CAMERA DEI DEPUTATI N. 3102

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato GASPARRI

Norme in materia di lavoro stagionale e di ingresso nello Stato dei cittadini non appartenenti all'Unione europea

Presentata l'11 settembre 1995

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Nell'autunno del 1994 il Governo Berlusconi impostò un fitto calendario di lavoro per varare una riforma della disciplina in materia di cittadini extracomunitari, il cui volano sarebbe dovuto essere un disegno di legge sul soggiorno stagionale e sulle misure di contrasto delle immigrazioni clandestine.

Ispirava quel lavoro la consapevolezza di dover affrontare la complessa problematica dello sfruttamento del lavoro nero degli extracomunitari, con i connessi fenomeni di intolleranza, in una prospettiva che desse al cittadino la tangibile indicazione del Governo di voler finalmente governare » con strumenti aggiornati i flussi migratori, attraverso due leve importanti: la manovra sul mercato del lavoro, calibrata alle reali esigenze occupazionali, e quella sulla mobilità degli interessati, rompendo il circolo vizioso delle immigrazioni clandestine che ingrossano le fila della disoccupazione degli immigrati.

La attuale pochezza degli strumenti dissuasivi e di controllo all'ingresso, unita all'assoluta inefficacia dei provvedimenti di allontanamento, che rimangono ineseguiti nel 90 per cento dei casi, ha infatti aperto un nuovo fronte della disoccupazione: quella degli immigrati extracomunitari che ingrossano le fila della gente di strada, dei disadattati, resi disponibili ai traffici peggiori, per i quali anche il ritorno volontario nei Paesi d'origine è una opzione impossibile fino a quando non si dispone dei mezzi economici per acquistare il biglietto di viaggio.

La crisi di Governo ha impedito di approfondire e risolvere le ultime questioni tecniche e politiche.

Nel frattempo, la Corte costituzionale ha frantumato, con la sentenza n. 34 del 13 febbraio 1995, il pur flebile tentativo del Governo Ciampi di sanzionare le odiose speculazioni intorno alle procedure di espulsione, per cui diviene necessario ed urgente intervenire con nuove norme.

L'articolato che si sottopone al voto del Parlamento riproduce, con poche varianti tecniche, quello predisposto nell'ottobre 1994 dal Dipartimento degli affari sociali insieme ai competenti uffici dei Ministeri degli affari esteri, dell'interno e del lavoro e della previdenza sociale.

Per chiarezza, esso è focalizzato sul soggiorno stagionale e sul contrasto dell'immigrazione clandestina. Se ne illustrano qui di seguito le norme principali.

Gli articoli 1 e 2 disegnano il nuovo regime di permesso di soggiorno stagionale in un contesto organico in cui, innanzi tutto, si rimette agli accordi interstatuali, evidentemente impostati su una base di reciproci vantaggi e concessioni, mediante i quali fare chiarezza anche sugli obblighi di riaccoglimento dei cittadini fuori quota (articolo 1, comma 2) e, in secondo luogo, si realizza un meccanismo di incentivazione al rimpatrio, al termine del soggiorno, legato alla possibilità di ripetere, nell'anno successivo, il soggiorno stagionale (articolo 2, commi 1 e 2).

Il sistema è completato con un meccanismo di regolarizzazione delle situazioni di presenza attuale in Italia, fondato non sulla cristallizzazione delle permanenze, come precedenti fallimentari esperienze che non hanno fatto altro che incentivare gli ingressi e le presenze clandestine, assai più delle regolarizzazioni, ma sul rimpatrio, con diritto a partecipare alle quote di immigrazione stagionale (articolo 2, comma 3).

Solo per chi ha mostrato un costruttivo e costante inserimento nel sistema del lavoro stagionale, per almeno quattro volte consecutive, ed ha ottenuto una offerta di lavoro a tempo indeterminato, sarà possibile accedere al soggiorno di più lunga durata (articolo 2, comma 4).

In relazione alle specifiche caratteristiche del lavoro stagionale, l'articolo 3 rimodula gli obblighi previdenziali ed assistenziali del datore di lavoro, prescrivendo, però, l'obbligo di assicurare comunque l'accesso del lavoratore ad un alloggio adeguato, individuale o collettivo.

L'importanza di questa norma è di chiara evidenza quando si pensi alle situazioni di degrado e di speculazione che oggi caratterizzano l'alloggiamento degli extracomunitari, di cui i datori di lavoro si disinteressano completamente.

Dall'articolo 4 hanno inizio le disposizioni per il controllo e contenimento dei flussi migratori irregolari, iniziando con il potenziamento degli uffici consolari impegnati nella difficile e onerosa attività di controllo preliminare alla concessione dei visti di ingresso.

Si è persuasi, infatti, che solo un potenziamento di tali controlli, svolti con il prescritto collegamento con il Ministero dell'interno, può impedire il frequente ripetersi delle decine di migliaia di visti per fini turistici, rilasciati a viaggiatori, che spinge tutti a raggiungere il nostro Paese, meno il turismo.

L'articolo 5 tende, inoltre, a disciplinare meglio l'ingresso in Italia di stranieri privi di mezzi, precisando gli impegni, di sostentamento, di assistenza sanitaria e di rimpatrio, degli ospiti o dei datori di lavoro, esprimendoli in termini di pagamento anticipato o di vera e propria obbligazione. In questi termini, la norma nulla aggiunge rispetto ai tradizionali obblighi del datore di lavoro o del parente ospitante, ma certamente scoraggia ipotesi pretestuose e l'irresponsabile facoltà con cui privati od organizzazioni agevolano l'immigrazione senza provvedere agli oneri connessi che vengono, quindi, a gravare sull'intera collettività.

L'articolo 6 e l'articolo 7, comma 4, operano espressamente sulle procedure di espulsione, attraverso calibrati interventi correttivi della disciplina vigente:

a) innanzi tutto, è prevista l'espulsione immediata dello straniero stagionale

che permane in Italia oltre la scadenza del permesso di soggiorno, con l'ulteriore conseguenza di non poter ottenere altri visti o permessi nei due anni successivi;

b) l'espulsione immediata è pure disposta per gli stranieri clandestini, che fanno ingresso, cioè, nel territorio, eludendo i controlli di frontiera, escludendo, almeno per questi, l'assurda sospensione automatica del provvedimento;

c) viene estesa al pubblico ministero la facoltà di richiedere l'espulsione degli stranieri detenuti quando ricorrano le condizioni già previste dall'articolo 7, commi 12-*ter* e seguenti, del decreto-legge n. 416 del 1989, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 39 del 1990 (il cosiddetto « decreto Martelli », integrato, per la parte qui di interesse, dal « decreto Conso » n. 187 del 1993).

Le modificazioni più significative sono, però, quelle dell'articolo 7, comma 4, che sostituisce l'articolo 7-*bis* del « decreto Martelli », dichiarato parzialmente incostituzionale per difetto di tassatività e per violazione del diritto di difesa.

In base alla nuova norma, la sanzione penale è applicata in presenza di condotte esattamente tipizzate:

a) la mancata esibizione del passaporto, senza giustificato motivo, alla autorità provinciale di pubblica sicurezza;

b) l'ingresso e la permanenza di clandestini nel territorio dello Stato;

c) la volontaria elusione dei provvedimenti di espulsione.

Al fatto penale è connessa l'applicazione della custodia cautelare per il tempo strettamente necessario all'esecuzione dell'espulsione giudiziaria già prevista dal « decreto Conso » sopra citato e, comunque, non oltre il termine breve entro il quale si intende circoscrivere la durata della custodia cautelare per tale tipo di reati.

Si attira l'attenzione sulla importanza di questa norma, cui è collegata l'effettiva possibilità di eseguire l'espulsione tutte le volte in cui per mancanza del passaporto, o per la necessità di attendere il vettore, non è possibile procedere all'espulsione immediata.

L'articolo 7, infine, nei commi 1, 2 e 3, contiene il necessario adeguamento sanzionatorio per coloro che agevolano l'immigrazione clandestina e per il vettore che non assolve agli obblighi di verifica e di rimpatrio già previsti dal « decreto Martelli ». Si fa notare, in proposito, che il livello sanzionatorio previsto da quel decreto è di gran lunga inferiore a quello predisposto dagli altri Paesi aderenti all'Accordo di Schengen per le analoghe fattispecie.

Si confida nel favorevole accoglimento della presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Lavoro stagionale dei cittadini non appartenenti all'Unione europea).

1. Nella programmazione annuale dei flussi di ingresso dei cittadini non appartenenti all'Unione europea prevista dall'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, sono indicate anche le possibilità di impiego per i lavoratori stagionali in considerazione delle disponibilità accertate per il tramite degli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione e delle previsioni annuali di fabbisogno di manodopera formulate dalle commissioni regionali per l'impiego, in collaborazione con i datori di lavoro e le organizzazioni sindacali, per i settori che si avvalgono di lavoro prevalentemente stagionale.

2. Hanno accesso alle possibilità di impiego di cui al comma 1 i cittadini non appartenenti all'Unione europea provenienti dai Paesi con i quali l'Italia stipula apposite intese bilaterali. In tali intese sono individuati, in conformità alle disposizioni legislative e regolamentari applicabili, i requisiti necessari per l'accesso, le relative modalità, gli accertamenti e le verifiche riguardanti le singole qualifiche professionali nonché le modalità per il trasferimento dei contributi di cui all'articolo 3, comma 3.

ART. 2.

(Soggiorno dei lavoratori stagionali non appartenenti all'Unione europea).

1. Il lavoratore stagionale non appartenente all'Unione europea, in possesso del visto di ingresso e del permesso di sog-

giorno temporaneo per lavori a carattere stagionale, previsto dall'articolo 4, comma 4, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, può soggiornare nel territorio dello Stato per tutto il periodo di occupazione e, comunque, per non più di sei mesi per anno. Decorso tale termine, il lavoratore deve lasciare il territorio dello Stato.

2. Il lavoratore stagionale non appartenente all'Unione europea, ove sia documentalmente accertato il rispetto del termine di permanenza nel territorio nazionale previsto dal comma 1, ha diritto di precedenza per il rientro in Italia nell'anno successivo, per ragioni di lavoro stagionale, rispetto ai suoi connazionali mai entrati in Italia per motivi di lavoro.

3. Nel primo anno di applicazione della presente legge hanno diritto di precedenza gli stranieri che dimostrino di essere rientrati in patria, dopo un periodo di soggiorno in Italia di almeno sei mesi, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge.

4. Il lavoratore stagionale non appartenente all'Unione europea che abbia soggiornato in Italia per quattro volte consecutive con un permesso di soggiorno temporaneo per motivi di lavoro stagionale può ottenere, in presenza di una documentata offerta di lavoro a tempo indeterminato, acquisito il nulla-osta, ai sensi dell'articolo 8 della legge 30 dicembre 1986, n. 943, degli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, e tenuto conto dell'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, un permesso di soggiorno della durata di due anni, rinnovabile.

ART. 3.

(Previdenza e assistenza).

1. Per i lavoratori di cui all'articolo 2 il datore di lavoro è tenuto a versare i contributi previdenziali e assistenziali previsti dalle disposizioni vigenti, eccettuati i contributi per l'assegno per il nucleo familiare

e per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria.

2. Il datore di lavoro che intende impiegare cittadini non appartenenti all'Unione europea per lavoro stagionale deve garantire, nell'ambito del rapporto contrattuale, l'accesso ad un alloggio adeguato individuale o collettivo. A tal fine, il datore di lavoro può stipulare apposite convenzioni con enti, organizzazioni, associazioni o aziende titolari di complessi ricettivi complementari.

3. I contributi versati per l'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti sono trasferiti all'istituto o ente assicuratore dello Stato di provenienza del lavoratore, su richiesta dell'interessato, in base alle convenzioni internazionali all'uopo stipulate tra l'Italia e il medesimo Stato, nonchè secondo le modalità previste dalle intese di cui all'articolo 1, comma 2.

ART. 4.

(Potenziamento del personale delle rappresentanze diplomatiche).

1. Per assicurare il necessario potenziamento delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari, in relazione agli adempimenti connessi con la regolamentazione dei flussi immigratori e, in particolare, con il rilascio dei visti di ingresso, il contingente degli impiegati a contratto di cui all'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e successive modificazioni, è elevato di 150 unità.

2. All'onere derivante dall'applicazione del comma 1, pari a lire 8.625 milioni nel 1995, a lire 9.100 milioni nel 1996 ed a lire 9.600 milioni nel 1997, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1995-1997, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1995, parzialmente utilizzando, quanto a lire 8.000 milioni annui, l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e, quanto a lire 625 milioni per il 1995, lire 1.100 milioni per il 1996 e lire 1.600 milioni per il 1997, l'accantona-

mento relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

3. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

ART. 5.

(Garanzie sui mezzi di sostentamento).

1. Al comma 6 dell'articolo 3 del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, le parole da: « ovvero l'impegno » fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: « ovvero attestante l'obbligazione di un privato, di un ente o di un'associazione individuati con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la famiglia e la solidarietà sociale, assunta in base alle disposizioni vigenti, di provvedere al suo alloggio e sostentamento, nonché al pagamento delle spese medico-ospedaliere, e deposita il biglietto di viaggio per il suo rientro in patria o esibisce la documentazione attestante il deposito dello stesso, o dell'equivalente documentazione di pagamento, presso la questura territorialmente competente. Le amministrazioni pubbliche procedono, in danno del soggetto che si è obbligato, al recupero delle spese eventualmente sostenute in caso di inadempimeno dell'ente, dell'associazione o del privato ».

ART. 6.

(Espulsione dal territorio dello Stato).

1. Il cittadino non appartenente all'Unione europea che non osserva il disposto di cui all'articolo 2, comma 1, della presente legge, è espulso dal territorio dello Stato secondo le modalità previste dall'articolo 7, commi 2 e seguenti, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, e successive modificazioni, e non può ottenere il permesso di soggiorno in Italia e il visto di ingresso per i due

anni successivi all'esecuzione del provvedimento.

2. All'articolo 5, comma 4, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, dopo le parole: « sicurezza dello Stato, » sono aggiunte le seguenti: « nonché di quelli disposti ai sensi dell'articolo 7, comma 7, secondo periodo, nei confronti di cittadini non appartenenti all'Unione europea entrati nel territorio dello Stato eludendo i controlli di frontiera, ».

3. All'articolo 7, comma 7, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « L'espulsione disposta nei confronti del cittadino non appartenente all'Unione europea entrato nel territorio dello Stato eludendo i controlli di frontiera è sempre eseguita mediante accompagnamento immediato alla frontiera. ».

4. All'articolo 7, comma 12-*ter*, primo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, e successive modificazioni, le parole: « su richiesta dello straniero o del suo difensore » sono sostituite dalle seguenti: « su richiesta dello straniero, del suo difensore o del pubblico ministero ».

ART. 7.

(Sanzioni).

1. Il datore di lavoro che occupa alle sue dipendenze, per lavori di carattere stagionale, uno o più cittadini non appartenenti all'Unione europea privi del permesso di soggiorno temporaneo per lavoro stagionale, ovvero decorso il relativo termine di scadenza, è punito ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge 30 dicembre 1986, n. 943.

2. Al comma 8 dell'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 primo periodo, le parole: « con la reclusione fino a due anni o con la multa fino a lire due milioni » sono sostituite dalle seguenti: « con la reclusione da tre mesi a due anni o con la multa da lire due milioni a lire sei milioni »;

b) al secondo periodo, le parole: « della reclusione da due a sei anni e della multa da lire dieci milioni a lire cinquanta milioni » sono sostituite dalle seguenti: « della reclusione da due a sei anni e della multa da lire venti milioni a lire ottanta milioni »;

c) è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « È sempre disposta la confisca del mezzo di trasporto utilizzato, salvo che si tratti di mezzo destinato a pubblico servizio di linea o appartenente a persona estranea al reato ».

3. Al secondo periodo del comma 9 dell'articolo 3 del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, le parole: « sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire duecentomila a lire cinquecentomila » sono sostituite dalle seguenti: « sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire un milione a lire sei milioni ».

4. L'articolo 7-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« ART. 7-*bis*. — *1*. Fuori dei casi previsti dall'articolo 1, lo straniero che, richiesto dall'autorità provinciale di pubblica sicurezza, senza giustificato motivo, non esibisce il passaporto o altro documento equipollente, è punito con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda fino a lire ottocentomila.

2. Se il fatto di cui al comma 1 è commesso dallo straniero nei cui confronti è stato notificato un provvedimento di espulsione o, uno dei provvedimenti indicati dall'articolo 4, comma 12-*quater*, la pena è della reclusione fino a tre anni.

3. Lo straniero non appartenente all'Unione europea che si introduce nel territorio dello Stato eludendo i controlli di frontiera, che si trattiene nel medesimo territorio sottraendosi all'esecuzione dei provvedimenti di espulsione, ovvero che, essendo stato espulso, fa rientro nel territorio dello Stato o vi si trattiene senza autorizzazione, è punito con la reclusione da tre mesi a tre anni.

4. Nei casi previsti dai commi 2 e 3 è consentito l'arresto anche fuori dei casi di flagranza. Nell'udienza di convalida il giudice, se ne ricorrono i presupposti, dispone l'applicazione di una delle misure coercitive previste dagli articoli 284, 285 e 286 del codice di procedura penale, anche al di fuori dei limiti di pena di cui agli articoli 274, comma 1, lettera *b)*, e 280 dello stesso codice. Nel valutare i presupposti per l'applicazione della misura coercitiva, il giudice tiene conto anche del pericolo che lo straniero si sottragga ai provvedimenti dell'autorità.

5. Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni dell'articolo 7, commi 12-*quater* e 12-*quinquies* ».

ART. 8.

(Disposizioni finali).

1. Le disposizioni dell'articolo 7, comma 4, si applicano a decorrere dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, anche con riferimento ai provvedimenti notificati anteriormente a tale data.