

OPINIONI A CONFRONTO

IL REATO DI IMMIGRAZIONE CLANDESTINA

Nota introduttiva di FAUSTO GIUNTA

Con il varo del nuovo reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato (art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998), avvenuto ad opera della l. n. 94 del 2009, non si è certo placato il dibattito che ne ha accompagnato la gestazione. Anzi, i contrasti di opinione al riguardo sembrano acuirsi coinvolgendo, oltre al merito della scelta politico-criminale effettuata dal legislatore, il profilo dell'asserita illegittimità costituzionale della nuova disciplina, sulla quale è stata già chiamata a pronunciarsi la Consulta.

La criminalizzazione dell'immigrazione clandestina non è una scelta esclusiva del nostro legislatore. Nell'orizzonte europeo anche altri ordinamenti hanno fatto ricorso allo strumentario offerto dal diritto penale per contrastare i flussi migratori illegali. Una delle particolarità della nostra disciplina è, tuttavia, la qualificazione del nuovo reato come contravvenzione punita con sola pena pecuniaria, eccezionalmente non estinguibile per oblazione ai sensi dell'art. 162 c.p. e devoluta alla cognizione del giudice di pace.

Abbiamo chiesto a due noti magistrati, i Consiglieri Angelo Caputo e Mario Cicala, di esprimere il loro punto di vista, anche alla luce degli spunti di riflessione che seguono.

- A) La scelta di elevare a reato l'immigrazione clandestina consentirà un più efficace contrasto del fenomeno? In particolare, c'è il rischio che la comminazione della sola pena pecuniaria risulti inefficace, ossia poco deterrente nei confronti di chi può pagare e per nulla dissuasiva per quanti, verosimilmente la maggioranza degli immigrati, non hanno nulla da perdere?
- B) La nuova fattispecie incriminatrice viene accusata di incriminare un mero *status* soggettivo. Si tratta di una critica fondata o la contravvenzione ha una sua precipua funzione di tutela?
- C) La disciplina del reato di immigrazione clandestina deroga all'operatività dell'oblazione. Come si spiega la scelta?
- D) Qual è la *ratio* dell'attribuzione del nuovo reato alla competenza del giudice di pace?
- E) La nuova disciplina presenta profili di illegittimità costituzionale?

dott. Angelo Caputo
Magistrato addetto all'Ufficio del Massimario
presso la Corte di Cassazione

1. Con l'introduzione, ad opera della legge n. 94 del 2009, dell'art. 10-*bis* del D.Lgs. n. 286 del 1998 e succ. modif. (d'ora in poi, t.u.), la legislazione italiana ha ulteriormente ribadito l'orientamento di politica criminale che assume la categoria dell'immigrazione irregolare come sinonimo di pericolosità sociale. È un orientamento – già tradottosi, con il pacchetto-sicurezza del 2008, nella previsione della circostanza aggravante *ex art.* 61 n. 11-*bis* cod. pen. – che fa leva su una *certa idea* di immigrazione incentrata su una sorta di differenza *ontologica* tra migrante *regolare* e migrante *irregolare*, una differenza smentita dalla realtà dell'immigrazione. Può essere utile allora far precedere l'analisi dei più significativi profili delle nuove fattispecie incriminatrici da una breve – e inevitabilmente schematica – ricognizione dei tratti salienti della normativa italiana, una ricognizione che potrà offrire spunti di riflessione non solo sulla artificiosità della differenza *ontologica* cui si è fatto cenno, ma anche sugli *annunciati* esiti fallimentari dell'ennesima *stretta* sulla disciplina dell'immigrazione.

La materia dell'immigrazione è stata caratterizzata, a far tempo dagli inizi degli anni '90, da un convulso susseguirsi di normative (e di reiterate e rilevanti pronunce di illegittimità costituzionale) riguardanti in particolare la disciplina dell'allontanamento dello straniero *irregolare*.

Per quanto riguarda la normativa sugli ingressi, la centralità attribuita alla *regola* della subordinazione dell'autorizzazione all'ingresso dello straniero all'incontro a livello *planetario* tra domanda e offerta di lavoro (secondo un orientamento esasperato dalla legge Bossi-Fini del 2002) ha fatto sì che la disciplina non sia stata in grado di governare i flussi di ingresso: sono stati infatti realizzati meccanismi del tutto impraticabili di cui si è chiesto da più parti il superamento con la previsione di canali di ingresso incentrati sul permesso per *ricerca di lavoro*.

Altra linea-guida della nostra legislazione è quella tesa a marcare un “netto discrimine” (questa l'espressione utilizzata nella relazione di accompagnamento del disegno di legge poi approvato con la legge Turco-Napolitano del 1998) tra immigrati *regolari* e immigrati *irregolari*, secondo una logica fondata su una pretesa del tutto illusoria, poiché un tasso di irregolarità è una costante di tutte le migrazioni (compresa la grande emigrazione italiana del secondo dopoguerra, come segnalano recenti e approfonditi studi). Da tale illusoria

pretesa, tuttavia, è scaturita una straordinaria, ma *unidirezionale*, rigidità della normativa sulla condizione dello straniero: da una parte, la legge non prevede meccanismi di *regolarizzazione individuale e permanente* degli ingressi o dei soggiorni illegali fondati, ad esempio, sul decorso del tempo e sull'accertamento della sussistenza di indici di integrazione del migrante; dall'altra, la strada che conduce dalla condizione di regolarità a quella di irregolarità è ben facilmente percorribile, data la difficoltà per il migrante di conservare le condizioni necessarie al rinnovo dei titoli abilitativi del soggiorno (e la stessa farraginosità delle procedure).

Una disciplina incapace di *governare*, in termini realistici e di effettività, gli ingressi, incapace di *riassorbire*, in via ordinaria, quote di irregolarità e costruita in modo da *spingere* anche parti rilevanti dell'immigrazione regolare verso l'irregolarità ha assunto un connotato sostanzialmente *proibizionistico*, che ha prodotto i risultati fallimentari che sono sotto gli occhi di tutti. Alla proclamazione legislativa del "netto discrimine" tra immigrati *regolari* e immigrati *irregolari* si contrappone la realtà della condizione di irregolarità del migrante come *passaggio necessario* verso la condizione di legalità. Tra gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, due su tre hanno raggiunto questa condizione dopo aver trascorso un periodo da irregolari [M. AMBROSINI, *Gli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, in Caritas/Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico. XVI Rapporto*, Roma, 2006, 246], sicché ben può sostenersi che "immigrazione e immigrazione irregolare praticamente coincidono" [G. SCIORTINO, *Le migrazioni irregolari. Struttura ed evoluzione nell'ultimo decennio*, in Fondazione Ismu, *Decimo Rapporto sulle migrazioni – 2004*, Milano, 2005, 289]: l'analisi empirica della *realtà* dell'immigrazione smentisce dunque la presunta, *ontologica* differenza tra immigrazione regolare e immigrazione irregolare, ma la politica criminale ha mostrato un alto tasso di impermeabilità al confronto con tale *realtà*, che offre un chiaro riscontro alla netta affermazione della Corte costituzionale (sent. n. 78/2007) secondo cui la condizione soggettiva dello straniero privo di un titolo abilitativo alla permanenza nel territorio dello Stato non è, di per sé, univocamente sintomatica di una particolare pericolosità sociale.

Né in senso contrario può argomentarsi sulla base della relazione, sostenuta da alcuni studiosi [M. BARBAGLI, *Immigrazione e sicurezza in Italia*, Bologna, 2008], tra la crescente presenza di immigrati e l'incremento del numero dei reati commessi in Italia. A parte il rilievo, di per sé assorbente, che se anche le rilevazioni statistiche relative ai comportamenti criminali evidenziassero una sovraesposizione degli stranieri *irregolari*, il dato sarebbe del tutto *neutro*

sul piano della prognosi di pericolosità di *single* persone, il significato di tali rilevazioni è molto controverso in relazione a varie considerazioni: per l'eterogeneità dei termini a confronto, ossia la popolazione autoctona e quella immigrata, posto che in quest'ultima sono maggiormente presenti quelle fasce (per età e per sesso) più rappresentate nelle rilevazioni dei comportamenti criminali; per l'oggetto stesso delle statistiche, spesso limitato ai reati denunciati e, quindi, orientato a *fotografare* i fenomeni criminali più visibili (ma non necessariamente più pericolosi); per l'epoca in cui avrebbe preso avvio la tendenza all'aumento dei numero dei reati, epoca, secondo alcuni, di gran lunga anteriore all'inizio dell'immigrazione di massa in Italia [F. PITTAU, P. PINTO, S. TRASATTI, *Immigrati e criminalità: i dati e le interpretazioni*, in Caritas/Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico 2009. XIX Rapporto*, Roma, 2009, 211]; per il ruolo giocato, all'interno dei diversi e largamente eterogenei segmenti dell'*universo* criminale, sia dai meccanismi di "sostituzione" di attori italiani con attori stranieri sia dalle prassi delle agenzie di controllo; per l'espansione conosciuta dai reati *propri*, non solo in senso tecnico, dello straniero (reati collegati all'espulsione, reati di falso, etc.). Se, dunque, non mancano, nella letteratura socio-criminologica, ricostruzioni molto diverse del rapporto immigrazione/criminalità [S. PALIDDA, *Devianza e vittimizzazione tra i migranti*, Milano, 2001; V. RUGGIERO, *Stranieri e illegalità nell'Italia criminogena*, in *Dir. imm. e citt.*, n. 2/2008, 13; D. MELOSSI, *Il giurista, il sociologo e la "criminalizzazione" dei migranti: che cosa significa "etichettamento" oggi?*, in *Studi sulla questione criminale*, 3/2008, 9], particolarmente significativa appare una recente ricerca, svolta con tecniche econometriche, che è giunta alla conclusione di escludere un contributo diretto dell'immigrazione all'aumento della criminalità [M. BIANCHI, P. BUONANNO, P. PINOTTI, *Immigration and crime: an empirical analysis*, in www.bancaditalia.it/publicazioni].

Di assai dubbia consistenza sul piano empirico e di sicura irrilevanza su quello della prognosi soggettiva di pericolosità, il legame tra immigrazione irregolare e criminalità si è trasformato, nella discussione pubblica, in un'equazione, un'equazione che, governata da una *cattiva politica* "ansiosa di incamerare facili rendite demoscopiche o elettorali del senso di insicurezza diffuso" [così G. FORTI, *La riforma del codice penale nella spirale dell'insicurezza: i difficili equilibri tra parte generale e parte speciale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2002, 53], ha contribuito ad alimentare la corsa *al rialzo* delle misure repressivo-segregazionistiche (nuove forme di espulsione, nuovi strumenti esecutivi degli allontanamenti, nuove fattispecie di reato, nuove ipotesi di arresto, etc.), in un *crescendo* che ha generato un vero e proprio *diritto speciale* dei migranti.

Il prolungamento fino a centottanta giorni della *detenzione amministrativa* nei centri di identificazione ed espulsione e le nuove fattispecie incriminatrici dell'immigrazione *irregolare* rappresentano le ultime tappe di questa corsa *al rialzo* e, come quelle che le hanno precedute, non favoriranno un governo *giusto ed efficace* del fenomeno migratorio, ma contribuiranno solo ad esasperare le torsioni della disciplina dell'immigrazione rispetto alle garanzie fondamentali della persona e ai principi dell'ordinamento penale.

2. Il fallimento *annunciato* della norma incriminatrice dell'immigrazione irregolare è ricollegabile, dunque, non alla comminatoria edittale stabilita dal legislatore del 2009, ma alla fallacia delle promesse del proibizionismo cui si ispira la nostra legislazione, alla larga impraticabilità dei canali di ingresso legali, a una disciplina del soggiorno che assomiglia sempre di più ad una *corsa ad ostacoli*, alla configurazione dell'espulsione amministrativa come l'ineludibile risposta a qualsiasi forma di irregolarità dello straniero. L'espulsione, in realtà, è uno strumento costoso – sul piano delle risorse delle amministrazioni pubbliche, oltre che su quello delle garanzie individuali – ed elementari canoni di razionalità finalistica la vorrebbero riservata a un numero limitato di casi: una legislazione che *spinge* lo straniero verso l'irregolarità si condanna invece a un assetto complessivo che associa l'ineluttabilità proclamata dell'espulsione alla sua concreta ineffettività. E infatti tutte le riforme del testo unico del 1998 susseguitesesi dal 2002 in avanti hanno lo stesso segno: il contrasto all'immigrazione irregolare attraverso la rincorsa dell'*impossibile effettività* dell'espulsione amministrativa.

Che questo sia anche lo scopo sotteso all'introduzione dell'art. 10-*bis* [sul quale vds. L. MASERA, "Terra bruciata" attorno al clandestino: tra misure penali simboliche e negazione reale dei diritti, in O. MAZZA, F. VIGANÒ, Il "pacchetto sicurezza" 2009, Torino, 2009; G. L. GATTA, Il "reato di clandestinità" e la riformata disciplina dell'immigrazione, in *Dir. pen. proc.*, 11/2009; nonché, volendo, A. CAPUTO, Nuovi reati di ingresso e soggiorno illegale dello straniero nello Stato, in S. CORBETTA, A. DELLA BELLA, G.L. GATTA (a cura di), *Sistema penale e "sicurezza pubblica": le riforme del 2009*, Milano, 2009, 235 ss., cui rinvio per una più approfondita analisi e per i necessari richiami dottrinali e giurisprudenziali] è confermato da tutti i più significativi profili della disciplina, dalla cui disamina si evince come la *vera* sanzione prevista per l'ingresso e il soggiorno *contra ius* dello straniero sia l'espulsione amministrativa (applicata dal giudice di pace ovvero dalla stessa autorità amministrativa).

Viene in rilievo, in primo luogo, la previsione dell'espulsione a titolo di

sanzione sostitutiva della pena pecuniaria comminata dall'art. 10-*bis* t.u.: ai sensi dell'art. 16, comma 1, t.u. condizione per l'applicabilità dell'espulsione quale sanzione sostitutiva è l'insussistenza delle cause ostative indicate nell'art. 14, comma 1, t.u. che impediscono l'esecuzione immediata dell'espulsione con accompagnamento coattivo alla frontiera. La previsione dell'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva appare in stridente contrasto sia con i connotati fondamentali delle attribuzioni penali del giudice di pace (sui quali si tornerà più avanti), sia con il profilo essenziale delle sanzioni sostitutive. Con l'interpretazione offertane dalla Corte costituzionale (ord. n. 369/1999), che ne ha riconosciuto la natura amministrativistica, l'espulsione quale sanzione sostitutiva si allontana nettamente dal paradigma delle sanzioni sostitutive così come conosciute dal nostro ordinamento, conservando di esse non la natura di vere e proprie pene, né la *ratio* di matrice schiettamente specialpreventiva, ma esclusivamente il *nomen iuris*. Con la disciplina introdotta dalla legge n. 94 del 2009 il legislatore ha operato un'ulteriore rottura rispetto a quel paradigma: la sanzione sostitutiva dell'espulsione interviene qui in relazione non ad una pena detentiva, ma ad una pena pecuniaria, ossia in riferimento ad una tipologia sanzionatoria omogenea rispetto ad una delle figure disciplinate dagli artt. 53 ss. l. n. 689/1981 (norme la cui applicabilità per i reati di competenza del giudice di pace è espressamente esclusa dall'art. 62 D.Lgs. n. 274/2000). La sanzione sostitutiva (l'espulsione) è più afflittiva della pena sostituita (l'ammenda): rispetto ai reati di cui all'art. 10-*bis* l'espulsione perde dunque qualsiasi profilo di affinità rispetto al modello delle "sanzioni sostitutive", un modello che ne illumina invece il ruolo, come si diceva, di *vera* sanzione dei reati di ingresso e soggiorno illegale.

Altre norme convergono verso l'obiettivo di incentivare l'applicazione dell'espulsione quale sanzione sostitutiva. Per un verso, viene in rilievo l'esclusione dell'applicabilità dell'oblazione *ex* art. 162 cod. pen. per la fattispecie di ingresso illegale, che ha natura di reato istantaneo: tale esclusione, destinata ad operare per la fattispecie di soggiorno illegale anche in caso di cessazione della permanenza, non può trovare fondamento nell'attribuzione della competenza al giudice di pace (alla luce dell'orientamento della giurisprudenza che ammette, per i relativi reati, l'oblazione) e, per il suo carattere assoluto, appare di dubbia compatibilità con il principio di eguaglianza/ragionevolezza. Per altro verso, è la stessa attribuzione del reato alla cognizione del giudice di pace che, traducendosi nell'inapplicabilità della sospensione condizionale della pena *ex* art. 60 D.Lgs. n. 274/2000, contribuisce ulteriormente ad incentivare il ricorso alla sanzione sostitutiva.

Nella seconda delle direttrici che ispirano la disciplina in esame – quella della valorizzazione dell’espulsione amministrativa disposta (non più dal giudice di pace, ma) dalla stessa autorità amministrativa – si muovono le deroghe alla disciplina del nulla osta all’espulsione e a quella della sentenza di non luogo a procedere per avvenuto allontanamento delineate dall’art. 10-*bis* t.u.

Quanto alla prima, la deroga è radicale, nel senso che il comma 4 dell’art. 10-*bis* stabilisce che ai fini dell’esecuzione dell’espulsione amministrativa dello straniero denunciato per i reati di ingresso e soggiorno illegale non è richiesto il nulla osta *ex* art. 13, comma 3, t.u. dell’autorità giudiziaria competente all’accertamento del reato; in tale ipotesi il questore comunica alla stessa autorità giudiziaria l’avvenuta esecuzione dell’espulsione ovvero del respingimento *ex* art. 10, comma 2.

Il comma 5 dell’art. 10-*bis* stabilisce poi che il giudice, acquisita la notizia dell’esecuzione dell’espulsione o del respingimento *differito*, pronuncia sentenza di non luogo a procedere; se lo straniero rientra illegalmente nel territorio dello Stato prima del termine di cui all’art. 13, comma 14, t.u., si applica l’art. 345 c.p.p. Così configurata la disciplina della sentenza di non luogo a procedere presenta rilevanti differenze rispetto all’istituto delineato, in via generale, dall’art. 13, comma 3-*quater*, t.u.. Da un lato, infatti, l’ambito applicativo della sentenza di non luogo a procedere speciale di cui all’art. 10-*bis*, comma 5, t.u. non è più limitato all’espulsione amministrativa “nei casi previsti dai commi 3, 3-*bis* e 3-*ter*”, come recita l’*incipit* del comma 3-*quater* dell’art. 13 t.u.: la relativa fattispecie, in particolare, oltre a prescindere dal previo nulla osta, potrà essere integrata anche dall’espulsione a titolo di sanzione sostitutiva di cui all’art. 16, comma 1, t.u., così come modificato dalla l. n. 94 del 2009, nonché dal respingimento *differito* ai sensi dell’art. 10, comma 2, t.u.. Dall’altro, nessun limite di fase circoscrive l’applicabilità dell’istituto: mentre in forza della disciplina dettata dall’art. 13, comma 3-*quater*, t.u. la prova dell’avvenuta espulsione deve intervenire quando “non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio” – il che attribuisce all’istituto una funzione deflattiva (come ha riconosciuto la Corte costituzionale con l’ord. n. 142 del 2006), una funzione peraltro prevalente sul diritto dell’imputato al processo (con conseguenti dubbi di legittimità costituzionale della disciplina, cui in questa sede non può neanche farsi cenno) – l’art. 10-*bis*, comma 5, t.u. non richiede alcun presupposto di fase. La *speciale* sentenza di non luogo a procedere disciplinata dalla disposizione da ultimo richiamata è dunque svincolata da qualsiasi prospettiva deflattiva del carico di lavoro degli uffici giudiziari e assume, ancora una volta, la funzione di incentivare l’applica-

zione dell'allontanamento in via amministrativa (espulsione e respingimento *differito*).

3. È possibile, a questo punto, sintetizzare intorno a quattro punti gli aspetti essenziali della disciplina penale dell'ingresso e del soggiorno illegali dello straniero e del più generale quadro normativo nel quale tale disciplina si inserisce: *a*) le fattispecie incriminatrici *ex art. 10-bis* t.u. rivestono carattere marcatamente sanzionatorio: il *continuum* instaurato dalla norma tra *status* di irregolarità amministrativa e perfezionamento dei reati mette in luce come sulla violazione della disciplina amministrativa relativa a ingresso e soggiorno si concentri in via integrale il disvalore delle fattispecie; *b*) scopo della normativa penalistica è il rafforzamento dell'allontanamento amministrativo dello straniero in condizione di irregolarità e tale scopo conforma la sanzione penale attribuendo ad essa, rispetto all'allontanamento amministrativo, i connotati della *eventualità* e della *subordinazione*, dato l'univoco *favor* riservato dalla legge, da un lato, alla *vera* sanzione rappresentata dall'espulsione *ex art. 16* t.u. e, dall'altro, all'espulsione e al respingimento *differito* disposti dall'autorità amministrativa, un *favor* quest'ultimo che giunge fino alla configurazione di una sentenza di non luogo a procedere svincolata da qualsiasi prospettiva deflattiva; *c*) la sfera applicativa della norma incriminatrice coincide perfettamente con quella dell'espulsione amministrativa (e del respingimento *differito*) di competenza dell'autorità amministrativa; *d*) l'incriminazione dell'ingresso e del soggiorno illegali dello straniero non si è accompagnata all'abbandono o al ridimensionamento delle misure amministrative preordinate all'esecuzione dell'espulsione, misure che sono state anzi rafforzate dalla – abnorme – dilatazione della durata massima del trattenimento amministrativo nei centri di identificazione ed espulsione.

Il quadro sinteticamente descritto rende ragione della intrinseca irrazionalità, sul piano penalistico, della disciplina in esame e, in particolare, della sua *confessata* incompatibilità con il principio di *extrema ratio*: tale disciplina infatti, per un verso, si prefigge un obiettivo – il contrasto dell'immigrazione irregolare – “già conseguibile a parità di condizioni in via amministrativa” [T. PADOVANI, *L'ennesimo intervento legislativo eterogeneo che non è in grado di risolvere i reali problemi*, in *Guida dir.*, 2009, 33, 14] e, per altro verso, configura una sanzione penale meramente *eventuale* e *subordinata* rispetto alle misure amministrativistiche preordinate all'allontanamento dello straniero. La sanzione penale comminata allo straniero *irregolare*, dunque, non solo non è prevista in mancanza di altri strumenti idonei, ma risulta del tutto *funzionaliz-*

zata a tali strumenti, ossia ai rimedi di natura amministrativa: una vera e propria *perversione* del principio di sussidiarietà.

Da questo punto di vista, la disciplina in esame non sembra del tutto in linea con l'impostazione di fondo propria della tecnica di intervento penale nota, nel dibattito penalistico, come "tutela delle funzioni", una tecnica che, pur orientata alla protezione di interessi di natura amministrativa, fa *convivere* la sanzione penale con misure di diritto amministrativo, riconoscendo alla prima uno specifico ruolo di tutela: proprio un ruolo del genere sembra invece estraneo alla disciplina *ex art. 10-bis t.u.*, che priva la sanzione penale di un'autonoma funzione, *asservendola*, nei termini che si sono descritti, alle misure di stampo amministrativistico.

Peraltro, il riferimento alla tutela penale delle funzioni amministrative può essere utile al fine di vagliare la compatibilità dell'incriminazione dell'ingresso e del soggiorno *contra ius* con il principio di offensività: decisivo, sul terreno della tutela penale delle funzioni, è stato ritenuto il "grado di prossimità" della condotta tipica rispetto al bene finale alla cui salvaguardia sono preordinate le funzioni stesse [V. MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale*, Torino, 2005, 100], bene finale che, con riferimento ai reati di ingresso e soggiorno illegale, va individuato nella disciplina – appunto, amministrativa – dei flussi migratori, una disciplina funzionale a scongiurare i "gravi problemi connessi a flussi migratori incontrollati" di cui ha parlato più volte la Corte costituzionale (nella sentenza n. 5/2004, ad esempio).

Ora, per valutare la *distanza* tra la condizione di irregolarità del singolo straniero e il bene finale indicato, va richiamata l'opinione secondo cui, con riguardo alla disciplina in esame "nessuna situazione concreta è richiesta, diversa dalla violazione del dovere, del divieto di ingresso o di permanenza per il clandestino extracomunitario. (...) *Tipo d'autore e disobbedienza* (...) fondano l'illecito, nella presunzione assoluta della messa in pericolo dell'attività amministrativa di controllo e disciplina dei flussi, in vista di interessi-scopo di sicurezza pubblica e ordine pubblico. La sola disobbedienza, come tale, non giustifica nessun reato: è solo il collegamento col dovere, con l'obbligo o il precetto violati che struttura una legittimazione penalistica. E qui, ancora una volta, è essenziale alla scelta punitiva che si tratti di clandestini extracomunitari. Siamo nel solco classico di un diritto penale di polizia, di prevenzione e di sicurezza, dove però – questo il dato caratterizzante e nuovo – l'attenzione al tipo d'autore prevale sul significato offensivo del fatto" [M. DONINI, *Il cittadino extracomunitario da oggetto materiale a tipo d'autore nel controllo penale dell'immigrazione*, in *Quest. giust.*, 1, 2009, 126].

D'altra parte l'incriminazione dell'ingresso e del soggiorno illegale prescinde non solo da un accertamento concreto della pericolosità del soggetto responsabile, ma anche da qualsiasi (legittima) presunzione di pericolosità dell'agente, presunzione di cui la giurisprudenza costituzionale – con la sent. n. 78/2007 sopra richiamata – ha già escluso il fondamento.

Priva di un legittimo e ragionevole fondamento giustificativo dal punto di vista costituzionale, l'introduzione dell'art. 10-*bis* t.u. si traduce nell'incriminazione di una condizione individuale, un'incriminazione incompatibile con il principio d'eguaglianza, il cui «nucleo forte» esclude «distinzioni normative *ratione subiecti*» [A. CERRI, voce *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enc. Giur. Treccani*, 3], e in un'ulteriore *spinta* verso un *diritto penale del tipo d'autore*, verso una risposta sanzionatoria “finalisticamente rivolta non tanto alla repressione di *fatti oggettivamente offensivi* quanto alla neutralizzazione di *soggetti* che, in ragione delle loro *qualità personali* di appartenenza a certe comunità o categorie, sono per ciò solo ritenuti *pericolosi*” [F. PALAZZO, *Il volto del sistema penale italiano dopo la XIV legislatura*, in *Dem. dir.*, n. 1/2006, 53 ss]..

4. Né un siffatto fondamento giustificativo può essere ricostruito argomentando sulla base della prospettiva secondo cui l'introduzione dei reati in esame (e dell'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva) sarebbe funzionale a rendere inapplicabile la direttiva 2008/15/CE; a tale prospettiva ha fatto espresso riferimento il Ministro dell'interno Maroni nell'audizione del 15 ottobre 2008 dinanzi al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen: “(...) la direttiva europea stabilisce che la regola per l'allontanamento dei cittadini extracomunitari sarà l'invito ad andarsene e non l'espulsione, a meno che il provvedimento di espulsione sia conseguenza di una sanzione penale. Noi quindi vogliamo disegnare il reato di immigrazione clandestina o di ingresso illegale puntando principalmente sulla sanzione accessoria del provvedimento giudiziale di espulsione emanato dal giudice, piuttosto che sulla sanzione principale che sarà una sanzione pecuniaria. In questo modo possiamo procedere all'espulsione immediata con un provvedimento del giudice, applicando la direttiva europea ma eliminando l'inconveniente che ne pregiudicherebbe l'efficacia, perché come ha dimostrato l'esperienza italiana l'invito ad andarsene significa che nessuno verrebbe più espulso”. Sul punto, deve ricordarsi che l'art. 2, comma 2, lett. b) della direttiva in questione prevede una *via di fuga* che consente agli Stati di non applicarla ai cittadini di paesi terzi “sottoposti a rimpatrio come sanzione penale o come conseguenza

di una sanzione penale, in conformità della legislazione nazionale (...): la previsione del reato e la comminatoria – sia pure come sanzione sostitutiva (e di natura amministrativistica, come si è visto) – dell’espulsione avrebbe lo scopo, in questa prospettiva, di escludere l’applicabilità della disciplina della partenza volontaria di cui all’art. 7 e, quindi, di consentire in via generalizzata l’allontanamento dello straniero per il tramite di misure coercitive.

Al riguardo, va osservato, in primo luogo, che è discutibile la stessa legittimità della prospettiva tratteggiata dal Ministro dell’interno: è stato infatti osservato che si impone un’interpretazione restrittiva della disposizione di cui all’art. 2, comma 2, lett. b), nel senso di permettere al legislatore nazionale di escludere l’applicazione della direttiva solo in relazione a fattispecie penali diverse dall’ingresso e dal soggiorno irregolare, che rappresentano le condotte presupposto dell’irregolarità dello straniero e del rimpatrio ai sensi dell’art. 2, par. 1 [C. FAVILLI, *La direttiva rimpatri ovvero la mancata armonizzazione dell’espulsione dei cittadini dei paesi terzi*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2009, 6; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il diritto dell’immigrazione ed i malintesi sensi (degli obblighi) dell’integrazione*, in *Corr. Giur.*, 4/2009, 448].

Ma anche a voler ammettere la legittimità della prospettiva in esame deve esserne segnalata un’incongruenza *interna*. In forza dell’art. 16 t.u., l’espulsione a titolo di sanzione sostitutiva è destinata a non essere disposta nei casi in cui è precluso l’accompagnamento coattivo alla frontiera; pertanto, nei casi in cui è di fatto possibile l’accompagnamento forzoso, l’irrogazione dell’espulsione a titolo di sanzione sostitutiva consente alla normativa statale di utilizzare la *via di fuga* prevista dalla direttiva europea (e dunque di non dar corso al rimpatrio volontario). Nei casi invece in cui tale accompagnamento non è possibile, la sanzione sostitutiva dell’espulsione non è applicabile e la *via di fuga* non è percorribile: in queste ultime ipotesi dunque lo Stato può ricorrere alle misure coercitive di allontanamento solo in ultima istanza (art. 8, comma 4, della direttiva), laddove il nostro ordinamento prevede che, quando non è possibile procedere all’accompagnamento immediato alla frontiera, il questore dispone a norma dell’art. 14 t.u. il trattenimento amministrativo, ossia una misura coercitiva. Se dunque lo scopo dell’introduzione dei reati *ex art. 10-bis* t.u. (e dell’espulsione a titolo di sanzione sostitutiva) era l’allineamento della disciplina nazionale a quella comunitaria e, in particolare, la generalizzata applicabilità di misure coercitive finalizzate all’allontanamento, tale scopo può dirsi raggiunto solo con riferimento all’accompagnamento coattivo, ma non con riguardo al trattenimento amministrativo nei c.i.e.

In ogni caso, al di là della dubbia legittimità e dell’incongruenza segnalata,

la prospettiva in esame non si sottrae al rilievo, nuovamente, di incompatibilità con il principio di *extrema ratio*: essa, infatti, pone lo scopo di assicurare all'espulsione amministrativa modalità esecutive di tipo coercitivo a base dell'estensione *differenziata* della disciplina *ex art. 16*, comma 1, t.u. ai reati di ingresso e soggiorno illegali; tale estensione, a sua volta, dovrebbe rappresentare il fondamento dell'opzione incriminatrice. Si realizza, in questa ottica, un evidente asservimento del diritto penale e dei suoi principi alle funzioni di polizia preordinate alla gestione dell'immigrazione irregolare o, per meglio dire, a determinate *modalità di svolgimento* di tali funzioni.

5. Tra gli ulteriori dubbi di illegittimità costituzionale che investono la disciplina in esame, un sia pur rapido cenno deve essere riservato a quelli concernenti la contravvenzione di soggiorno illegale. Si tratta di un reato omissivo proprio, il cui perfezionamento si realizza non con la semplice violazione delle disposizioni di cui al t.u. e di quelle *ex art. 1 l. n. 68/2007*, ma con il "trattenersi" in Italia in violazione di tali normative, ossia con il mancato allontanamento dal territorio dello Stato nonostante la sopravvenuta condizione di illegalità del soggiorno. Da questo punto di vista, la contravvenzione in esame presenta un'omogeneità strutturale rispetto al reato di ingiustificata inosservanza dell'ordine di allontanamento del questore, che, nella formulazione anteriore alle modifiche di cui alla l. n. 94 del 2009 (e in parte tuttora), vedeva la condotta tipica descritta attraverso il verbo "trattenersi", sul quale fa leva anche la fattispecie incriminatrice in esame: ritenuto dalla prevalente dottrina, il carattere omissivo del reato di cui all'art. 14, comma *5-ter*, t.u. ha trovato espressa conferma nella giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 5 del 2004 e ord. n. 41 del 2009).

La situazione tipica del reato *ex art. 10-bis t.u.*, rappresentata dall'insieme dei presupposti che rendono attuale nei confronti dello straniero l'obbligo di agire nella direzione indicata dalla norma, ossia di allontanarsi dal territorio dello Stato, è descritta dalla legge attraverso l'elemento normativo della violazione delle disposizioni di cui al t.u. e di quelle *ex art. 1 l. n. 68/2007*: situazione tipica del reato omissivo e irregolarità amministrativa, dunque, coincidono. Due considerazioni, sul punto, si impongono. In primo luogo deve osservarsi come la disciplina del soggiorno mal si presti a fungere da elemento normativo del reato in esame: il "trattenersi" nel territorio dello Stato in violazione della disciplina legislativa, infatti, deve essere spesso valutato, per un verso, nel complesso contesto derivante da una pluralità di fattori diversi (quali situazioni di fatto, condotte dello straniero, determinazioni di autorità

amministrative) e, per altro verso, alla luce di una pluralità di norme, anche di diverso rango. In secondo luogo, è opportuno segnalare che la disciplina sul soggiorno è spesso caratterizzata da termini (ad esempio, quello di sessanta giorni per la richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno scaduto), termini che attengono, appunto, al delinarsi della situazione tipica del reato – la violazione delle norme sul soggiorno – e non all’omissione dell’azione prescritta, ossia l’allontanamento dal territorio dello Stato.

Quanto a quest’ultimo, illuminante è nuovamente il raffronto con le fattispecie di ingiustificata inosservanza dell’ordine di allontanamento del questore: le figure di reato *ex art. 14, comma 5-ter, t.u.* sono caratterizzate, da un lato, dalla previsione di un termine (di cinque giorni) entro il quale lo straniero deve ottemperare all’ordine e, dall’altro, dall’elemento costitutivo negativo descritto dalla norma attraverso la clausola dell’assenza di un “giustificato motivo” dell’inosservanza; né l’uno, né l’altra sono previsti dall’art. 10-*bis t.u.*

Ora, la clausola “senza giustificato motivo” è, come ha chiarito la Corte costituzionale con la sentenza n. 5/2004, espressione del principio generale *ad impossibilia nemo tenetur*, vero e proprio “limite logico” della norma penale. Da questo punto di vista, l’asimmetria tra l’art. 10-*bis* e l’art. 14, comma 5-*ter, t.u.* (segnalata anche dal Presidente della Repubblica nel messaggio che ha accompagnato la promulgazione della legge) sembra insuperabile sul piano testuale e, ove la possibilità di ricomporla in via interpretativa risultasse preclusa, la norma incriminatrice non potrebbe sottrarsi a consistenti dubbi di illegittimità costituzionale per irragionevole disparità di trattamento e per violazione del principio di inesigibilità.

Insuperabile appare poi la carenza nella norma incriminatrice di un termine per l’osservanza dell’azione prescritta: con riferimento alla contravvenzione di soggiorno illegale il tenore della disposizione di cui all’art. 10-*bis t.u.* e la disciplina complessiva della materia non offrono alcuna indicazione che consenta di individuare un termine alla cui scadenza il “trattenersi” in condizione di irregolarità amministrativa nel territorio dello Stato da parte dello straniero acquisti – anche – rilevanza penale: nel momento stesso in cui il soggiorno dello straniero è qualificabile come contrastante con le disposizioni di cui al t.u. e con quelle *ex art. 1 l. n. 68/2007*, la contravvenzione in esame viene a perfezionarsi. La mancanza di un termine per la condotta richiesta dalla norma (la cessazione della permanenza illegale nel territorio dello Stato) rivela un profilo di contrasto della fattispecie incriminatrice rispetto al principio di inesigibilità e, dunque, la violazione dell’art. 27, comma 1, Cost.: la personalità della responsabilità penale, nella pregnante accezione del principio di colpe-

volezza accolta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 364/1988, garantisce all'individuo che sarà chiamato a rispondere penalmente solo per condotte da lui "controllabili" ed è proprio tale controllabilità dell'azione prescritta dalla legge che la mancata previsione di un termine impedisce di riconoscere nel soggiorno illegale punito dall'art. 10-*bis* t.u.

6. In conclusione, alcune brevi annotazioni sull'attribuzione del nuovo reato alla competenza del giudice di pace, un'attribuzione che rappresenta l'ultima tappa di una vicenda normativa che sta radicalmente trasformando la fisionomia di questa figura di magistrato onorario.

L'evoluzione in parola ha preso avvio, dopo la declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 222 del 2004, dalla legge n. 271 del 2004, con la quale la competenza sulle convalide dell'accompagnamento coattivo alla frontiera e del trattenimento amministrativo dell'espellendo è stata sottratta al giudice togato e affidata appunto al giudice di pace. È una scelta – finora non censurata dalla Corte costituzionale (ord. n. 109 del 2006) – che svilisce il significato "sostanziale" della riserva di giurisdizione: l'intervento della giurisdizione nel conflitto tra autorità di polizia e libertà personale, infatti, non può essere *mite*, secondo le connotazioni tipiche delle competenze – anche penali – del giudice di pace, e, più in generale, non può essere affidato a un magistrato onorario, ossia a un magistrato che esercita l'attività giudiziaria per un periodo certo significativo, ma comunque circoscritto della sua vita professionale e in regime di (sia pure non assoluta) compatibilità con attività professionali private. Quando è in gioco l'*habeas corpus*, il significato costituzionale della riserva di giurisdizione impone di attribuire le relative competenze al giudice professionale, il cui *status* ordinamentale, così come delineato dalla Costituzione, lo pone in grado di esercitare un controllo *forte* sulla legittimità della coercizione personale provvisoria disposta dall'autorità di polizia: la fisionomia del giudice di pace, incentrata sulla temporaneità e sulla non esclusività dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, lo individua come il giudice della conciliazione, ma lo rende incompatibile quale giudice dell'*habeas corpus*.

La torsione del modello costituzionale di tutela della libertà personale prodotta dalla legge n. 271 del 2004 ha presto rivelato una capacità espansiva: la riforma del 2006 della disciplina degli stupefacenti conferma la valenza paradigmatica assunta dalla normativa sui migranti, un *laboratorio* per la sperimentazione e la diffusione di un modello di coercizione personale alternativo a quello disegnato dall'art. 13 Cost. L'art. 75-*bis* del D.P.R. n. 309 del 1990, introdotto dalla legge n. 49 del 2006, ha previsto, nel quadro di modifiche

profonde della disciplina degli stupefacenti, una serie di «provvedimenti a tutela della sicurezza pubblica», che, in molti casi, si concretizzano in misure destinate a incidere sulla libertà personale. Il relativo procedimento applicativo si ispira, chiaramente, al modello previsto per l'esecuzione dell'espulsione dello straniero: da un lato, l'adozione del provvedimento è sottratta all'autorità giudiziaria e rimessa in via ordinaria all'autorità di polizia; dall'altro, il giudice – il giudice di pace, anche in questo caso – interviene solo *ex post*, sulla base di un procedimento in cui la garanzia del contraddittorio è drasticamente compressa [sul tema, volendo, v. A. CAPUTO, *La protezione costituzionale della libertà personale*, in *Quest. giust.*, numero monografico 6/2008 dedicato a *La Costituzione repubblicana. I principi, le libertà, le buone ragioni*, 157]. Il diritto speciale degli stranieri si estende così a *nuovi clandestini*, i tossicodipendenti e gli assuntori, anche occasionali, di sostanze stupefacenti.

Con il pacchetto-sicurezza del 2009 la radicale deformazione della fisionomia del giudice di pace investe anche le sue competenze penali.

Il complesso intervento legislativo conclusosi con il d.lgs. n. 274/2000 – un intervento articolatosi attraverso profonde innovazioni di diritto penale sostanziale, ma anche sul piano ordinamentale e su quello processuale [G. FIDELBO, *Giudice di pace (nel dir. proc. pen.)*, in *Dig. disc. pen.*, Agg., II, Torino, 2004] – rivela i tratti di un “microcosmo punitivo” caratterizzato dalla rinuncia alla pena carceraria e dal ricorso alla pena pecuniaria e a sanzioni diverse dal carcere (quali l'obbligo di permanenza domiciliare e il lavoro di pubblica utilità): è in questo quadro che “la competenza penale del giudice di pace reca con sé la nascita di un diritto penale più ‘leggero’, dal ‘volto mite’ e finalizzata a valorizzare la ‘conciliazione’ tra le parti come strumento privilegiato di risoluzione dei conflitti” [così la Relazione governativa al d.lgs. n. 274/2000].

Evidente è l'estraneità della disciplina introdotta dalla l. n. 94 del 2009 rispetto a tale quadro: il combinarsi della comminatoria edittale della pena pecuniaria con l'esclusione sia dell'oblazione, sia della sospensione condizionale della pena e, per altro verso, con l'applicabilità, in presenza dei presupposti individuati dall'art. 16, comma 1, t.u., dell'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva (una sanzione ben più afflittiva della permanenza domiciliare, ossia della più grave tra le sanzioni delineate dal D.Lgs. n. 274 del 2000), priva di qualsiasi prospettiva di conciliazione la giurisdizione penale del giudice di pace.

Alle profonde modifiche apportate all'apparato sanzionatorio vanno poi aggiunte le innovazioni connesse all'introduzione, sempre nel corpo del D.Lgs. n. 274, del rito a “presentazione immediata” dinanzi al giudice di pace. In netto contrasto con l'impostazione di fondo del procedimento davanti

al giudice di pace delineato dal legislatore del 2000, il nuovo rito è correlato alla flagranza del reato o all'evidenza della prova e, pertanto, non è circoscritto alle fattispecie *ex art. 10-bis t.u.*: una nuova conferma, dunque, della *naturale* capacità espansiva delle torsioni dei modelli sperimentate sul terreno della condizione dei migranti.

A queste torsioni è necessario guardare con grande preoccupazione, poiché, nel loro insieme e nella loro rapida successione, sembrano delineare uno vero e proprio stravolgimento della figura del giudice di pace, in una prospettiva che corre il rischio di portarlo lontano dal suo ruolo *mite*, fino a farne una sorta di *giudice della sicurezza urbana*.

prof. Mario Cicala
Consigliere della Corte di Cassazione

1. Il potere di disciplinare l'immigrazione costituisce – a mio avviso – un profilo essenziale della sovranità dello Stato, cioè del suo controllo del territorio. E l'esercizio di questo potere è affidato alla discrezionalità politica degli organi legislativi; quindi nei Paesi che, come l'Italia, sostengono di essere democratici, alle scelte del corpo elettorale.

Anche l'opzione della “libera immigrazione” che è stata – in specifici periodi storici – fatta propria, sia pure con rilevanti limitazioni, da stati, poveri di abitanti e ricchi di territorio, è espressione di questa discrezionalità politica, delle particolari specifiche esigenze di stati che avevano “fame di cittadini”; e dunque perseguivano il loro “sacro egoismo” nazionale, accrescendo la propria potenza economica e sociale attraverso l'acquisizione di nuovi soldati e di nuovi operatori economici.

Naturalmente è possibile che uno Stato vincoli questa sua discrezionalità attraverso il *do ut des* di volontari accordi internazionali; oppure abdichi a tutte o a parte delle sue facoltà in vista della creazione di una struttura politica più ampia. Come va accadendo nei rapporti con la Comunità Europea; questo però avviene nell'ottica della nascita di un “nuovo Stato”; si inserisce cioè in un processo in cui mano a mano svanisce la sovranità dello Stato Italiano (e degli altri Stati europei); la conseguenza di questo “svanire” non è la morte dello Stato cioè, per quanto qui ci interessa, il venir meno del controllo sull'immigrazione. È la nascita di un nuovo Stato Federale, in cui – tra l'altro – i cittadini degli stati federati non sono più fra di loro “stranieri”.

Il controllo giuridico dell'immigrazione porta con sé necessariamente la

connotazione come fatto illecito della violazione delle regole che disciplinano il fenomeno. E rientra nella discrezionalità delle scelte legislative stabilire se tale illiceità debba assumere connotati penali. Francamente non riesco a comprendere sotto quali profili la scelta così compiuta dal legislatore italiano sarebbe incostituzionale. E ritengo che un intervento demolitorio della Corte Costituzionale costituirebbe espressione di quel dualismo politico che oggi caratterizza il nostro sistema; in cui convivono due “governi”, uno nato dai comizi elettorali; e l’altro espressione di un’”aristocrazia delle toghe” (che non è detto debba dare risultati peggiori).

Infatti, la norma incriminatrice non penalizza uno *status*, bensì un comportamento volontario del soggetto, che si occulta proprio perché cosciente di violare le regole dello Stato nel cui territorio intende vivere.

La norma si inserisce in un sistema penale che richiede qui – come per ogni altro reato – la sussistenza di un elemento soggettivo dell’agente, che esclude l’illecito in caso di forza maggiore o di stato necessità; e dunque vi è tutto lo spazio per l’applicazione in via giudiziaria dei principi di solidarietà sociale. La norma prevede, poi, che la presentazione di una domanda di protezione internazionale sospenda il procedimento penale (art. 10-*bis*, comma 6, d.lgs. n. 286 del 1998). E che il provvedimento di accoglimento estingua il reato. Quindi non sono violate le disposizioni internazionali sulla protezione dei rifugiati.

La non oblationabilità del reato risponde alla logica di un reato permanente; non ha senso oblationare l’illecito commesso quando esso si protrae. E se l’illecito si interrompe perché lo straniero “regolarizza” la sua posizione o si allontana spontaneamente, o – addirittura – viene espulso è più razionale estinguere il reato per il venir meno della situazione antigiuridica, piuttosto che pretendere dallo straniero un esborso di denaro. E questa via è stata tradotta in puntuali norme di legge (ad esempio nel quinto comma dell’articolo in questione)

Sempre ragioni pratiche hanno poi consigliato di attribuire la competenza sul reato al giudice di pace cioè ad un organo che si occupa di infrazioni bagatellari; quindi ha spazio e tempo per decidere in ordine a queste infrazioni, senza essere costretto a gestirle in concorrenza con imputazioni di notevole maggiore gravità.

2. Quanto all’efficacia della norma, appare evidente come essa costituisca un’ affermazione di principio di rilievo pratico ridotto. A parte il conseguente obbligo di inoltrare rapporto che sorge in capo ai pubblici ufficiali che riscon-

trino la sussistenza del reato (non si deve però procedere ad alcuna segnalazione quando lo straniero acceda ai servizi sanitari art. 35, comma 5, d. lgs. 286/1998); ed il limitato profilo di costituire un ulteriore argomento per sostenere la legittimità costituzionale della “aggravante di clandestinità” (art. 61, n. 11-*bis*, c.p. introdotto dal d.l. 92/2008, convertito in l. 125/2008).

3. Del resto, a quanto è dato sapere, tutti gli stati che prevedono reati analoghi (in genere puniti con pene assai più gravi) affidano poi la disciplina concreta dell’immigrazione soprattutto a misure amministrative, o addirittura politiche, o militari [lo scarso rilievo che assume lo strumento penale rende difficoltoso assumere informazioni sulla situazione all’estero. Da uno studio del Senato emerge però che anche negli Stati Uniti la pena sarebbe pecuniaria. Mentre sono più severe le leggi francese, svizzera e tedesca, che prevedono anche la pena detentiva. Secondo alcune fonti sono previste pene detentive anche in Inghilterra e Olanda, cui si sarebbe aggiunta – di recente – la Grecia. Cfr. <http://talentisgr.blogspot.com/2008/05/reato-immigrazione-clandestina.html>].

Così – a quel che si legge – i flussi migratori verso la Spagna sono stati arginati più dalle motovedette fornite a Mauritania, Senegal e Cabo Verde che dalla disposizione che prevede una sanzione pecuniaria a carico degli immigrati clandestini [la *ley de extranjeria*, 4/2000 considera l’ingresso clandestino, “infrazione grave” punita con una sanzione pecuniaria – qualificata multa – fino a € 6.000].

Per quanto riguarda l’Italia, maggior efficacia avrebbe indubbiamente avuto un delitto di immigrazione clandestina punito – come ipotizzato in un primo momento – con la reclusione da sei mesi a quattro anni; ma una sanzione così dura è apparsa lesiva dei principi di umanità ed adeguatezza (oltre che di difficile gestione pratica). E quindi il legislatore ha – mi par saggiamente – ripiegato su un reato contravvenzionale.

*Appello per l'abolizione
della pena di morte nel mondo*

