



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori DELLA MONICA, CASSON, ADAMO, BASTICO, BIANCO, CAROFIGLIO, CECCANTI, CHIURAZZI, D'AMBROSIO, DE SENA, FINOCCHIARO, GALPERTI, INCOSTANTE, LA TORRE, MARINO Mauro Maria, MARITATI, PROCACCI, SANNA, VITALI, LUMIA, GHEDINI, PASSONI, LIVI BACCI, CARLONI, ZANDA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 GIUGNO 2008**

Norme per il contrasto dell'immigrazione clandestina

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge mira a potenziare le misure di repressione nei confronti dei cosiddetti «scafisti». Il disegno di legge in esame, composto da quattro articoli, interviene infatti nella materia del contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, disciplinata dall'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.

Quello dell'immigrazione clandestina è un fenomeno complesso, che come tale presenta la necessità di un approccio integrato, capace di intervenire sul momento preventivo oltre che su quello repressivo, valorizzando la funzione deterrente connaturata alla disciplina penale e fornendo una risposta effettiva e articolata all'emergenza costituita dai massicci sbarchi di clandestini, sulla scorta peraltro di quanto previsto in materia dai principali Paesi europei.

Il disegno di legge è diretto a modificare l'apparato sanzionatorio e la disciplina sostanziale e processuale prevista in materia dal testo unico sull'immigrazione con l'obiettivo di rafforzare le misure di prevenzione e contrasto del favoreggiamento dell'immigrazione illegale.

In particolare, l'articolo 1 modifica in più punti l'articolo 12 del testo unico sull'immigrazione.

La lettera *a*) sostituisce il comma 1 di tale articolo, ridefinendo il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina attraverso una specificazione delle condotte che integrano la fattispecie. Oltre al compimento di «atti diretti a procurare illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato» (come previsto attualmente), il disegno di legge ag-

giunge la condotta di chiunque promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato, quale condotta alternativa idonea ad integrare gli estremi del reato in esame.

La condotta del compimento di «atti diretti a procurare l'ingresso illegale nel territorio dello Stato di uno straniero» delinea una tipica ipotesi di reato a forma libera: realizza la condotta costitutiva del delitto chiunque ponga in essere un'attività *lato sensu* riconducibile al concetto di aiuto.

La Corte di cassazione ha in proposito affermato che per «attività dirette a favorire l'ingresso degli stranieri nel territorio dello Stato in violazione della legge» non devono intendersi soltanto quelle condotte specificamente dirette a consentire l'arrivo e lo sbarco degli stranieri, ma anche quelle, immediatamente successive a tale ingresso, intese a garantire la buona riuscita dell'operazione, la sottrazione ai controlli della polizia, l'avvio dei clandestini verso località lontane dallo sbarco e, in genere, tutte quelle attività di fiancheggiamento e di cooperazione con le attività direttamente e in senso stretto ricollegabili all'ingresso dei clandestini.

La Corte ha poi sostenuto che il reato (in quanto «reato di pericolo») non richiede, per il suo perfezionamento (trattandosi di reato a forma libera ed a consumazione anticipata, con una sensibile anticipazione della soglia di rilevanza penale), che l'ingresso illegale sia effettivamente avvenuto. Inoltre, trattandosi di un reato di pericolo (sia pure concreto, secondo l'interpretazione prevalente), è sufficiente ad integrarlo la condotta diretta a procurare l'ingresso illecito dello straniero dall'Italia nel territorio di uno Stato confinante, del quale egli non sia cittadino o non abbia titolo di residenza permanente, a

nulla rilevando né la durata di tale ingresso, né la destinazione finale del trasferimento.

Il disegno di legge mantiene la fattispecie di emigrazione clandestina e conferma la reclusione da uno a cinque anni in relazione alle condotte illecite sopra descritte. Per quanto riguarda, invece la pena pecuniaria, fissa l'entità della multa in 15.000 euro per ogni clandestino cui si sia favorita l'immigrazione, eliminando, quindi, ogni valutazione discrezionale da parte del giudice. Il testo vigente, infatti, prevede una multa fino a 15.000 euro a persona, lasciando, quindi, al giudice il compito di fissare l'entità della sanzione nel limite sopra indicato.

La lettera *b*) modifica il comma 3 dell'articolo 12 del testo unico citato.

L'attuale formulazione punisce il reato di sfruttamento dell'immigrazione clandestina, destinato a colpire coloro che - come i cosiddetti «scafisti» - al fine di trarre profitto, anche indiretto, compiano atti diretti a procurare l'ingresso illegale nel territorio dello Stato di uno straniero, ovvero diretti a procurare l'ingresso illegale in altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente. La sanzione è la reclusione da quattro a quindici anni e la multa di 15.000 euro per ogni persona.

Il disegno di legge trasforma il comma 3 in una ipotesi aggravata del reato di cui al comma 1, in quanto punisce con pena detentiva più elevata (reclusione da cinque a quindici anni, anziché da uno a quindici anni) la medesima condotta descritta dal comma 1 nel caso in cui ricorrano determinate circostanze. Si tratta di circostanze che, con l'aggiunta di quella prevista dalla lettera *e*), nel testo vigente dell'articolo 12, costituiscono circostanze aggravanti dei due diversi reati previsti dai commi 1 (favoreggiamento dell'immigrazione clandestina) e 2 (sfruttamento dell'immigrazione clandestina).

Tali circostanze ricorrono quando il fatto riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone (lettera *a*); 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 (lettera *b*); la persona trasportata è stata sottoposta a trattamento inumano o degradante per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale (lettera *c*); 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 (lettera *d*); quando gli autori del fatto hanno la disponibilità di armi o materie esplosive (lettera *e*).

Secondo il comma 3-*bis*, introdotto dalla lettera *c*) del comma 1, dell'articolo 1 del disegno di legge, 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.

Il comma 3-*ter*, introdotto dalla lettera *d*), comporta un ulteriore aumento della pena detentiva (la pena da cinque a quindici anni è aumentata da un terzo alla metà) e di quella pecuniaria (che passa da 15.000 a 25.000 euro per ogni persona) se i fatti di cui al comma 3 (ipotesi aggravata del comma 1) sono commessi al fine di reclutare persone da destinare alla prostituzione o, comunque, allo sfruttamento sessuale o lavorativo ovvero riguardano l'ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento (lettera *a*) ovvero al fine di trarne profitto, anche indiretto (lettera *b*)).

Tale finalità, sia pure senza il riferimento all'ipotesi indiretta, attualmente costituisce il contenuto del dolo specifico che caratterizza il reato di sfruttamento della immigrazione clandestina, di cui al vigente comma 3 dell'articolo 12 del testo unico, e che, proprio in quanto oggetto del dolo specifico, non deve necessariamente realizzarsi. Quest'ultima modifica si è resa necessaria alla luce delle difficoltà frequentemente emerse, sul piano probatorio, nel dimostrare la sussistenza del dolo specifico, che determinava

spesso una derubricazione della fattispecie criminosa, con tutte le relative conseguenze in materia sanzionatoria e cautelare

Il disegno di legge unifica quindi i due reati attualmente previsti dai commi 1 (favoreggiamento dell'immigrazione clandestina) e 2 (sfruttamento dell'immigrazione clandestina) nel reato previsto dal nuovo comma 1. Il nuovo comma 3 costituisce una ipotesi aggravata del comma 1. I commi 3-*bis* e 3-*ter* costituiscono ipotesi ulteriormente aggravate di quella prevista dal comma 3.

Oltre a disposizioni di natura sostanziale, il presente disegno di legge contiene anche disposizioni di natura processuale.

La lettera *e*) del comma 1, sostituisce il comma 4 dell'articolo 12, che attualmente prevede per i delitti di immigrazione clandestina l'arresto in flagranza, la confisca del mezzo di trasporto e il giudizio direttissimo laddove non si rendano necessarie speciali indagini.

Con la nuova formulazione il disegno di legge prevede che per i delitti di cui ai commi 1 e 3 sia obbligatorio l'arresto in flagranza.

In relazione all'originaria formulazione del comma 4 dell'articolo 12, mentre la confisca è ora disciplinata dal successivo comma 4-*ter*, viceversa, viene meno la previsione di obbligatorietà del giudizio direttissimo.

È stata espunta la previsione dell'obbligo di procedere con rito direttissimo in quanto tale norma appare 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 1, comma 1, lettera *f*), introduce il comma 4-*bis* dell'articolo 12 del testo

unico. Alla base del disegno di legge è sottesa l'idea che il gravissimo allarme sociale e le devastanti perdite di vite umane cagionate dalla condotta dei cosiddetti «scafisti» rendano necessario un ripensamento dei criteri di proporzionalità e di adeguatezza nella scelta delle misure cautelari, imponendo nei casi aggravati una sorta di «presunzione *juris tantum* di sussistenza di gravissime esigenze cautelari», in modo del tutto analogo a quanto previsto in tema di criminalità organizzata.

Il testo proposto prevede, quindi, di mutare 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 cautelari, proprio in considerazione delle efferate modalità con cui viene posta in essere la condotta criminosa in esame.

L'articolo 275, comma 3, del codice di rito configura infatti, al sussistere di gravi indizi di colpevolezza in relazione a determinati reati di particolare gravità (articolo 416-*bis* del codice penale), la misura cautelare della custodia in carcere come l'unico strumento di tutela idoneo a soddisfare le esigenze cautelari previste dall'articolo 274: *a*) pericolo di inquinamento delle prove; *b*) pericolo di fuga; *c*) pericolo di compimento di nuovi delitti. In tal modo è venuta delineandosi una sorta di presunzione di adeguatezza che, limitatamente ad alcune ipotesi delittuose, ha sostituito l'originaria configurazione della custodia in carcere come *extrema ratio* da disporre esclusivamente nelle ipotesi di inadeguatezza delle altre forme di intervento a fini cautelari. In presenza, quindi, di determinate fattispecie di reato, si ritiene che l'unica misura cautelare adeguata sia la restrizione in carcere, ferma restando, ovviamente, la sussistenza del presupposto dei gravi indizi di colpevolezza in

relazione ai medesimi reati e sempre che non siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari. La Corte costituzionale ha affermato che, se da un lato, possono essere previste delle ipotesi dove la scelta della misura da applicare viene effettuata «in termini generali dal legislatore, nel rispetto del limite della ragionevolezza e del corretto bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti», sottraendo al giudice la valutazione in ordine al «*quomodo* della cautela», dall'altro lato, «la sussistenza in concreto di una o più delle esigenze cautelari prefigurate dalla legge (l'*an* della cautela) comporta, per definizione, l'accertamento, di volta in volta, della loro effettiva ricorrenza».

L'articolo 2 inserisce la fattispecie di cui al comma 3 dell'articolo 12 del testo unico

tra quelle previste dal n. 7-*bis*) della lettera a) del comma 2 dell'articolo 407, del codice di rito, relativo ai termini di durata massima delle indagini preliminari. In ragione di tale novella, le indagini preliminari per i delitti di cui al comma 3 possono durare due anni anziché diciotto mesi. Tale ampliamento è diretto a consentire lo svolgimento di investigazioni spesso complesse, in quanto volte a contrastare fenomeni internazionali che richiedono l'attivazione di procedure anche di cooperazione internazionale.

Inoltre, in considerazione del richiamo dell'articolo 303 alla lettera a) del comma 2 dell'articolo 407, si ottiene anche un prolungamento della durata massima della custodia cautelare, che nella fase delle indagini preliminari è aumentata da sei mesi ad un anno.

**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 esplodenti»;

*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 o lavorativo 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, e 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*.