



Editrice

L'accoglienza dei Migranti

(Nico D'ASCOLA, Senatore, Presidente Commissione Giustizia)

Si riporta di seguito la relazione del Sen. Nico D'ASCOLA svolta in occasione del convegno tenutosi a Roma, presso la Camera dei Deputati, Palazzo Montecitorio, il 18.3.2016, dal titolo "L'accoglienza dei migranti".

Il convegno è stato organizzato dalla Scuola di Diritto Avanzato (Direttore scientifico: Luigi Viola), con Ila-Giustizia di Pietro Chiofalo e Jasna Geric.

1. Brevi cenni statistici

L'approccio emergenziale ad un fenomeno strutturale, quale quello delle migrazioni forzate, rappresenta una costante difficilmente sostenibile in un contesto globale che assiste ad un sempre maggiore aumento del flusso di persone in fuga dai propri paesi d'origine a causa della crescente instabilità geopolitica.

Tale fenomeno caratterizza il dibattito pubblico italiano e catalizza l'attenzione politica e mediatica sul tema.

Dati alla mano si può osservare una crescita esponenziale dei flussi migratori, con conseguente aumento delle problematiche riguardanti la valutazione delle domande di protezione internazionale, dell'accoglienza e dell'integrazione; gli stessi dati provano, inoltre, il mutamento geografico delle partenze e delle rotte, a tal proposito, l'agenzia Frontex offre una breve descrizione delle principali vie interessate dal fenomeno a livello europeo:

1. Via del Mediterraneo Centrale: la maggior parte degli sbarchi interessano la Libia, dove approdano persone in fuga dall'Africa ed anche dal Medio Oriente. Gli arrivi sono quasi quadruplicati rispetto agli anni passati conseguentemente all'instabilità della Regione;
2. Via del Mediterraneo Orientale: chi si mette in viaggio seguendo questa rotta transita dalla Turchia verso la Grecia ed in misura meno rilevante verso Bulgaria e Cipro. Tale itinerario ha una prima diramazione via mare ed una seconda via terra. La nazionalità più frequente su tale via è quella Siriana;
3. Via del Mediterraneo verso la Puglia e la Calabria: imbarcazioni che partono dalla Turchia e dalla Grecia. Transitano da qui più che altro pakistani;
4. Via del Mediterraneo Occidentale: dall'Africa Settentrionale alla Spagna. La maggioranza sono persone in fuga dall'Africa Centrale;
5. Rotta Balcanica: via terra per entrare in Europa ed in particolar modo in Italia. Ha subito un incremento del 117% rispetto agli ultimi anni. Tale rotta è percorsa in particolar modo da persone in fuga dal Kosovo.

Ponendo l'attenzione sulla situazione italiana, dal 2011 anno delle emergenze Nord-Africane in seguito alle primavere arabe, si registra un costante aumento

delle partenze verso il nostro Paese. I dati del 2015 (153.842 sbarchi), seppure in flessione del 9% rispetto al tragico 2014 (170.100), mostrano nel dettaglio la situazione delle differenti Regioni della Penisola, dove troviamo al vertice di questa triste realtà statistica, la regione Sicilia con circa 116.000 sbarchi.

Sorge, alla luce di tali numeri, la necessità di una disciplina organica della materia al fine di regolare in modo compiuto il sistema dei flussi migratori.

2.L'evoluzione della normativa in materia di immigrazione

Vale la pena compiere un breve excursus storico, il quale non può prescindere dalla legge delega n. 40 del 6 marzo 1998 (legge Turco-Napolitano) dalla quale è scaturito il d.Lgs n. 286/1998, il cd Testo Unico sull'immigrazione. Lo scopo dell'intervento normativo *de quo* era quello di armonizzare la precedente disciplina in tema di immigrazione con quella sviluppatasi nel frattempo a livello europeo, in particolar modo dall'accordo di Schengen ispirato dalla logica di controbilanciare la libera circolazione nello spazio europeo con l'irrigidimento dei controlli alle frontiere esterne.

La convenzione imponeva agli stati membri di stabilire sanzioni appropriate nei confronti di chiunque aiuti o tenti di aiutare, a scopo di lucro, uno straniero ad entrare o a soggiornare nel territorio di uno Stato membro in violazione della legislazione relativa all'ingresso ed al soggiorno degli stranieri.

La legislazione italiana, quindi, continuava a conformarsi all'indirizzo precedente, dettato, si ricorda, dettato dalla legge Martelli (legge n. 39 del 1990) che, all'articolo 3 comma 8, perseguiva a titolo di illecito amministrativo, sanzionato con l'espulsione, la violazione delle norme sull'ingresso ed il soggiorno in Italia, mentre puniva a titolo di reato, con reclusione fino ad anni 2 e multa di 2 milioni di lire, quelle condotte poste in essere al fine di agevolare la realizzazione di quei medesimi illeciti amministrativi. Il legislatore aveva adottato un modello di tutela anticipata frutto dell'incontro tra lo schema del reato a consumazione anticipata e quello del reato di agevolazione, rimanendo però escluse tutte le attività di favoreggiamento poste in essere all'estero in virtù del principio di territorialità disciplinato dall'articolo 6 cp.

L'articolo 12 TU sull'immigrazione, rubricato "Disposizioni contro le immigrazioni clandestine" ricalcava, al comma 1, sostanzialmente la lettera

dell'articolo 3 comma 8 della legge Martelli, restando quindi ancorato al modello di tutela anticipata, con l'unica differenza riguardante il quadro edittale, ovvero la reclusione fino a 3 anni e la multa fino a 30 milioni di lire.

Il comma 2 prevedeva una particolare causa di giustificazione, la cd scriminante umanitaria, la quale abbracciava le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestate in Italia nei confronti degli stranieri in condizioni di bisogno.

Al comma 3 venivano contemplate due gruppi di circostanze aggravanti ad effetto speciale applicabili alla sola fattispecie di cui al 1 comma.

Il comma 5 dell'articolo 12 inseriva la fattispecie di favoreggiamento della permanenza illegale, fattispecie più grave rispetto a quella di cui al comma 1, punita con la reclusione fino a 4 anni e con la multa fino a 30 milioni di lire, la norma attribuiva, quindi, rilevanza penale anche a quelle attività di agevolazione all'immigrazione realizzate autonomamente e posteriormente rispetto all'ingresso, i quali *facta* erano considerati non punibili dalla legge Martelli.

La disposizione sin ora esaminata conosce ulteriori modifiche con la legge Bossi-Fini, legge 30 luglio 2002, n.189, la quale inaspriva la sanzione pecuniaria ad euro 15.000 per ogni persona e ridefiniva la fattispecie di favoreggiamento dell'immigrazione illegale includendo chiunque compiva atti diretti a procurare l'ingresso di uno straniero nel territorio dello Stato.

La Bossi-Fini inoltre introduceva all'articolo 12 del TU sull'immigrazione i commi da *3-bis* a *3-quinquies*. Il comma *3-bis* prevedeva tre circostanze aggravanti ad effetto comune, ovvero, se il fatto aveva ad oggetto l'ingresso o la permanenza di 5 o più persone, se la vittima fosse stata sottoposta a pericolo per la sua incolumità o a trattamenti inumani o degradanti.

Il comma *3-ter* riproduceva due aggravanti ad effetto speciale, quella relativa al reclutamento di persone poi da destinare al mercato della prostituzione ed in caso di tratta di minori (reclusione da 5 a 15 anni e multa fino a 25.000 euro).

Il *3-quater* disciplinava, invece, il computo delle suddette circostanze, mentre il comma *3-quinquies* introduceva la cd attenuante di collaborazione.

Nel 2004 un ulteriore intervento legislativo, legge n. 271, modificava nuovamente l'articolo 12, lasciando in vita la fattispecie base di

favoreggiamento dell'immigrazione o delle emigrazioni illegali, punite con la reclusione da 1 a 5 anni e multa fino a 15.000 euro per persona e le fattispecie speciali di favoreggiamento delle immigrazioni-emigrazioni illegali al fine di trarne profitto, fattispecie queste, punite con reclusione da 4 a 15 anni e con la multa di 15.000 euro a persona e da ultimo rimaneva in vita il delitto di favoreggiamento della permanenza illegale (fino a anni 4 e multa fino a 15.493 euro).

Nel 2008 il legislatore interveniva novellando ulteriormente la fattispecie in questione con il cd pacchetto sicurezza. Furono previste nuove circostanze aggravanti ad effetto speciale per il reato di favoreggiamento della permanenza illegale prevedendo aumenti di pena da un terzo alla metà in caso di concorso, ovvero se la condotta criminosa riguardava la permanenza di 5 o più persone. Inoltre veniva introdotta anche la fattispecie di alloggio o cessione di immobile allo straniero irregolare.

La L. 15 luglio 2009, n. 94, facente sempre parte del Pacchetto sicurezza del 2009, oltre a introdurre l'articolo 10-*bis* ovvero la fattispecie del cd reato di clandestinità, modificava nuovamente l'articolo 12 del tu. Al riguardo si possono distinguere diverse tipologie di reato: i delitti di favoreggiamento dell'emigrazione illegale, una fattispecie base, prevista dal 1 comma che punisce chi in violazione del presente testo promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato, nonché al comma 3 una figura speciale derivante dall'innesto su una fattispecie a base identica di uno degli elementi specializzanti individuati, in via alternativa, dalle lettere da a) ad e) del medesimo comma 3 e i delitti di favoreggiamento dell'emigrazione illegale, configurati secondo il medesimo schema, ovvero fattispecie base al comma 1, alla quale si affianca, anche in questo caso, una fattispecie speciale derivante dall'innesto di uno degli elementi specializzanti in via alternativa delle lett. da a) ad e).

Per quanto concerne le circostanze aggravanti invece il Pacchetto sicurezza 2009 sostituiva i precedenti 3-*bis* e 3-*ter*. Il primo prevedeva un'aggravante ad effetto comune qualora i fatti siano commessi con due o più ipotesi indicate dal comma 3 dalle lett. a) b) c) d) e) del medesimo comma, il secondo, invece, l'aggravante ad effetto speciale, che era già stata inserita dalla L. Bossi-Fini e

successivamente inasprita dalla L. 271 del 2004, ovvero l'inasprimento di pena detentiva da un terzo alla metà e la multa di 25.000 per ogni persona se i fatti di cui al comma 1 e al comma 3 siano commessi al fine di reclutare persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento sessuale o lavorativo o riguardano l'ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento sono commessi al fine di trarne profitto anche indiretto.

L'intervento normativo più recente in materia è quello apportato dalla legge 17 aprile 2015 n.43 di conversione in legge del decreto legge 18 febbraio 2015 n. 7, il cd decreto antiterrorismo. Si è deciso di intervenire sia sulla fattispecie semplice di cui al comma 1, sia su quella aggravata di cui al comma 3 dell'articolo 12. Prevedendo che, anche i promotori, organizzatori e finanziatori del trasporto di stranieri nel territorio dello Stato, nonché coloro che materialmente provvedono a tale trasporto, ovvero compiono altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio nazionale, possano godere dei benefici penitenziari solo se collaborano con la giustizia.

3. Conclusioni e possibili soluzioni

Il quadro emergenziale tracciato rende necessario il rafforzamento degli strumenti normativi di lotta contro gli sbarchi di immigrati clandestini ed in particolare nei confronti delle organizzazioni che gestiscono questi "viaggi della morte". Il disegno di legge volto all'introduzione dell'articolo 602.1 del cp e recante ulteriori disposizioni per la repressione ed il contrasto del fenomeno del traffico di esseri umani, intende, appunto, fornire nuovi e più efficaci strumenti nella lotta ai nuovi schiavisti.

L'introduzione nell'ordinamento penale del reato di traffico di esseri umani, appare a questo punto necessario. Si tratta una nuova tipologia di reato che, intende tutelare non tanto le frontiere o la disciplina dei flussi migratori, ma la persona in quanto tale i cui beni essenziali sono gravemente minacciati dal traffico illegalmente organizzato.

Oggetto dell'intervento, nello specifico, verte sull'articolo 7 del cp, affinché il delitto di specie sia punibile incondizionatamente secondo la legge italiana, a prescindere dal luogo in cui è stato commesso. Si vuole così attribuire

all'ordinamento italiano la possibilità di esercitare la pretesa punitiva, in ordine a fatti che costituiscono dei veri e propri crimini internazionali, senza soffrire di limitazioni scaturenti dal territorio, cosicché l'Italia assuma un ruolo guida nel contrasto e nella repressione di tali gravissimi fatti.

Infine, per quanto concerne la pena edittale prevista, essa varia da un minimo di 5 ad un massimo di 15 anni di reclusione per chi promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto illegale salvo ovviamente eventi aggravanti. La pena è poi destinata ad aumentare fino ai 30 anni in caso di morte non voluta dal reo durante il traffico. La pena è stabilita nell'ergastolo nel caso in cui l'elemento soggettivo del reato sia il dolo e non la colpa.

Di certo non sarà l'introduzione di una autonoma fattispecie di reato a fermare l'ondata migratoria, ma attraverso di essa, si spera di riuscire almeno a limitare un fenomeno purtroppo in costante espansione.