Associazione Straniamenti

Associazione di Promozione Sociale

Seminario di formazione

Gennaio 2014

Parte quinta
Espulsioni e "reato di clandestinità"

Sergio Bontempelli

Cose da non confondere

- **La disciplina delle espulsioni**, in base alla quale qualsiasi migrante non comunitario, privo dei requisiti di soggiorno in Italia, deve essere allontanato dal territorio nazionale
- **Il reato di inottemperanza all'espulsione**, che colpisce coloro che, già espulsi dall'Italia, siano nuovamente rintracciati sul territorio nazionale
- **Il reato di reingresso**, che colpisce coloro che, già espulsi dall'Italia, siano rientrati sul territorio nazionale
- **Il (cosiddetto) reato di clandestinità**, che riguarda tutti gli stranieri non comunitari che soggiornino irregolarmente in Italia
- **Il reato di favoreggiamento di immigrazione clandestina**, che colpisce chi «promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri [irregolari] nel territorio dello Stato»
- **La detenzione nei CIE**, che non è (formalmente) una misura penale, ma un semplice mezzo per l'esecuzione dell'espulsione

Stratificazioni di norme contraddittorie

La legge Turco-Napolitano del 1998

La legge Bossi-Fini del 2002

Il Pacchetto Sicurezza del 2009

Le norme europee del 2011

La Turco-Napolitano: l'espulsione (1)

- **Lo straniero irregolare deve essere espulso.** La legge Turco-Napolitano sancisce che lo straniero irregolare non può regolarizzarsi: se rintracciato sul territorio nazionale, deve essere semplicemente espulso
- **L'espulsione è di norma eseguita tramite intimazione**. Cioè, lo straniero espulso non viene di norma allontanato con la forza. La procedura prevede l'intimazione, cioè un ordine scritto che intima all'interessato di abbandonare con propri mezzi il territorio nazionale

La Turco-Napolitano: l'espulsione (2)

- **Solo in casi eccezionali l'espulsione viene eseguita allontanando con la forza lo straniero.** L'espulsione viene eseguita mediante "accompagnamento alla frontiera" (cioè con la forza) solo se lo straniero non ha obbedito all'intimazione, **oppure** se si tratta di uno straniero "pericoloso" che potrebbe fuggire, **oppure** se si tratta di uno straniero privo di documenti identificativi (senza passaporto) che potrebbe fuggire
- **L'espulsione comporta un divieto di reingresso di cinque anni**. Una volta espulso, lo straniero non può rientrare in Italia per i successivi cinque anni

La Turco-Napolitano: l'espulsione (3)

- **Nascono i Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (CPTA).** Quando uno straniero deve essere espulso con la forza (quindi solo in caso di "accompagnamento alla frontiera"), ma l'esecuzione dell'espulsione non è immediatamente possibile, l'interessato può essere trattenuto in un centro in attesa di essere allontanato

La Turco-Napolitano: CPT

- “Quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera (…), perché occorre procedere al **soccorso dello straniero**, ad **accertamenti** supplementari **in ordine alla sua identità o nazionalità**, ovvero all’**acquisizione di documenti per il viaggio**, ovvero per l’**indisponibilità di** (…) **mezzo di trasporto idoneo**, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino…” (Testo Unico, versione 1998, art. 14 comma 1)

Il nodo dell'identificazione

- «La riammissione dei migranti irregolari **non è un problema tecnico** quanto piuttosto la cartina di tornasole di una **seria divergenza d'interessi tra stati d'emigrazione e stati d'immigrazione**: se per questi ultimi la possibilità di allontanare effettivamente dal proprio territorio gli stranieri irregolari costituisce un tassello fondamentale delle attuali politiche di contrasto, per i primi, invece, **l'accettare o il facilitare il rimpatrio coattivo dei propri cittadini è un atto impopolare**, che suscita resistenze a molti livelli dell'amministrazione e crea molti più problemi di quanti non ne risolva»

Il nodo dell'identificazione

- «Un'ampia collaborazione nel rimpatrio dei propri cittadini produce, dal punto di vista delle classi dirigenti di quei paesi, una maggiore conflittualità politica, minori benefici economici (dato che anche gli emigrati irregolari inviano rimesse) e sovente maggiori tensioni a livello sociale. Lo stesso può dirsi per la repressione delle migrazioni irregolari: investire risorse nel contrasto di tali attività appare sovente alle opinioni pubbliche e alle stesse burocrazie di quei paesi un atto di subalternità politica agli interessi dei paesi "ricchi"»

F. Pastore e G. Sciortino, *Tutori lontani. Il ruolo degli Stati d'origine nel processo di integrazione degli immigrati*, Ricerca svolta su incarico della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Roma, CESPI, 2001, p. 17, in http://www.cespi.it/PASTORE/tutori-lontani.pdf.

In sostanza…

- I CPT/CIE nascono (anche) perché i migranti da espellere non hanno documenti identificativi. Essi devono essere rinviati ai loro paesi di origine ma, in assenza di documenti, spesso non è chiaro quale sia il loro paese di origine.
- L'espulsione di un migrante produce spesso un conflitto tra l'Italia e il suo paese di origine: quest'ultimo, ritardando il rilascio del passaporto, può ostacolare seriamente le procedure di rimpatrio

- I ritardi nel rilascio del passaporto, il conflitto tra l'Italia e l'Ambasciata del paese di origine, costituiscono fattori di dilazione; l'immigrato può così approfittare del protrarsi delle procedure per darsi alla fuga.
- Il CPT/CIE serve appunto per trattenerlo e impedirgli di sottrarsi all'espulsione

Se questo è vero…

- Se questo è vero, è evidente che il trattenimento è una misura tendenzialmente inefficace. Il “successo” di un’espulsione dipende dalla collaborazione col paese di origine, non dalla detenzione…

CPT: cambia il nome, non la sostanza

- Con il decreto legge n. 92 del 23 maggio 2008 “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”, poi convertito in legge (L. 125/2008), i Centri di permanenza temporanea (CPT) assumono il nome di “Centri di identificazione ed espulsione” (CIE).

Attenzione a non confondere

- **Il trattenimento nei CPT** che si configurava (in teoria) come semplice strumento di esecuzione dell'espulsione, con
- **Le misure penali,** che invece si configurano come vera e propria **punizione** inflitta a chi abbia commesso un reato

Tuttavia…

- Il Regolamento di Attuazione della “Turco-Napolitano” prevedeva “l’assoluto divieto per lo straniero di allontanarsi dal centro” (DPR 394/99, art. 21)
- Di fatto, dunque, il trattenimento si configura(va) come una vera e propria detenzione

Costituzione della Repubblica Italiana, art. 13

- “La libertà personale è inviolabile”.
- “Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell’autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge”

- Secondo molti e autorevoli giuristi, l’istituto del trattenimento non è conforme ai principi di libertà garantiti dalla Costituzione italiana

La Turco-Napolitano: il reato di reingresso

- **Lo straniero che rientri in Italia violando il divieto di reingresso è punito con l'arresto.** "Lo straniero espulso non può rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno; in caso di trasgressione, è punito con l'arresto da due mesi a sei mesi ed è nuovamente espulso con accompagnamento immediato" (Testo Unico Immigrazione, versione 1998, art. 13 comma 13)

La Turco-Napolitano: il reato di favoreggiamento

- **Viene punito chi favorisce in qualsiasi modo l'ingresso o il soggiorno irregolare di uno straniero** "chiunque compie attività dirette a favorire l'ingresso degli stranieri nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del presente testo unico è punito con **la reclusione fino a tre anni** e con la **multa fino a lire trenta milioni**" (Testo Unico Immigrazione, versione 1998, art. 12 comma 1)

Favoreggiamento: le aggravanti

- Sono previste pene aggravate per chi agisce a fini di lucro, o se il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro, o se l'ingresso riguarda più di quattro stranieri, o ancora se l'ingresso riguarda persone da destinare alla prostituzione

Il mito dello scafista

- Il progressivo inasprirsi delle pene sul favoreggiamento è figlio di una rappresentazione dell'immigrazione che vede l'immigrato come semplice vittima dei cd. **"scafisti"**, spesso rappresentati come "**sfruttatori", "schiavisti" e "trafficanti di merce umana"**

- Manifesto Lega Lombarda/Lega Nord 1990. Dal sito Lega Nord Magenta http://rs.gs/lega90 (shortlink)

Manifesto della Lega, 1990

- «Dietro all'emigrazione del terzo mondo ci sono: (...) la mafia che grazie ai vu' cumprà *[sic]* si espande ancora di più; gli imprenditori senza scrupoli a cui interessa soltanto avere lavoratori a basso costo da sfruttare fregandosene se la società và *[con l'accento, ndr.]* in malora...»

VIAGGIO TRA I BIMBI LAVAVETRI

Muhamed, rimasto storpio perché una macchina l'ha travolto a un semaforo. Hassan, spedito all'incrocio con la polmonite. E Jamal eternamente inseguito dai vigili urbani... Bambini marocchini a Milano. Lavorano 14 ore al giorno, guadagnano molto. Ma soltanto per i loro padroni.

Piccoli schiavi

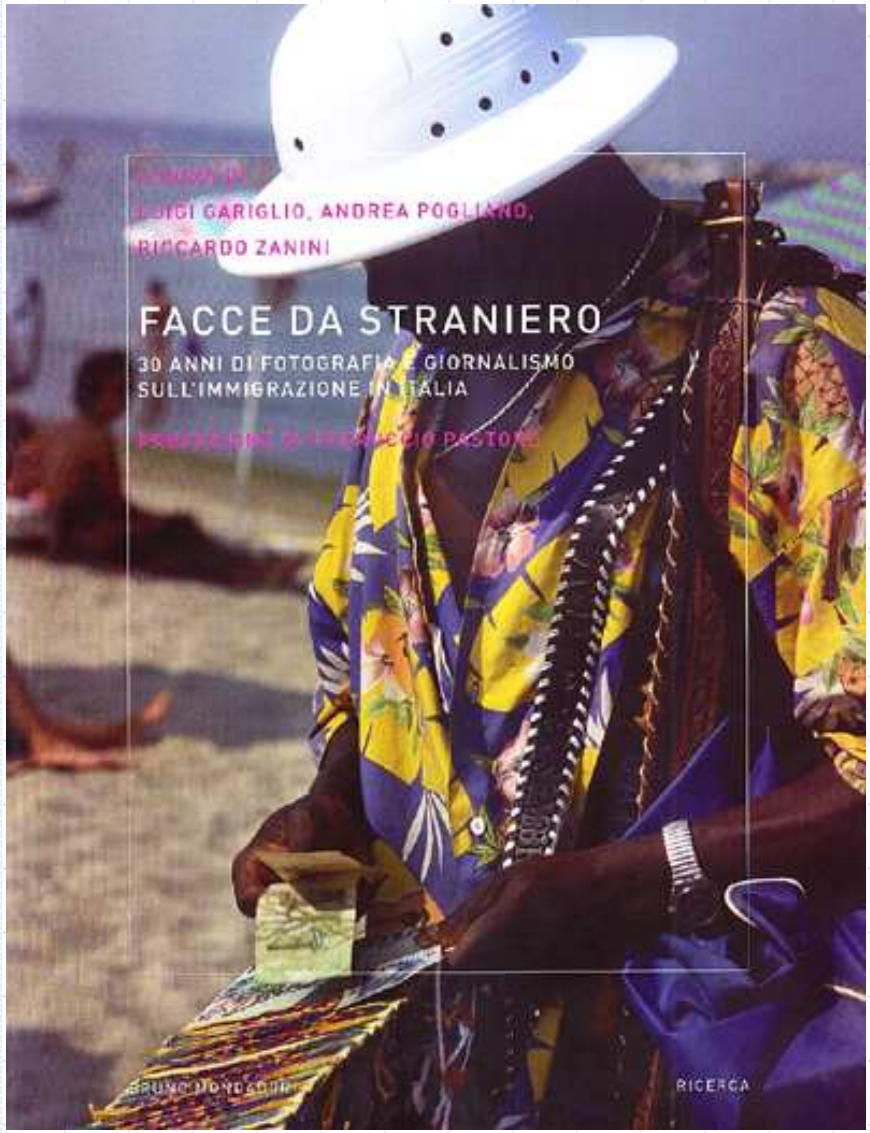
DI MARIA GRAZIA CUTULI - FOTO DI FRANCESCO CITO

Epoca, 14 Ottobre 1992

- Secondo Andrea Pogliano e Riccardo Zanini, tra gli anni Ottanta e i Novanta si è verificato «un mutamento del discorso al quale legare queste immagini. La figura che fa da miccia è quella del cosiddetto “baby-accattone”. Si comincia infatti così: denunciando (…) la questione di minori sfruttati da connazionali, costretti a lavare i vetri ai semafori o a chiedere l’elemosina. Questo quadro dello sfruttamento minorile (…) investe poi anche le figure adulte (…), in molti casi in cui i giornali si concentrano sul fenomeno della criminalità, del racket e della tratta»

Andrea Pogliano e Riccardo Zanini, *L’immaginario e le immagini degli immigrati: un percorso qualitativo*, in Luigi Gariglio, Andrea Pogliano e Riccardo Zanini, *Facce da straniero. 30 anni di fotografia e giornalismo sull’immigrazione in Italia*, Bruno Mondadori, Milano 2010, pag. 152

Un buon libro da leggere



Albanesi e nigeriani scaricati dai negrieri a ogni angolo di strada. Cinesi senza nome, stipati in fabbriche-dormitori. E accattoni dell'Est, servi del racket. Ma anche bambini italiani costretti al lavoro nero. Dopo la denuncia di Sergio Romano sul «Corriere», viaggio in un Paese distretto, popolato da uomini e donne in catene, che finge di non vedere. Con la testimonianza di una prostituta africana che ha avuto la forza di ribellarsi.

schiavi

Sette, 12 Novembre 1988

Lampedusa, CasaPound Italia: gli immigrazionisti sono complici degli scafisti

11:45 politica nazionale 37 comments

"Inchiodare alle loro responsabilità partiti e aziende che reclamano più immigrati"

Roma, 4 ott - "Scafisti e schiavisti hanno complici politici ben precisi che anziché fare la morale agli altri dovrebbero operare un serio esame di coscienza e rivedere totalmente il loro approccio alla questione immigratoria". Lo afferma in una nota CasaPound Italia, commentando l'ultimo, gravissimo, dramma legato all'immigrazione dal Nordafrica.

"La terribile tragedia di Lampedusa - afferma Cpi - non può non atterrire a causa del numero delle vittime, della loro sorte spaventosa e del fatto che fra di esse vi siano molti bambini. La politica, tuttavia, non deve limitarsi all'espressione di un ovvio cordoglio ma deve proporre soluzioni affinché cose del genere non accadano mai più. Ed è sconcertante notare come, al contrario, la politica persista nell'errore e anzi si getti su questi cadaveri per bassissime speculazioni ideologiche e vuoti esercizi di retorica".

Sito di Casapound, 2013 http://rs.gs/pound (shortlink)

CasaPound fa notare come sia "del tutto inutile parlare di politiche dell'accoglienza per una strage avvenuta in mare, ben prima che quelle persone potessero essere accolte o non accolte. Si tratta di parole d'ordine senza significato, quando qui ci sarebbe da ripensare l'intera gestione del fenomeno migratorio. Bisogna cominciare a inchiodare alle loro responsabilità tutti coloro che sfruttano gli immigrati e che da loro traggono vantaggio: imprenditori in cerca di nuovi schiavi, partiti di sinistra in cerca di nuovi elettori, chiese in cerca di nuovi fedeli, mafie in cerca di nuovi scagnozzi.

A questi aggiungiamo anche gli entusiasti sostenitori della destabilizzazione del Nordafrica spacciata per 'primavera araba' che ha solo creato nuovi profughi e fatto saltare ogni filtro ai flussi migratori". CasaPound rifiuta anche "l'eterno ricatto morale del razzismo: nulla è meno razzista di un serio fenomeno di contrasto all'immigrazione. Far morire questi disperati a centinaia in mare, davanti alle coste di un Eldorado che non esiste, dove l'unica 'solidarietà' possibile è farsi sfruttare da malavitosi e imprenditori senza scrupoli che cercano manovalanza a bassissimo costo e senza tutele sociali: questo è il vero razzismo"

Sito di Casapound, 2013 http://rs.gs/pound (shortlink)

I fatti e le retoriche

- Naturalmente, non si vuole negare che in molti casi l'ingresso di immigrati irregolari sia gestito da organizzazioni criminali, che spesso esercitano violenze, minacce e prevaricazioni sui loro "clienti". Questi fenomeni esistono, sono molto diffusi e ben documentati
- Si tratta piuttosto di **problematizzare le retoriche pubbliche** che accompagnano la descrizione di questi fenomeni

La “retorica dello scafista”

- Spesso, infatti, la stigmatizzazione degli “scafisti” porta con sé un’immagine del fenomeno migratorio che è fuorviante e sbagliata

- **L'immigrato come "vittima"**. L'immigrato viene descritto come vittima inerme nelle mani degli scafisti; per salvarlo, occorre impedirgli di emigrare. Si dimentica così che i migranti si rivolgono agli "scafisti" esattamente perché vogliono emigrare…
- **L'immigrazione come semplice prodotto dello sfruttamento**. Lo "scafista" è visto spesso come la vera e propria causa dell'immigrazione irregolare, quando in realtà egli è un semplice strumento di cui si avvalgono gli emigranti per lasciare il proprio paese

- **La legittimazione di politiche proibizioniste**. La criminalizzazione dei cosiddetti “scafisti” è spesso uno strumento per legittimare politiche restrittive, chiusure degli ingressi e provvedimenti punitivi contro l’immigrazione. In realtà, la proliferazione di agenzie che favoriscono l’ingresso illegale è proprio il frutto delle politiche proibizioniste. Se fosse possibile entrare legalmente in Italia, nessuno si rivolgerebbe agli “scafisti”…
- **Occultamento dei “pull factors”**. L’immigrazione nasce perché i paesi di arrivo hanno bisogno di manodopera. La focalizzazione del dibattito sugli “scafisti” porta invece a considerare i flussi migratori come prodotto di una semplice “espulsione forzata” dai paesi di origine

- **Confusione tra “smuggling” e “trafficking”**. I cosiddetti “scafisti” sono il più delle volte semplici trasportatori: operano come agenzie illegali di trasporto verso i paesi di destinazione (nella letteratura specializzata si parla di “*smuggling*”, contrabbando). Esiste anche il fenomeno della tratta degli esseri umani *(trafficking)*, nel quale il trafficante costringe le persone ad entrare in un altro paese, e le assoggetta al suo potere sfruttandole in diversi modi (prostituzione, lavoro forzato, mendicità...). I due fenomeni possono a volte coesistere o intrecciarsi, ma vanno tenuti ben distinti

L’origine della retorica dello scafista

- Questo modo di vedere nasce alla fine dell’Ottocento: mentre si sviluppa una crescente criminalizzazione degli emigranti italiani, la stampa comincia a descrivere questi ultimi come vittime inermi (e un po’ stupide) di loschi truffatori. E’ allora che nasce il moderno reato di favoreggiamento

Gli “scafisti” dell’epoca

- Il rapido sviluppo dell’emigrazione viene attribuito alla pubblicità ingannevole delle compagnie di navigazione, che “istigano” i poveri contadini a partire per terre più ricche, o agli agenti illegali di emigrazione che organizzano i viaggi “clandestini”
- **Si tratta in realtà di retoriche che avallano politiche proibizioniste e restrittive**

SAGGIO

SUL

BUON GOVERNO DELLA MENDICITÀ,

DEGLI ISTITUTI DI BENEFICENZA

E

DELLE CARCERI

DEL SIGNOR

D. CARLO ILARIONE PETITTI DI ROREYTO

VOLUME PRIMO

TORINO

- «Nell'Italia meridionale, in una provincia ricca fra tutte, dal suolo fertile ma poco coltivato, la Basilicata, la maggior parte degli abitanti fa del vagabondaggio una vera industria (…)».
- «Il costume di mendicare di città in città, col mezzo di fanciulli, ha dato origine ad un traffico che si pratica palesemente sotto gli occhi e colla tolleranza delle autorità di ogni paese».

Società Italiana di Beneficenza di Parigi,

Rapporto sulla situazione dei piccoli italiani, 1868

USA, *Christian Advocate*, 1891

- «Ogni città europea di una certa importanza ha almeno un agente di una compagnia di navigazione che fa circolare false storie sugli alti salari di questo paese e sulla facilità con cui si può trovare lavoro»

Citato da Harriet Moore, *Contagion from Abroad: U.S. Press Framing of Immigrants and Epidemics 1891 to 1893*, Georgia State University, Communication Theses, Paper 42, Atlanta 2008, pag. 39. La traduzione è mia.

USA, legge immigrazione 3 Marzo 1891

- SEZ: 4: «Nessuna compagnia di navigazione o società di trasporto può, né direttamente, né tramite agenti, mediante scrittura o stampa o comunicazione orale, sollecitare, invitare, o incoraggiare l'immigrazione di stranieri negli Stati Uniti»

Tratto da United States Immigration Commission, William Paul Dillingham, Frank Leslie Shaw, *Immigration legislation: 1. Federal immigration legislation. 2. Digest of immigration decisions. 3. Steerage legislation, 1819-1908. 4. State immigration and alien laws,* Government Printing Office, Washington 1911, pagg. 98-100. La traduzione è mia.

Italia, Circolare Lanza, 1873

- «Il Ministero spera che per tal modo si riuscirà a reprimere l'industria malefica degli agenti per l'emigrazione, e si frenerà la crescente tendenza ad abbandonare la terra nativa di tanti cittadini inconscii dei pericoli che corrono col prestar cieca fede alle fallaci promesse di avidi speculatori»

Da: «Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia», n. 21, 21 Gennaio 1873, pag. 1

Cosa fa la Bossi-Fini?

Turco-Napolitano	Bossi-Fini
La modalità ordinaria di esecuzione dell'espulsione è l'intimazione. Solo in alcuni casi si procede all'allontanamento forzato	La modalità ordinaria di esecuzione dell'espulsione è l'allontanamento forzato. Solo in alcuni casi si procede all'intimazione
Lo straniero espulso non può rientrare in Italia per i successivi cinque anni	Lo straniero espulso non può rientrare in Italia per i successivi dieci anni
Il tempo massimo del trattenimento in un CPTA è di 30 giorni	Il tempo massimo del trattenimento in un CPTA è di 60 giorni
Il reato di reingresso viene punito con l'arresto da due a sei mesi	Il reato di reingresso viene punito con l'arresto da sei mesi a un anno
Il reato di favoreggiamento viene punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a 30 milioni di lire (circa 15.500 euro)	Il reato di favoreggiamento viene punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a 15.500 euro) per ogni persona trasportata

- Come si vede, le modifiche sono molto rilevanti, ma l’impianto generale della normativa resta quello impresso dalla Turco-Napolitano

Dal reato di reingresso…

Con la Turco-Napolitano:

- "Lo straniero espulso non può rientrare nel territorio dello Stato (…); in caso di trasgressione, è punito con l'arresto **da due mesi a sei mesi** ed è nuovamente espulso con accompagnamento immediato" (TU art. 13, comma 13).

…a quello di inottemperanza

Con la Bossi-Fini:

- "Lo straniero espulso non può rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno. In caso di trasgressione lo straniero è punito con l'arresto **da sei mesi ad un anno** ed è nuovamente espulso con accompagnamento immediato alla frontiera" (TU art. 13, co. 13).
- "Lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno" (TU art. 14 comma 5-ter)

Attenzione a non confondere

- **Il reato di "clandestinità"** che punisce chiunque si trovi in modo irregolare sul territorio nazionale, con
- **Il reato di inottemperanza,** che punisce coloro che, rintracciati in posizione irregolare sul territorio, vengano espulsi, ma non "obbediscano" all'ordine di espulsione

Cose interessanti…

- Durante il periodo di vigenza della legge Bossi-Fini, grazie a studi e ricerche di buon livello, si vengono a scoprire cose molto interessanti…

Espulsioni: l'«intimazione» non funziona

- Secondo un Rapporto del Ministero dell'Interno, dei migranti destinatari di un ordine del Questore, solo il 5% circa si sono presentati alla frontiera per andarsene effettivamente

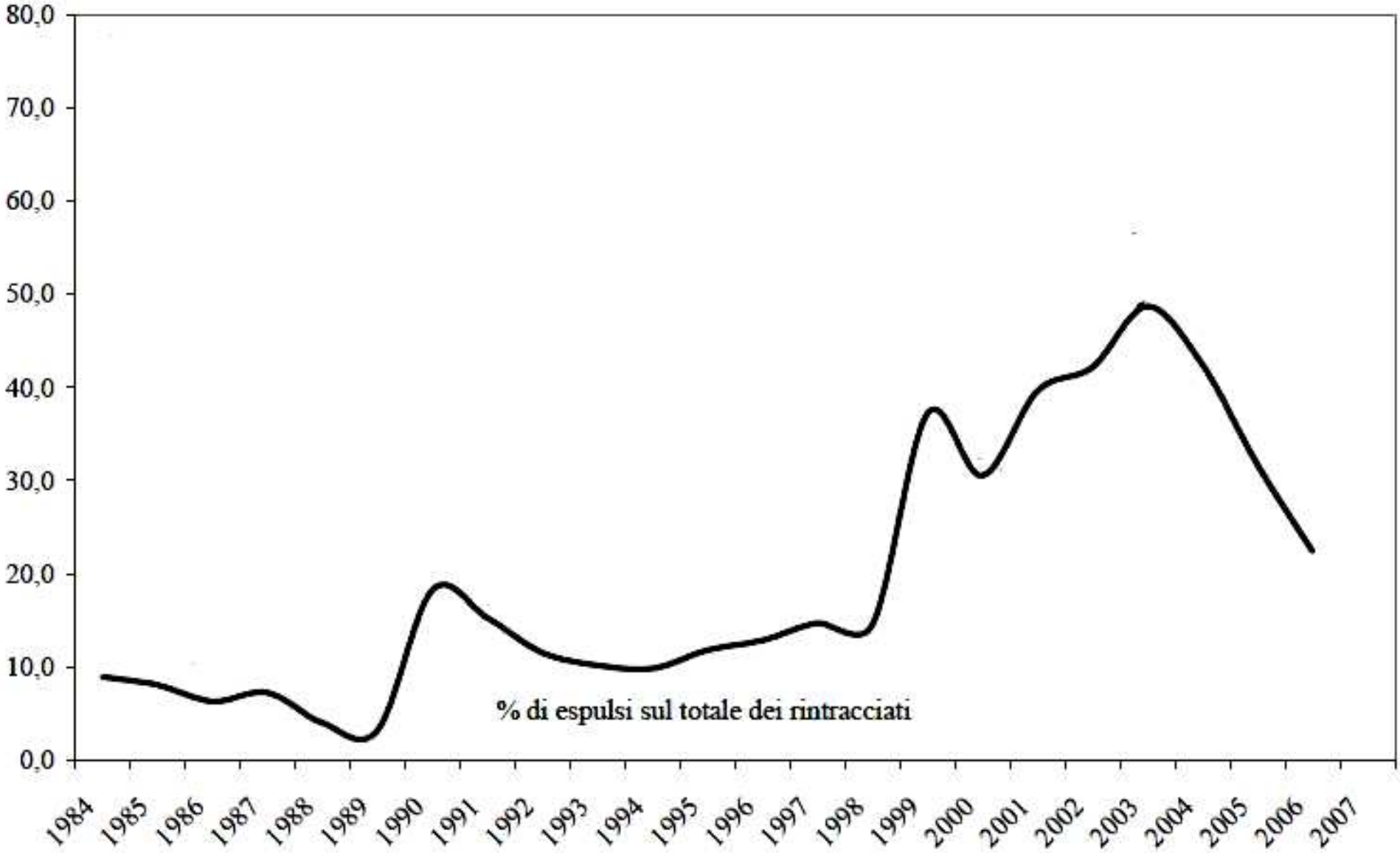
Efficacia dell'intimazione

Anno	1998	1999	2000	2001	2002
Stranieri intimati di espulsione	44.121	40.489	64.734	58.171	53.125
di cui ottemperanti	2.846	2.571	3.206	2.251	2.273
% ottemperanti su intimati	6,45%	6,35%	4,95%	3,87%	4,28%

Fonte: **Ministero dell'Interno, *Rapporto sulla criminalità in Italia. Analisi, prevenzione, contrasto,* Roma, 18 Giugno 2007, pag. 353. Rapporto scaricabile online al sito http://rs.gs/interno (shortlink)**

Ma non funziona nemmeno l'accompagnamento…

- Anche il sistema dell'accompagnamento coattivo, previsto dalla Bossi-Fini, produce risultati modesti



Fonte: **Ministero dell'Interno,** ***Rapporto sulla criminalità in Italia. Analisi, prevenzione, contrasto,*** **Roma, 18 Giugno 2007, pag. 351. Rapporto scaricabile online al sito http://rs.gs/interno (shortlink)**

E i CPT funzionano ancora meno

- La detenzione amministrativa – cioè il sistema dei CPT – si rivela ancor più fallimentare…

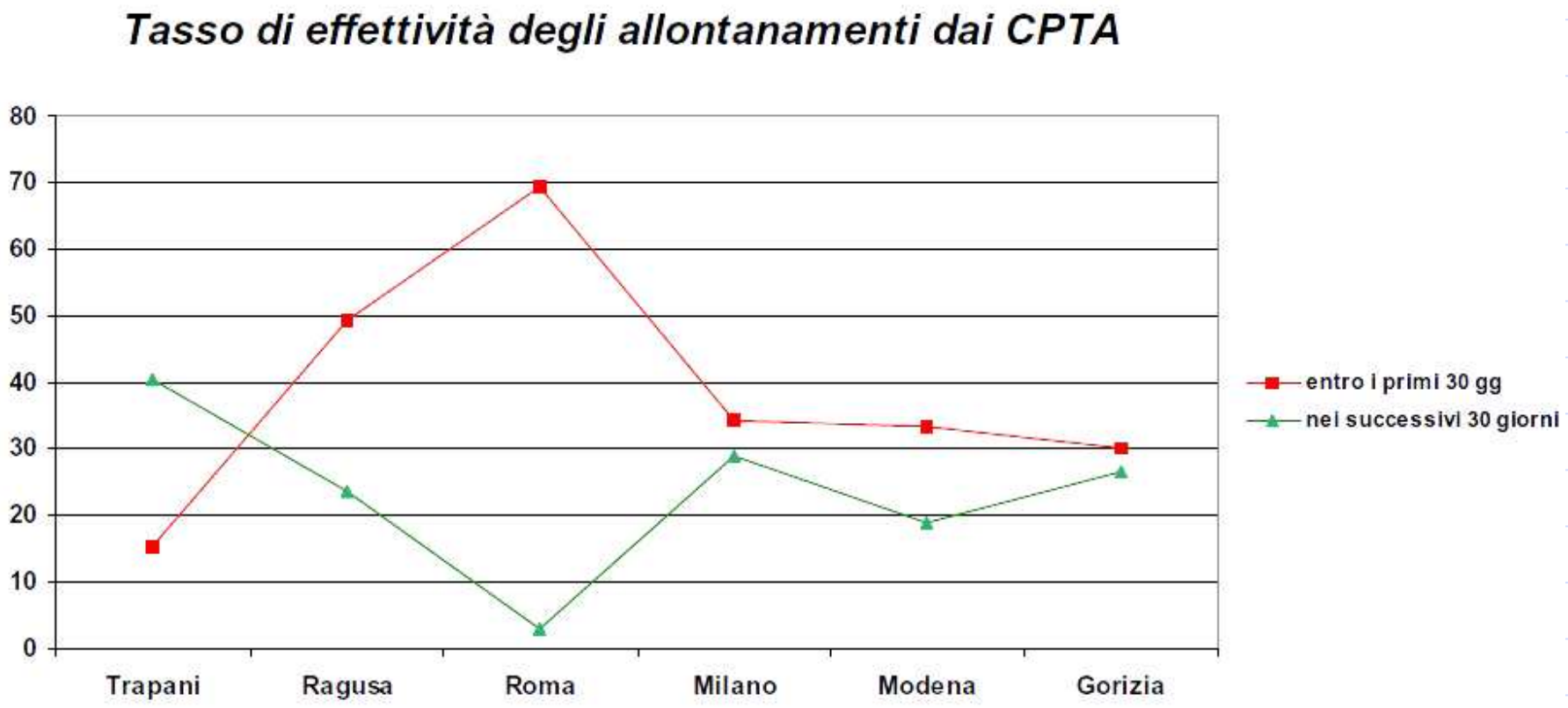
Rendimento dei CPT

Anni	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transitati nei CPT	9.768	14.993	17.469	13.863	16.465	16.055	12.842
di cui rimpatriati	3.134	4.437	6.372	7.021	8.939	11.081	7.350
% rimpatri su transitati	32,08%	29,59%	36,47%	50,64%	54,29%	69,01%	57,23%

Fonte: **Ministero dell'Interno,** ***Rapporto sulla criminalità in Italia. Analisi, prevenzione, contrasto,*** **Roma, 18 Giugno 2007, pag. 353. Rapporto scaricabile online al sito http://rs.gs/interno (shortlink)**

I tempi di trattenimento

- L'inefficienza del sistema dei CPT/CIE non dipende dai tempi troppo brevi di trattenimento
- Una Commissione istituita presso il Ministero dell'Interno nel 2007, e presieduta dall'Ambasciatore Staffan De Mistura, aveva accertato che molti tra gli immigrati trattenuti vengono identificati nei primi trenta giorni



Fonte: Ministero dell'Interno, *Rapporto della Commissione per le verifiche e le strategie dei Centri per gli immigrati*, a cura di Staffan De Mistura, Roma 2007 reperibile al sito http://rs.gs/demistura (shortlink), allegato "Grafico stranieri transitati nei CPTA 2005-2006", pag. 3

I costi (1)

- Un sistema così inefficiente si rivela anche costosissimo. Per l'anno 2003, la Corte dei Conti rileva che lo Stato italiano spende l'81% delle risorse destinate all'immigrazione per le misure di contrasto (espulsioni, rimpatri, CPT ecc.), e solo il restante 19% è destinato alle misure di sostegno e di accoglienza

Fonte: Corte dei Conti, *Programma di controllo 2003 - Gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione. Regolamentazione e sostegno all'immigrazione. Controllo dell'immigrazione clandestina*, Roma 2003 pag. 3, reperibile al sito http://rs.gs/corteconti (shortlink)

I costi (2)

- Dal 2002 al 2003 la spesa pubblica per le espulsioni e le politiche di contrasto aumenta del 57% **[Corte dei Conti, cit.]**.
- Nel solo 2004, il sistema delle espulsioni costa all'erario circa 320 mila euro al giorno **[European Migration Network, Punto naz. di contatto in Italia, *Immigrazione irregolare in Italia*, IDOS, Roma 2005, pag. 58, al sito http://rs.gs/emn (shortlink)]**
- Nel solo anno 2003 le spese di gestione dei diversi CPT ammontano a quasi 30 milioni di euro **[Corte dei Conti, cit.]**.

La situazione oggi

- La situazione oggi non è cambiata: anzi, se possibile l'inefficienza dell'intero sistema si è ulteriormente aggravata

Rendimento delle espulsioni, oggi

Anno	2007	2008	2009	2010	2011
Irregolari rintracciati	74.762	70.629	52.823	50.717	47.152
di cui effettivamente allontanati	26.779	24.238	18.361	20.287	25.163
% allontanati su coinvolti	35,8%	34,3%	34,8%	40%	53,4%

Fonte: **Lunaria (a cura di), *Costi disumani. La spesa pubblica per il "contrasto dell'immigrazione irregolare"*, Roma 2013, pag. 10. Rapporto scaricabile online al sito http://rs.gs/lunaria13 (shortlink)**

Rendimento dei CPT, oggi

Anni	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Transitati nei CPT	12.842	9.647	10.539	10.913	7.039	7.735	7.944
di cui rimpatriati	7.350	4.459	4.320	4.152	3.399	3.880	4.015
% rimpatri su transitati	57,2%	46,2%	41%	38%	48,3%	50,2%	50,5%

Fonte: **Lunaria (a cura di),** ***Costi disumani. La spesa pubblica per il "contrasto dell'immigrazione irregolare"*****, Roma 2013, pag. 56. Rapporto scaricabile online al sito http://rs.gs/lunaria13 (shortlink)**

I costi, oggi

- Negli anni 2008-2012, sono stati spesi 60,7 milioni di euro per il rimpatrio degli irregolari
- Dal 2005 al 2011 lo Stato ha impegnato poco più di un miliardo di euro – in media 143,8 milioni l'anno – per allestire, gestire, mantenere e ristrutturare il sistema dei CIE (ex CPT)

Fonte: Lunaria (a cura di), ***Costi disumani. La spesa pubblica per il "contrasto dell'immigrazione irregolare"*****, Roma 2013, scheda di sintesi, scaricabile online al sito http://rs.gs/lunariasint (shortlink)**

Carcere e stranieri

- Nel 2010, i detenuti nelle carceri erano 68.527, di cui 25.164 sono cittadini stranieri. Nel 2000 la popolazione carceraria era di 52.784 unità (14.057 erano immigrati).
- In 10 anni, dunque, il totale dei detenuti è cresciuto di otre 15mila unità mentre i soli stranieri di 11mila.

Inottemperanza e carcere

- «I due terzi della crescita della popolazione reclusa», spiega Antigone, «sono dovuti agli immigrati che, per la normativa vigente, quando colpiti da espulsione, se si trattengono sul territorio nazionale, commettono reato punibile con la reclusione».

Fonte: Antigone, ***Da Stefano Cucchi a tutti gli altri. VII Rapporto nazionale sulle condizioni di detenzione,*** **Roma 2011, sintesi, al sito http://rs.gs/antigone11 (shortlink)**

Dunque

- Un sistema di allontanamento generalizzato per tutti gli stranieri irregolari è costoso e inefficiente
- Il trattenimento nei CPT/CIE non è utile per allontanare davvero i migranti irregolari: anche l'eventuale prolungamento dei termini di trattenimento non produce risultati apprezzabili
- Il reato di inottemperanza non ha effetti dissuasivi apprezzabili, e ha come unico risultato quello di congestionare il sistema carcerario
- Queste cose erano ben note già ai tempi della Bossi-Fini…

Politiche “ragionevoli”…

- Una politica “ragionevole” – cioè non particolarmente orientata all’accoglienza, ma attenta a governare un fenomeno in modo da produrre risultati apprezzabili a costi contenuti – dovrebbe limitare gli strumenti espulsivi, detentivi e penali
- Una politica dell’immigrazione dovrebbe favorire gli ingressi regolari, consentire forme di regolarizzazione e riservare l’espulsione a casi particolari

… e politiche “rassicurative”

- «Le politiche migratorie», scrive Laura Zanfrini, «hanno dovunque un **intento rassicurativo**, mirano cioè a fornire, quanto meno, la parvenza della capacità di tenere sotto controllo una pressione migratoria percepita – e strumentalmente rappresentata – come incontenibile»

- «Chiamate a governare un fenomeno che in buona misura travalica il loro raggio di azione (…), le *élites* politiche fanno ampio ricorso a **strumenti simbolici** che mirano ad affermare l'**apparenza di un controllo**, più che un controllo effettivo»

Laura Zanfrini, *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Bari-Roma, pag. 134

- E’ all’interno di questo approccio “rassicurativo” che dobbiamo collocare le novità introdotte dal “pacchetto sicurezza” del 2009

Cosa fa il Pacchetto Sicurezza?

Bossi-Fini	Pacchetto Sicurezza
Il tempo massimo del trattenimento in un CPTA è di **60 giorni (due mesi)**	Il tempo massimo del trattenimento in un CPTA è di **180 giorni (sei mesi)**
Benché "punita" con espulsioni, allontanamenti e detenzione amministrativa, la condizione di irregolarità dei migranti non è considerata reato penale	Viene introdotto il **reato di immigrazione irregolare**

- «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro»

Testo Unico Immigrazione, art. 10-bis, introdotto dalla Legge 15 luglio 2009, n. 94.

Attenzione

- Il cosiddetto “reato di immigrazione clandestina” non si sostituisce alla disciplina sulle espulsioni, ma si aggiunge ad essa…

Quindi

Rintraccio di immigrato irregolare

+

Denuncia per il reato di cui all’art. 10bis T.U

+

Espulsione – eventuale trattenimento

In altre parole…

- Di fatto – e paradossalmente – il reato di immigrazione irregolare rischia di rallentare e ostacolare le procedure di espulsione
- Le forze di polizia, infatti, sono caricate di un doppio onere: devono eseguire l'espulsione, e contemporaneamente devono denunciare alla Procura lo straniero per il reato di immigrazione irregolare

Tuttavia…

- Diversamente da quanto si sente dire su giornali e televisioni, **il reato di immigrazione irregolare non è un fattore di congestionamento delle carceri**, perché è punito con una multa (non con la detenzione)
- Quello che ha riempito le carceri è invece il reato di inottemperanza all'ordine di espulsione

Arriva l'Europa…

- Nel 2011, però, la normativa italiana in materia di espulsioni e allontanamenti viene profondamente modificata a seguito di un intervento dell'Unione Europea…

La Direttiva Rimpatri

- Il 24 dicembre 2008 viene pubblicata la Direttiva 2008/115/CE del Parlamento e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (cd. “Direttiva Rimpatri”)
- L’Italia deve uniformarsi alla Direttiva entro il 24 Dicembre 2010

Per il testo della Direttiva si veda il sito Stranieri in Italia http://rs.gs/direttiva-rimpatri (shortlink)

La “Direttiva della vergogna”

- In Europa, la “Direttiva Rimpatri” è conosciuta anche come “Direttiva della vergogna”
- Essa prevede l’**espulsione anche per i minori** (art. 10), dispone un **divieto di reingresso di cinque anni** (art. 11 comma 2), e autorizza gli Stati a introdurre forme di **trattenimento e detenzione amministrativa fino a sei mesi** (art. 15 comma 5)

MA

- L’Italia, però, si è dotata di norme così restrittive e liberticide, che persino la “Direttiva della Vergogna” può introdurre miglioramenti significativi…

Infatti… (1)

- L'Italia prevede il rimpatrio forzato come strumento ordinario di esecuzione dell'espulsione. La Direttiva lo prevede invece come *extrema ratio* ("in ultima istanza", art. 8 comma 4), e privilegia lo strumento del rimpatrio volontario assistito (art. 7)
- Il rimpatrio forzato viene disposto, ai sensi della Direttiva, solo se sussiste il pericolo di fuga (art. 7 comma 4)

Infatti… (2)

- Dopo l'espulsione, l'Italia prevede un divieto di reingresso tassativo e uguale per tutti, della durata di dieci anni
- La Direttiva Rimpatri dispone un divieto di reingresso tassativo solo in caso di rimpatrio forzato, oppure nel caso di inottemperanza a un precedente ordine di espulsione; negli altri casi, il divieto di reingresso è facoltativo (art. 11)
- La durata del divieto di reingresso, inoltre, deve essere determinata caso per caso, e può eccedere i cinque anni solo in caso di pericolosità dello straniero (art. 11, comma 2)

Infatti… (3)

- La detenzione amministrativa, prevista dalla Direttiva, è limitata ai casi in cui sussiste il pericolo di fuga, o in cui il cittadino straniero non collabora all'identificazione (art. 15 comma 1)
- «Quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi o che non sussistono più le condizioni di cui al paragrafo 1, il trattenimento non è più giustificato e la persona interessata è immediatamente rilasciata» (art. 15 comma 4)

L’Europa striglia l’Italia

- Nel 2011, l’Unione Europea rimprovera all’Italia la mancata applicazione della Direttiva Rimpatri

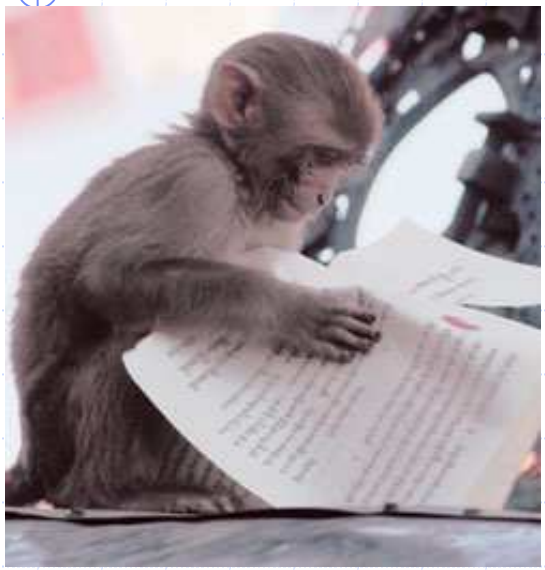
La Corte di Giustizia

- Con la sentenza del 28 Aprile 2011, relativa al procedimento C-61/11 PPU (caso Hassen El Dridi, alias Soufi Karim), la Corte di Giustizia Europea condanna l'Italia per aver introdotto la pena detentiva per il reato di inottemperanza all'ordine di espulsione

Il testo integrale della sentenza si trova al sito EurLex in http://rs.gs/sentenza (shortlink)

- «La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 dicembre 2008, 2008/115/CE *[cioè la direttiva rimpatri, ndr.]* (…), in particolare i suoi artt. 15 e 16, deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa di uno Stato membro (…) che preveda l'irrogazione della pena della reclusione al cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare per la sola ragione che questi, in violazione di un ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio di tale Stato, permane in detto territorio senza giustificato motivo»

Fraintendimenti



- Come si vede, **la Corte di Giustizia** chiede di abolire la pena detentiva per il reato di inottemperanza all'espulsione; **non dispone affatto l'abrogazione del cosiddetto "reato di clandestinità"**
- Ma come spesso accade i giornalisti non lo capiscono, e sparano titoli fuorvianti…

Clandestinità La Ue boccia l'Italia: non può essere un reato

Bruxelles decide che è illegale mettere in carcere un immigrato irregolare: la Ue cancella la norma su cui il Governo basa la sua politica sui migranti

L'Unità, 29 Aprile 2011

Per i giudi "essere senza permesso non è un reato"

Maroni: "La Ue non ci aiuta, ma complica la vita

La Stampa, 29 Aprile 2011

::: ALLARME IMMIGRATI

L'EUROPA CI BOICOTTA

«L'Italia non può arrestare i clandestini»

La Corte di Giustizia boccia le misure contro gli irregolari previste nel pacchetto sicurezza.

Libero, 29 Aprile 2011

::: ALLARME IMMIGRATI

L'EUROPA CI BOICOTTA

«L'Italia non può arrestare i clandestini»

La Corte di Giustizia bocc le misure contro gli irregolari previste nel pacchetto sicurezza.

Libero, 29 Aprile 2011

In altre parole: la clandestinità non è di per sé un reato penale, come invece stabilito pochi mesi fa dai nostri legislatori.

Il Corriere della Sera, 29 Aprile 2011

Alfredo l'intenditore

- L'unico a fare un po' di chiarezza è Alfredo Mantovano, uomo del centro-destra, rigido nelle posizioni politiche ma – almeno – buon conoscitore delle norme in materia di immigrazione

Perché sottolinea questo punto, ha riscontrato una discrepanza rispetto ai titoli dei lanci usciti su questo fatto?

Sì, mi sembra che in effetti la prima informazione non descriva ciò che realmente è accaduto.

"Reato di clandestinità bocciato dalla Ue", titolano i giornali on line mentre facciamo l'intervista. Vuole dire che non è così?

Vede, nella sentenza non è affatto abolito il reato di clandestinità, è un elemento che non è minimamente sfiorato dalla Corte. Lì si contesta un fatto specifico relativo a una contestazione di un immigrato...

Il Secolo d'Italia, 29 Aprile 2011

L'Italia si adegua

- Dopo la sentenza della Corte di Giustizia e la conseguente abolizione della pena detentiva per l'inottemperanza, l'Italia si adegua alla Direttiva Rimpatri emanando la la legge 2 agosto 2011, n. 129 (conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89)

Il testo della legge si trova sul sito del Ministero dell'Interno alla pagina http://rs.gs/legge129 (shortlink)

La legge 129/2011 (1)

- L'espulsione **viene di norma eseguita proponendo un rimpatrio volontario** (TU, art. 13 comma 5). **Il Questore, in questo caso**, può chiedere allo straniero una dimostrazione della disponibilità di un reddito idoneo (!!!), e **può disporre un obbligo di dimora**, che deve essere convalidato dal giudice entro 48 ore (TU art. 13 comma 5.2).
- Nell'ambito delle procedure di allontanamento viene attivato anche il **rimpatrio volontario assistito** (TU art. 14-ter)

La legge 129/2011 (2)

- La **durata del divieto di reingresso deve essere determinata** "**tenendo conto** di tutte le circostanze pertinenti il **singolo caso**" (TU art. 13 comma 14)

La legge 129/2011 (3)

- **L'inottemperanza all'ordine del Questore viene punita** non più con una misura detentiva, ma **con una sanzione pecuniaria**, che varia a seconda dei casi considerati, da un minimo di 6.000 euro a un massimo di 20.000 euro (TU art. 14 comma 5-ter e 5-quater)

La legge 129/2011 (4)

L'espulsione è disposta con accompagnamento alla frontiera quando (TU art. 13 comma 4):

- Lo straniero è considerato pericoloso
- Quando lo straniero non ha ottemperato al rimpatrio volontario
- Quando lo straniero non ha ottemperato all'obbligo di dimora
- **Quando sussiste il pericolo di fuga**

La legge 129/2011 (5)

Il pericolo di fuga sussiste in varie circostanze, tra cui (TU art. 13 comma 4 bis):

- In caso di mancato possesso del passaporto o di altro documento equipollente, in corso di validità (!!);
- Nel caso che manchi “idonea documentazione atta a dimostrare la disponibilità di un alloggio ove possa essere agevolmente rintracciato” (!!);

Qualche passo avanti…

- Le nuove norme introdotte nel 2011 sono, come si vede, incoerenti e contraddittorie
- Si registra comunque un piccolo passo avanti rispetto alla durezza della Bossi-Fini e del successivo “Pacchetto Sicurezza” del 2009
- Restano comunque in vigore le norme sui CIE, e quelle sul reato di ingresso e soggiorno irregolare (cd. “reato di clandestinità”

Norme disattese

- Uno studio recente, condotto da alcuni ricercatori della Scuola S. Anna di Pisa, mostra tuttavia che queste norme sono **largamente disattese**

Riferimento bibliografico: Alberto di Martino – Francesca Biondi Dal Monte – Ilaria Boiano – Rosa Raffaelli, *La criminalizzazione dell'immigrazione irregolare: legislazione e prassi in Italia*, Pisa University Press, Pisa 2013

- «Ancora oggi **l'accompagnamento coattivo alla frontiera**, che dovrebbe essere opzione residuale e sostanzialmente eccezionale secondo la normativa europea, **costituisce la modalità ordinaria di esecuzione dell'espulsione**» (pag. 7)

- Il rimpatrio volontario è concesso solo su esplicita richiesta dell'interessato, ma spesso **lo straniero non viene informato** della possibilità di accedere a questa procedura (pag. 21)

- Nella prassi applicativa delle Questure, «la motivazione [dell'espulsione] si limita a richiamare superficialmente i presupposti di legge che fondano l'espulsione in generale, omettendo di dare conto dell'applicabilità delle disposizioni richiamate al caso concreto. Non di rado sono impiegati **formulari prestampati spesso non aggiornati alle recenti modifiche legislative** (…). [Dalla ricerca] emerge la disapplicazione dell'art.13 comma 2 Tu che impone una valutazione caso per caso delle circostanze specifiche di ciascun soggetto» (pag. 19)

- «Spesso, inoltre, non è chiaro come (e se) il provvedimento di espulsione sia stato debitamente comunicato alla persona interessata e generalmente (…) **il soggetto destinatario dell'espulsione è privo di copia dell'atto**» (pag. 20)

- **I CIE sono strutturati come carceri,** dove spesso vengono violati diritti elementari degli ospiti (pagg. 53 e ss.)

Il “reato di clandestinità”

- Negli ultimi mesi, su proposta del Movimento 5 Stelle, la politica torna a discutere – in assenza di una sia pur minima conoscenza dei fatti… - del cosiddetto “reato di clandestinità”

L’emendamento 5 Stelle

- Il 9 Ottobre 2013, la Seconda Commissione del Senato approva un emendamento al disegno di legge AS 925, *Pene detentive non carcerarie e messa alla prova*.
- L’emendamento è proposto dai Senatori Cinque Stelle Maurizio Buccarella e Andrea Cioffi

Materiali sul sito di Sergio Briguglio, http://rs.gs/awA (shortlink)

L’emendamento (1)

- Si tratta in realtà di un sub-emendamento (1.0.100/5), cioè di una proposta di modifica all’emendamento 1.0.100

L’emendamento (2)

- Art. 1 bis, comma 3. 3. La riforma della disciplina sanzionatoria nelle materie di cui al presente comma è ispirata ai seguenti principi e criteri direttivi:

  (…) *Emendamento 5 Stelle:* b) abrogare il reato previsto dall’articolo 10-bis) del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;

L’emendamento (3)

- Si tratta quindi di una **modifica importante**, ma che non intacca l’impianto generale della normativa sull’immigrazione, e **che non incide in alcun modo sulla disciplina dell’ingresso e del soggiorno, né su quella delle espulsioni**

Grillo-Casaleggio

- Sul blog di Beppe Grillo, i due fondatori del Movimento Cinque Stelle – cioè lo stesso Beppe Grillo e Gianroberto Casaleggio – sconfessano pubblicamente l'operato dei loro senatori, con motivazioni a dir poco sconcertanti…

Sito di Beppe Grillo, http://www.beppegrillo.it/2013/10/reato_di_clandestinita.htm

- «Se durante le elezioni politiche avessimo proposto l’abolizione del reato di clandestinità (…), il M5S avrebbe ottenuto percentuali da prefisso telefonico (…). Nel merito questo emendamento è un invito agli emigranti dell'Africa e del Medio Oriente a imbarcarsi per l’Italia. Il messaggio che riceveranno sarà da loro interpretato nel modo più semplice “La clandestinità non è più un reato”. Lampedusa è al collasso e l'Italia non sta tanto bene. Quanti clandestini siamo in grado di accogliere se un italiano su otto non ha i soldi per mangiare?»

L’emendamento viene approvato

- Dopo che un referendum online tra gli iscritti al M5S sconfessa Grillo e Casaleggio, in Senato l’emendamento viene alla fine approvato
- Diversamente da quanto hanno scritto i giornali, però, il disegno di legge deve andare per la seconda lettura alla Camera

La nuova formulazione

- Nella nuova formulazione, l'emendamento impegna il Governo a «abrogare, trasformandolo in illecito amministrativo, il reato previsto dall'articolo 10-bis 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, **conservando rilievo penale alle condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia**»

Il commento di Sergio Briguglio (1)

- «Il significato di questa formulazione un po' oscura è stato spiegato, in maniera piuttosto confusa dal sottosegretario Ferri, durante la seduta di ieri (http://rs.gs/L8U, shortlink)».

Il commento di Sergio Briguglio (2)

- «Ridotta all'essenziale, la spiegazione dovrebbe essere questa: se non è stato adottato alcun provvedimento di allontanamento, l'irregolarità di soggiorno non ha rilievo penale. Se invece un tale provvedimento è stato adottato, rimangono in piedi tutti i reati attualmente previsti: violazione di una delle misure adottate dal questore (con sanzione pecuniaria e/o nuova espulsione) o del divieto di reingresso (punita con la reclusione)»

Disciplina delle espulsioni	Più volte modificata, oggi adeguata alla Direttiva Rimpatri	Resta inalterata	Varie forme di rimpatrio (volontario o forzato)
Violazione del divieto di reingresso	Introdotto dalla Turco-Napolitano, più volte modificato	Viene confermata la natura penale della violazione	Reclusione da uno a quattro anni (TU art. 13 comma 13)
Inottemperanza all'ordine di espulsione	Introdotto dalla Bossi-Fini, depenalizzato (ma non abolito) dalla Corte di Giustizia	Viene confermata la natura penale della violazione; probabilmente verranno confermate le sanzioni pecuniarie	Sanzioni pecuniarie di vario tipo (TU art. 14 comma 5-ter e 5-quater)
Reato di ingresso e soggiorno irregolare	Introdotto dal Pacchetto Sicurezza	Viene abrogato il reato; resterà un illecito amministrativo	Attualmente viene punito con un'ammenda da 5.000 a 10.000 euro

Insomma…

- Senza voler sottovalutare la portata, anche simbolica, dell'abolizione del reato di ingresso e soggiorno irregolare, bisogna sottolineare che si tratta di una riforma molto parziale, che lascia inalterato il sistema complessivo delle espulsioni così come lo conosciamo…

Le riforme possibili (1)

- Ci sarebbe urgente bisogno di:
  - Prevedere canali realistici di ingresso in Italia, in modo da ridurre al minimo gli ingressi irregolari
  - Consentire modalità più semplici – e in qualche caso semi-automatiche – per i rinnovi dei permessi di soggiorno, in modo da limitare per quanto possibile la ricaduta in condizioni di irregolarità di persone già regolari

Le riforme possibili (2)

- Favorire meccanismi di emersione e di accesso al permesso di soggiorno, in modo da non governare il fenomeno dell'irregolarità con strumenti esclusivamente espulsivi
- Limitare espulsioni, allontanamenti forzati e reati penali ai soli casi di effettiva pericolosità dello straniero, evitando l'ipertrofia degli strumenti repressivi (che li rende inefficaci e costosi)
- Sottrarre la gestione degli strumenti espulsivi e penali alle Questure, e affidarla ai giudici, garantendo il diritto di difesa e il contraddittorio

Le riforme possibili (3)

- Abolire del tutto ogni forma di detenzione amministrativa, contraria allo spirito e alla lettera della Costituzione e – per di più – del tutto inefficace
- Introdurre robuste innovazioni nell'apparato burocratico, immettendo nuovo personale, e formando quello già esistente
- Scorporare le politiche penali da quelle di immigrazione

Grazie a tutti e tutte!

- http://www.beppegrillo.it/2013/10/da_oggi_le_espulsioni_dei_clandestini_sono_piu_semplici.html