

## Immigrazione clandestina, cosa fare

**Piero De Luca**

**S**i sta facendo grande confusione sul tema del reato di "immigrazione clandestina" e sui futuri provvedimenti che il Governo dovrà adottare al riguardo.

Al fine di rispondere a polemiche e prese di posizione puramente strumentali, è bene ricostruire per brevi cenni l'evoluzione del quadro normativo in materia. Come noto, la Legge Bossi-Fini (L. 30 luglio 2002 n° 189) ha modificato il Testo Unico in materia di immigrazione (D.Lgs. 286/1998), istituendo: *i*) il reato di violazione dell'ordine di allontanamento del questore, punito con la reclusione da sei mesi ad un anno (art. 14, comma 5-ter); e *ii*) il reato di violazione del divieto di reingresso illegale nel territorio italiano, punito anch'esso con l'arresto da sei mesi ad un anno (art. 13, comma 13).

Il cosiddetto pacchetto sicurezza approvato con la L. 15 luglio 2009 n° 94 (Premier Berlusconi e Ministro dell'Interno Maroni) ha apportato due ulteriori modifiche al Testo Unico. Da un lato, ha inserito al suo interno il cosiddetto reato di immigrazione clandestina (art. 10-bis), prevedendo un'ammenda da 5.000 a 10.000 euro per i cittadini di paesi terzi che entravano e soggiornavano illegalmente in Italia.

Dall'altro, ha inasprito le pene legate al reato di cui all'art.14, comma 5-ter, che veniva punito con la reclusione da uno a quattro anni se l'espulsione o il respingimento erano stati disposti per ingresso illegale nel territorio nazionale.

Il 28 aprile 2011, però, nella sentenza El Dridi (C-61/11 PPU) la Corte di giustizia ha dichiarato incompatibile con il diritto UE la pena detentiva prevista dall'art. 14, comma 5-ter per la violazione dell'ordine di allontanamento, in quanto comprometteva la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva "rimpatri" 2008/115, laddove non consentiva di espellere il prima possibile i cittadini extra UE irregolari.

Proprio a seguito di tale pronuncia, il Governo Berlusconi ha adottato il D.L. 23 giugno 2011 n° 89, trasformando la suddetta pena detentiva in una sanzione pecuniaria. Sanzione che la Corte di giustizia ha ritenuto conforme al diritto UE nella successiva sentenza del 6 dicembre 2012, Sagor (C-430/11), ribadendo ancora una volta la contrarietà alle norme europee di ogni forma di detenzione (anche domiciliare) che rallenti o ostacoli l'allontanamento dal territorio nazionale di un migrante irregolare. Come emerge dall'ultima sentenza della Corte di giustizia del 10 ottobre 2015, Celaj (C-290/14), la pena della reclusione si rivela dunque compatibile con il diritto UE solo in relazione al reato di violazione del divieto di reingresso illegale di cui all'art. 13, comma 13, del Testo Unico.

Pertanto, allo stato attuale della legislazione, sebbene l'ingresso e il soggiorno irregolare in Italia (art. 10-bis), così come il mancato rispetto dell'ordine di allontanamento (art. 14, comma 5-ter), siano formalmente qualificati come "reati penali", tali figure di reato sono punite tuttavia con mere sanzioni pecuniarie, le quali sono destinate peraltro a restare nella maggior parte dei casi ineseguite sia per l'insol-

vibilità dei condannati, sia per la patologica situazione di difficoltà in cui versa la riscossione di tali ammende nel nostro Paese (il recupero effettuato si aggira intorno al 2,6% del dovuto).

Se tale sistema sanzionatorio pecuniario è "imposto" in un certo senso dalle norme europee in materia di immigrazione irregolare, ciò che rende però inefficace la nostra regolamentazione in materia è proprio la qualifica penale dell'illecito. Ed invero, ogni procedimento penale (in ragione delle necessarie garanzie processuali connesse) è estremamente complesso ed articolato, e necessita di tempi alquanto lunghi per giungere ad una condanna definitiva, che corre peraltro il rischio di restare ineseguita per le ragioni suesposte. Pertanto, il risultato cui si assiste in Italia è quello di un congestionamento delle aule di Tribunale e di un collasso delle risorse giudiziarie per procedimenti che non conducono ad alcun risultato pratico concreto.

D'altro canto, anche la paventata efficacia deterrente della qualifica di reato penale assicurata all'ingresso e al soggiorno irregolare è del tutto inesistente, se consideriamo che nonostante questa qualifica siamo passati da 43.000 migranti giunti sulle coste italiane nel 2013, a circa 170.000 nel 2014 e ad oltre 150.000 nel 2015; a testimonianza del fatto che il trend degli sbarchi è legato ai flussi migratori e alle crisi internazionali piuttosto che alla natura giuridica assicurata all'illecito in questione.

Allo stato, quindi, il Governo ha due opzioni davanti a sé.

Può decidere di salvare la forma, a dispetto dell'efficacia concreta delle soluzioni normative esistenti per la gestione del fenomeno migratorio, e mantenere in vita il titolo di "reato".

Oppure, può affrontare la sostanza del problema, e decidere così di dar seguito alla delega contenuta nella L. 28 aprile 2014 n°67 depenalizzando e trasformando in illecito amministrativo il reato previsto all'art. 10-bis del Testo Unico.

Tale operazione pare senz'altro da preferire in quanto consente di ottenere, a mio avviso, due risultati positivi.

Da un lato, aumenta l'efficacia della sanzione pecuniaria stessa, se consideriamo che le multe di carattere amministrativo sono erogate e spesso riscosse con maggiore celerità rispetto alle ammende conseguenti ad una condanna penale.

Dall'altro lato, decongestiona e alleggerisce il carico di lavoro in capo agli organi giurisdizionali penali per procedimenti che in sostanza non portano a



nulla, consentendo di concentrare risorse ed energie sia nella repressione di casi specifici di violazione delle norme di ordine pubblico che singole persone dovessero porre in essere prima, durante, o dopo le fasi di identificazione e rimpatrio, sia nella preparazione ed esecuzione delle procedure di espulsione.

## **Il governo intervenga depenalizzando e trasformando il reato in illecito amministrativo**



**Migranti soccorsi dalla Marina Militare. FOTO: ANSA**

