolare l'accento sulle esigenze di sicurezza ed ordine interno dello Stato riferendo tali esigenze anche all'ordine democratico ed all'ordine economico.

Alla lettera *i*) del medesimo articolo 3 si è invece stabilita la possibilità di espulsione

dello straniero che non possa dimostrare « la liceità delle fonti di sostentamento ».

Con l'articolo 4 si garantisce allo straniero una sostanziale parità con il cittadino italiano per il godimento dei diritti sanciti negli articoli 19, 21 e 49 della Costituzione. Così nessuna conseguenza negativa, quale sarebbe in questo caso appunto la espulsione, può essere collegata all'appartenenza dello straniero ad un partito politico, a un sindacato, italiano o straniero, o ad una confessione religiosa e in generale alle manifestazioni, da parte dello straniero, del proprio pensiero in qualsiasi forma, purchè ovviamente ciò non integri una ipotesi di reato.

La posizione particolare degli stranieri che godono del diritto d'asilo, degli apolidi e dei profughi ha imposto la previsione che la misura sia adottata solo nel caso in cui i fatti loro addebitati « rivestano carattere di particolare gravità » (articolo 6).

Ragioni di opportunità (data la possibilità di una soluzione preventiva e pacifica delle questioni relative) legittimano inoltre l'articolo 8, ove è detto che lo straniero, prima che sia adottato il provvedimento nei suoi confronti, può essere invitato ad abbandonare volontariamente il territorio dello Stato.

Nell'articolo 9 è stabilito che il decreto di espulsione, attesa la sua rilevanza, deve provenire direttamente e sempre dal Ministro dell'interno, il quale opera in questa materia « di concerto » con il Ministro degli esteri e con il Ministro di grazia e giustizia; è prevista inoltre l'imposizione, all'organo competente, dell'obbligo della motivazione in fatto e in diritto, che consente di aprire il discorso del controllo giurisdizionale su tale provvedimento. Talchè un provvedimento di espulsione o di repulsione immotivato porta molto vicino, anche se tecnicamente non lo integra, al cosiddetto diniego di giustizia, dal quale, come illecito internazionale, scaturisce una correlativa responsabilità dello Stato.

Il controllo giurisdizionale sul decreto di espulsione è attribuito dall'articolo 10 al tribunale amministrativo regionale competente per territorio nel « luogo dove lo straniero si trova al momento della notifica del provvedimento di espulsione », trattandosi di un interesse legittimo, tutelabile, come tale, solo con il ricorso al giudice amministrativo; ricorso che sospende, con le necessarie cautele ove il caso (articolo 10), « l'esecuzione del decreto di espulsione » su cui il TAR decide « in camera di consiglio ».

L'articolo 12 precisa le modalità di attuazione del provvedimento di espulsione; in particolare prevedendo espressamente che lo straniero espulso non può, salvo sua richiesta in tal senso, essere avviato verso Paesi ove sussista il pericolo di una qualsiasi discriminazione a suo danno.

Con gli articoli 13 e 14 si disciplina la repulsione; anche per questo tipo di provvedimento è stato imposto l'obbligo della motivazione e previsto un sistema di controllo giurisdizionale analogo a quello relativo alla espulsione.

Con l'articolo 16 si regola l'ipotesi del divieto d'uscita, di competenza dell'autorità di pubblica sicurezza, dal territorio nazionale, stabilendo il diritto dello Stato di trattenere nel proprio territorio cittadini stranieri contro la volontà di questi, e di riflesso contro la volontà dello Stato di appartenenza, limitatamente però a precise ipotesi di condotta llecita di particolare gravità; mentre l'articolo 17 fissa le norme procedurali per l'eventuale ricorso giurisdizionale ordinario nei tre gradi di giudizio.

L'articolo 18 abroga gli articoli dal 150 al 152 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e le norme incompatibili.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Salvo quanto disposto dalle convenzioni internazionali nonchè dalle norme emanate, in materia, dalle Comunità europee, l'autorizzazione all'ingresso nel territorio dello Stato si consegue con il rilascio, da parte delle autorità diplomatiche o consolari, di un visto d'ingresso. Nel visto è specificata la durata e, ove del caso, il numero di ingressi consentiti nel territorio dello Stato. Esso può essere limitato a zone determinate del territorio o alla utilizzazione di determinati valichi di frontiera. Può essere concesso anche per il solo transito attraverso il territorio nazionale.

Il visto d'ingresso può essere concesso anche dalle autorità di frontiera. In tal caso la sua validità non può essere superiore ai cinque giorni, ed è prorogabile solo da parte del Ministero degli affari esteri, o con autorizzazione dello stesso.

Art. 2.

L'autorità di pubblica sicurezza, una volta che lo straniero abbia completato e consegnato la dichiarazione di cui all'articolo 142, primo comma, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, deve rilasciarne ricevuta, eccetto che nella ipotesi prevista dall'articolo 13 della presente legge.

Salvo quanto disposto dall'articolo 3, lettere *d*) ed *e*), della presente legge, la omissione o l'imperfetto rilascio delle dichiarazioni previste dall'articolo 142 del citato testo unico approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, non hanno efficacia sulla durata e sulle modalità del soggiorno degli stranieri in Italia.

Art. 3.

Salvo quanto previsto nel codice penale, lo straniero può essere espulso dal territorio nazionale qualora:

a) metta in pericolo, con la sua condotta, l'ordine democratico dello Stato;

b) abbia subìto in Italia una condanna per un delitto non colposo che prevede una pena non inferiore, nel minimo, ad un anno di reclusione;

c) si sia reso responsabile, 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;

d) abbia intenzionalmente e ripetutamente violato le disposizioni relative al soggiorno degli stranieri;

e) abbia fornito, intenzionalmente, alle autorità italiane, informazioni false circa la sua persona, la sua salute, la sua famiglia, la sua cittadinanza, le sue attività, la sua situazione economica, o abbia rifiutato di fornire informazioni legittimamente richieste;

f) sia dedito alla prostituzione o alla pratica dell'accattonaggio;

g) tenga un comportamento gravemente lesivo del buon costume;

h) osservi un modo di vita suscettibile di compromettere la salute pubblica;

i) non sia in grado comunque di dimostrare la liceità delle fonti del suo sostentamento in Italia.

Lo straniero può, altresì, essere espulso dal territorio nazionale quando la sua presenza sia suscettibile di dare luogo a gravi turbamenti dell'ordine pubblico. Il relativo provvedimento può anche disporre il divieto di soggiorno in una parte soltanto del territorio nazionale.

Art. 4.

In nessun caso l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato può essere giustifi-

cata per il solo fatto della sua appartenenza ad un partito politico o ad un sindacato, italiano o straniero, della sua attività in favore del medesimo, della sua appartenenza ad una confessione religiosa, della propaganda in favore di essa, o della manifestazione, da parte dello straniero, del proprio pensiero, con la parola, con lo scritto o con ogni altro mezzo di diffusione. Nella ipotesi in cui una delle attività, alle quali possa aver riguardo il presente articolo, costituisca altresì reato, non trova applicazione quanto dispone il presente articolo.

Art. 5.

In nessun caso è consentita l'espulsione dello straniero quando questo sia affetto da malattie in atto, allo stato acuto o comunque contagiose, o quando lo stesso sia affetto da disturbi psichici che possano compromettere l'incolumità personale sua o di altre persone.

In questi casi l'autorità sanitaria del luogo ove lo straniero si trova può disporne il ricovero in case di cura. Qualora lo straniero sia privo di mezzi, e la rappresentanza del paese d'appartenenza dichiari di non voler provvedere, le spese sono a carico dell'amministrazione provinciale del luogo ove lo straniero si trova.

Art. 6.

Nei confronti degli stranieri che godono del diritto d'asilo, degli apolidi e dei profughi, l'espulsione può essere disposta solo se i fatti ad essi addebitati rivestono carattere di particolare gravità.

Art. 7.

Quando il comportamento, che può dar luogo all'espulsione, non riveste particolare gravità, l'autorità di pubblica sicurezza ammonisce lo straniero a desistere da esso, avvertendolo espressamente che il perseverare in tale comportamento potrà dar luogo all'espulsione.

Art. 8.

In tutti i casi in cui può essere intimata l'espulsione, detta misura può essere sostituita dall'invito, rivolto allo straniero dall'autorità di pubblica sicurezza del luogo in cui egli si trova, ad abbandonare, volontariamente, il territorio dello Stato.

Art. 9.

Salve le ipotesi in cui, ai sensi del codice penale, l'espulsione dello straniero dal territorio nazionale è disposta dal giudice, ad essa si provvede, nei casi previsti dalla presente legge, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri degli affari esteri e di grazia e giustizia.

Il decreto di espulsione è motivato con riguardo ai casi in cui l'espulsione è consentita dalla legge ed alle circostanze di fatto che giustificano il provvedimento nel caso concreto.

Art. 10.

Contro il decreto ministeriale di espulsione è ammesso ricorso al tribunale amministrativo regionale competente per territorio nel luogo dove lo straniero si trova al momento della notifica del provvedimento di espulsione. Il ricorso deve essere proposto, a pena di decadenza, entro cinque giorni dalla notifica del decreto.

Durante il decorso di tale termine la esecuzione del decreto di espulsione è sospesa di diritto.

La decisione del tribunale amministrativo regionale è resa in camera di consiglio con procedura d'urgenza ed il tribunale amministrativo può, sull'istanza dell'interessato, sospendere l'esecuzione del provvedimento di espulsione.

Art. 11.

Quando vi sia fondato motivo di ritenere che lo straniero, contro il quale sia stato

emesso decreto di espulsione, possa commettere un reato o dedicarsi ad attività suscettibili di turbare gravemente l'ordine pubblico, il tribunale territorialmente competente ai sensi dell'articolo 10, primo comma, può, su richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza, disporne il soggiorno obbligatorio in un determinato comune della Repubblica, o, nei casi più gravi, la custodia in un carcere preventivo, fino al momento dell'abbandono del territorio dello Stato.

Le misure di custodia di cui al comma precedente possono essere decise dall'autorità di pubblica sicurezza, purchè la loro durata non ecceda le quarantotto ore, anche nel caso in cui l'espulsione non possa essere decisa immediatamente o possa essere resa eccezionalmente difficile senza l'adozione di tali misure.

Art. 12.

Lo straniero espulso è avviato, con foglio di via obbligatorio ed a spese dell'autorità di pubblica sicurezza del luogo dove egli si trova, alla frontiera terrestre da lui stesso indicata. Qualora lo Stato estero con il quale detta frontiera è comune rifiuti il permesso di ingresso nel proprio territorio lo straniero è inviato ad altra frontiera terrestre, sempre di sua scelta. Se l'espulsione non può avvenire a nessuna delle frontiere terrestri dello Stato, lo straniero è rimpatriato, con mezzi marittimi o aerei e sempre a spese dell'autorità di pubblica sicurezza.

Lo straniero espulso può chiedere di essere avviato, per via marittima o aerea, verso un determinato Stato estero che risulti essere disposto ad accoglierlo. In tal caso le spese di viaggio sono a carico dello straniero medesimo.

A meno che non ne faccia espressa domanda, in nessun caso lo straniero può essere espulso verso uno Stato estero, o rimpatriato nel proprio Stato nazionale, qualora ivi possa essere oggetto di discriminazione per motivi di sesso, razza, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche, condizioni per-

sonali o sociali e se ivi per le medesime ragioni possano essere messe in pericolo la sua vita o la sua libertà personale.

Art. 13.

L'autorità di pubblica sicurezza può, con provvedimento motivato, respingere dalla frontiera gli stranieri contro i quali sarebbe possibile l'emanazione di un decreto di espulsione, come pure tutti gli stranieri la cui presenza nel territorio dello Stato possa turbare l'ordine pubblico anche in relazione alle circostanze del momento.

Art. 14.

Contro il divieto di cui al precedente articolo è ammesso ricorso al tribunale amministrativo regionale del Lazio entro sessanta giorni dalla data del provvedimento. Il tribunale amministrativo regionale decide secondo la procedura di cui al precedente articolo 10.

Art. 15.

Lo straniero espulso non può rientrare nel territorio nazionale se non a seguito di speciale autorizzazione rilasciata dal Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri degli affari esteri e di grazia e giustizia.

Qualora, in violazione della disposizione che precede, egli rientri nel territorio nazionale, è punito con la reclusione fino a sei mesi. Scontata la pena, è nuovamente espulso.

Art. 16.

L'autorità di pubblica sicurezza con provvedimento motivato può vietare la uscita dello straniero dal territorio nazionale qualora questi:

a) intenda sottrarsi all'esecuzione di provvedimenti penali o di misure di sicurezza;

b) abbia violato norme valutarie o tributarie dello Stato, con particolare riguardo alle disposizioni doganali, sempre che non sia intervenuta la riparazione e si possa ragionevolmente presumere che la presenza dello straniero nel territorio dello Stato la renda più probabile;

c) intenda sottrarsi all'esecuzione di obblighi alimentari.

Il divieto di uscita dello straniero dal territorio nazionale deve essere revocato quando vengano meno i motivi per cui fu disposto.

Art. 17.

Contro i provvedimenti di cui all'articolo precedente è ammesso ricorso al tribunale competente per territorio nel luogo dove lo straniero si trovava al momento della notifica del provvedimento. Il tribunale decide in camera di consiglio entro quindici giorni dalla presentazione del ricorso con decreto motivato, sentiti il ricorrente ed il pubblico ministero. Il ricorrente può presentare memorie e si fa assistere da un avvocato o procuratore. Prima di rendere la propria decisione, il tribunale può chiedere all'autorità di pubblica sicurezza tutti i documenti e le informazioni a tal fine necessari. Il ricorso al tribunale è ugualmente ammesso, qualora l'autorità di pubblica sicurezza non decida, nei trenta giorni, sulla domanda di revoca del divieto di uscita dal territorio nazionale.

Il decreto del tribunale è comunicato all'interessato ed al pubblico ministero, i quali possono proporre ricorso alla Corte d'appello entro cinque giorni dalla comunicazione. La Corte d'appello decide con la procedura e nei termini di cui al primo comma del presente articolo. Avverso la decisione della Corte d'appello è ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge entro cinque giorni dalla comunicazione della decisione stessa. La Corte di cassazione provvede in camera di consiglio entro trenta giorni dal ricorso.

La proposizione dei ricorsi alla Corte d'appello ed alla Corte di cassazione, previsti dal presente articolo, sospende l'esecuzione del decreto contro cui il ricorso è proposto.

Art. 18.

Sono abrogati gli articoli da 150 a 152 del testo unico approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, nonchè tutte le altre norme incompatibili con le disposizioni della presente legge.