



# L'inaspettata (e imprudente) prevalenza dei sentimenti sulle idee: brevi considerazioni a margine della legge 1° dicembre 2018, n. 132 \*

di Claudio Di Maio \*\*

## 1. Cenni introduttivi

Come sta cambiando, oggi, l'idea dell'Altro? Quale natura assume quel sentimento sociale (ormai diffuso) di insicurezza? È alquanto arduo rispondere a questi interrogativi, specie per colui che è solito osservare gli intricati fenomeni sociali attraverso un altrettanto complicato, ma talvolta salvifico, prisma politico-legale. Alla base, vi è, pur sempre,

\* Questo scritto rientra nell'attività di ricerca del progetto sul tema «Dinamiche pubbliche della paura e cittadinanza inclusiva» finanziato dall'Università degli Studi Roma Tre nell'ambito dell'Azione 4: azione sperimentale di finanziamento a progetti di ricerca innovativi e di natura interdisciplinare.

\*\* Docente a contratto di Diritto e Politiche dell'Unione europea presso l'Università degli Studi Roma Tre. Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).



un'antica e spesso impervia relazione che intercorre tra i sentimenti e le idee: una dialettica del tutto naturale che – anche in ambito politico – è caratterizzata da un legame strettissimo che intercorre tra queste due sfaccettature dell'essere umano, le quali si alimentano in reciproca dipendenza con l'agire e l'intelletto. Quest'ultimo, come è noto, è solito prevalere in ragione diretta delle idee, ma recede – in maniera inversa – se governato dai sentimenti. Per via di questo adamantino alterco, solitamente, assistiamo inconsci ad una sovente disparità di giudizi e ragionamenti, che «paiono veri o falsi, a seconda che prevalgano i sentimenti sulle idee» o viceversa (cfr. Poli 1826, 464).

È quanto sembra stia accadendo con la ricomparsa sulla scena politica del reiterato binomio “sicurezza e immigrazione”, attraverso cui si assimila l'urgente necessità di affrontare la gestione del fenomeno migratorio alle vicende squisitamente interne ai singoli Stati. In tal senso, sembra orientarsi anche il recentissimo documento che sarà approvato tra pochi giorni (il 10 e l'11 dicembre 2018 a Marrakech) dalla Conferenza intergovernativa per l'adozione del cd. *Patto globale per la migrazione sicura, ordinata e regolare*. Una scelta che, al di là delle vicende domestiche, rimette al centro il tema della dignità e dell'assoluta rilevanza – non solo per motivi storico-politici – delle migrazioni forzate. Eppure, sono proprio le questioni interne agli Stati che influenzano il dibattito e contribuiscono ad offuscare ancor di più l'immagine di una Comunità internazionale che, almeno per ciò che concerne queste questioni, rimane tutt'altro che unita e coesa negli intenti. I migranti, ancor prima che visti nella loro condizione umana e di soggetti giuridici, spesso diventano numeri, da cui si esige un'interpretazione impeccabile dei flussi e su cui si basano precise scelte di *policy* legislativa, ognuno secondo le supposte



esigenze di contenimento e, successivamente, di gestione. Ciò deriva dal lento e progressivo ingresso dell'immigrazione all'interno delle agende politiche, quale simbolo di forza dello Stato dinanzi ad una supposta emergenza o bisogno di sicurezza, in relazione a soggetti di cui spesso si presume la condizione di illegalità sul territorio. Un atteggiamento che sfocia inesorabilmente in quel «dovere di integrarsi» (Russo Spina e Carbone 2014, 14) e che ha contagiato anche il legislatore nazionale, con intenzioni che – in molti casi – non appaiano immediatamente comprensibili.

Il 28 novembre 2018, la Camera dei Deputati ha approvato in via definitiva la conversione del decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113, recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell' Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata». Il testo, modificato nel procedimento di conversione in legge al Senato della Repubblica (A.S. n. 840, approvato il 7 novembre 2018) è stato promulgato dal Presidente della Repubblica il 3 dicembre 2018. Pertanto, la legge n. 132/2018 (*G.U.*, Serie Generale n. 281 del 3 dicembre 2018) è entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione, introducendo ulteriori deleghe per il governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate.

Le modifiche introdotte al delicato ambito della sicurezza pubblica e dell'immigrazione sono di notevole rilevanza, sia a livello procedurale che più squisitamente costituzionale, a tal punto che diventa assai complicato delineare un piano completo ed esaustivo di tutte le ricadute di-



rette che il suddetto Testo normativo apporta nell'ordinamento italiano. Ciò nonostante, è opportuno cercare di individuare – in una lettura a caldo e non certamente esaustiva – alcune delle caratteristiche salienti che impongono all'operatore e allo studioso un esercizio di particolare ricostruzione giuridica. Si badi bene che il decreto in esame (d'ora in poi, d.l. Immigrazione e Sicurezza) racchiude al proprio interno misure che si ritengono – almeno a parere del legislatore – dotate di necessità e urgenza, per cui si è scelto di perseguire l'*iter* previsto dall'art. 77 della Costituzione e che, proprio in fase di conversione, è stato accompagnato dall'adozione di un maxi-emendamento, così come dall'utilizzo della questione di fiducia nel procedimento di approvazione, sia al Senato che alla Camera.

In questa sede, non si intende entrare nel merito dei presunti vizi di costituzionalità che già lo strumento originario sembrava avere e che, evidentemente, non vengono sanati dalla legge di conversione; tuttavia, si è concordi con autorevole dottrina sul fatto che tale scelta da parte del Governo «lede il principio di sovranità popolare, sia esautorando il Parlamento quale sede di confronto tra le forze politiche sia ostacolando lo sviluppo della discussione nella società»<sup>1</sup>. L'analisi che si propone, pertanto, sonderà alcuni punti salienti del recente intervento normativo, alla luce della condizione giuridica dello straniero, degli obblighi risalenti dalla legislazione internazionale ed europea, così come nel solco di questo binomio (sicurezza e immigrazione, appunto) reiterato più volte dal-

<sup>1</sup> Sul punto, si veda l'analisi di Algotino (2018, 171).



le azioni del potere esecutivo ma che ci sembra, sin da ora, privo di qualsivoglia relazione semantica e/o legislativa.

## **2. Le nuove misure in materia di protezione umanitaria e di trattamento dello straniero**

La nuova normativa, per ciò che riguarda il diritto d'asilo, interviene nel ridisegnare completamente l'impianto del Testo unico immigrazione (TUI), poiché elimina completamente dagli articoli riguardanti le forme di protezione internazionale l'espressione «per motivi umanitari», restringendo solo ad alcuni precisi casi questa formula temporanea, che potrà essere rilasciata solo in caso di gravi motivi di salute, catastrofi naturali, abusi e atti di particolare valore civile verso l'Italia.

Va precisato che, prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, l'art. 5, comma 6 del TUI disponeva che il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno potesse essere adottato – sulla base di convenzioni o accordi internazionali – salvo che non fossero stati accertati seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari, pertanto, era rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione.

Tra le altre fattispecie, inoltre, Il TUI prevedeva specifici casi di rilascio del permesso di soggiorno, come ad esempio «per motivi di protezione sociale» (art. 18), «per le vittime di violenza domestica» (art. 18-bis) e per «ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo» (art. 22, comma 12-*quater*). Queste situazioni, riscontrate al soggetto in fase di audizione,



giustificavano il rilascio del permesso di soggiorno umanitario, in aggiunta alla più generica previsione dell'art. 5, comma 6 del TUI. Il nuovo testo di legge ha eliminato questi riferimenti, abrogando la menzione del permesso di soggiorno umanitario anche all'interno del d.P.R. n. 394/1999, quale regolamento attuativo del TUI.

Su questo punto – di per sé molto critico e dibattuto – è facile rinvenire l'estrema difformità di questa decisione rispetto a quanto previsto in alcuni Paesi membri dell'UE che, per evidenti motivi geopolitici, si trovano ad affrontare le medesime esigenze derivanti dai flussi migratori: misure analoghe all'autorizzazione temporanea per ragioni umanitarie sono contenute, ad esempio, nell'art. 31.3 della *Ley Orgánica 4/2000*<sup>2</sup> in Spagna e, parimenti, all'interno del Titolo E della legge n. 4251/2014 in Grecia (cfr. Skleparis 2017). Del resto, le forme di protezione internazionale concesse dal nostro ordinamento, hanno prerequisiti ben delineati, ai sensi dell'art. 19, commi 1 e 1.1 TUI: si accorda, infatti, la c.d. "protezione sussidiaria" a qualunque soggetto che non dimostri di aver subito una persecuzione personale ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra, ma tuttavia corra il rischio di soffrire un danno grave qualora tornasse nel suo Paese di origine (es. condanna a morte, tortura, minaccia grave e individuale alla vita, etc.). Per tutte le altre situazioni residuali, vale a dire dovute a seri motivi di carattere umanitario (es. vittime di sfruttamento lavorativo o di tratta) o risultanti da obblighi costituzionali stabiliti dallo Stato italiano, la Commissione territoriale per il riconosci-

<sup>2</sup> Come modificata dalla *Ley orgánica n. 14/2003* all'art. 12.1 e seguenti. Sul punto, cfr. Solanes (2010, 77 ss.).



mento della protezione internazionale era in grado di accordare una terza – e non meno importante – figura temporanea che assicura, *in primis*, «l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana» (art. 10, comma 3 Cost.).

In effetti, rispetto a quest’ultimo punto, è bene osservare come il diritto di protezione umanitaria, possiede *in primis* una copertura costituzionale, giacché diretta manifestazione di quanto previsto all’art. 10, terzo comma, della Costituzione che – anche per ciò che si desume della giurisprudenza – va letto alla luce dell’art. 3, comma 2, Cost., in combinato disposto con quanto previsto dall’art. 2, comma 1, TUI (cfr. Padula 2018). Le sfumature prese dal nuovo provvedimento assumono tinte assai più sfocate sul piano della tutela, inoltre, se si considera quanto previsto dalla Direttiva 2011/95/UE, 2013/32/UE e, più in generale, dagli artt. 18 e 19 della Carta di Nizza.

Certamente, la natura dei flussi migratori è mutata rispetto al periodo in cui queste forme di protezione sono state recepite all’interno del nostro ordinamento. Eppure, sarebbe altrettanto miope non considerare che accanto alla metamorfosi delle “ragioni” (*push factors*) che spingono lo straniero a migrare, è cambiata anche l’entità e le motivazioni (*pull factors*) che caratterizzano questo fenomeno, oltre al reale e concreto aumento delle difficoltà di inserimento nelle comunità di accoglienza. Proprio per questo motivo, la protezione umanitaria è (e ci si augura che continui ad esserlo) una formula talvolta necessaria, a cui le Commissioni Territoriali hanno sempre fatto ricorso – previa audizione, seppur con discrezionalità – al fine di garantire copertura legale ad uno *status* che – vale la pena ricordarlo – è sancito a livello costituzionale.



La scelta operata dal legislatore nel comprimere il livello di protezione si riscontrava già nei Capi I e II del decreto n. 113/2018, attraverso un approccio ancora più restrittivo in materia di trattenimento e rimpatrio del migrante: vengono, infatti, raddoppiati (da 90 a 180) i giorni di trattenimento all'interno dei «Centri di permanenza per il rimpatrio» (già CIE) nei quali lo straniero attende che si concludano le procedure identificative o resta in attesa di tornare in patria. Rispetto a quest'ultimo punto – come annunciato dagli stessi estensori del decreto – si concentra anche una maggiore spesa finanziaria (art. 6), con un aumento stimato di € 3.500.000 fino al 2020. A ciò si aggiunga – per maggiore chiarezza – che la legislazione ora vigente autorizza il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, seppur per beni e servizi con un importo sotto la soglia comunitaria, al fine di costruire o “ammodernare” i centri di detenzione amministrativa. Tale misura potrebbe essere dettata dalla supposta necessità e urgenza di contenere gli arrivi e velocizzare le procedure di rimpatrio verso i Paesi che hanno sottoscritto i cd. accordi di riammissione con lo Stato italiano.

Per quanto concerne il primo punto, al momento in cui si scrive, è assai poco giustificabile il ricorso a questi strumenti (incluso ad una procedura negoziata per gli appalti) giacché i dati del Ministero degli interni confortano i timori di un incremento a riguardo (–80,14% rispetto allo stesso periodo nel 2017). Sul secondo punto, è certamente vero che l'Italia dal 1996 ha sottoscritto numerosi accordi per il rimpatrio – alcuni dei quali non entrati mai in vigore – ma, dall'altro verso, è bene segnalare che la riammissione avviene solo se l'autorità diplomatica del presunto Paese d'origine accerta e convalida l'identità del soggetto che, sinora, doveva concludersi nei 90 giorni di trattenimento. In caso contrario, le





procedure possono essere ancora più complicate per la ritrosia di alcuni Paesi a riaccogliere i loro connazionali, vista la provenienza di molti di essi da territori a forte vocazione migratoria.

Sempre sul versante dell'accertamento dell'identità, il decreto n. 113/2018 interviene nel rendere possibile l'identificazione dello straniero anche in luoghi "speciali" posti ai valichi di frontiera (i cd. *hotspot*) con la possibilità per l'autorità di pubblica sicurezza (art. 3) di accordare un fermo di 30 giorni (cumulabili con i 180 dei CPR). In mancanza di disponibilità di posti, infine, previa autorizzazione del giudice di pace e su richiesta del questore, i migranti possono essere trattenuti anche in Uffici di frontiera (art. 4). Su questo punto, su cui rilevante dottrina ha già avuto modo di esprimersi, si potrebbe obiettare ciò che da tempo appare evidente, ovvero la poca efficacia di queste misure detentive, tra l'altro assai dispendiose e poco rispettose di quanto previsto dall'art. 13 Cost. per ciò che concerne la tutela della libertà personale (cfr. Ruggeri 2017). Per non parlare, poi, delle possibilità «accessorie» di trattenimento che l'autorità pubblica può disporre in non meglio definiti «locali idonei», assai discrezionale nell'applicazione, visto l'approccio lacunoso della legge vigente a riguardo e le possibili asimmetrie interpretative rispetto a quanto previsto dall'art. 16 della Direttiva 2008/115/CE.

### **3. L'inclusione (mancata) dei richiedenti asilo e rifugiati**

Tra le tante novità introdotte dal recente testo normativo, vi sono importanti e profonde misure che trasformano – ancora più nello specifico – l'ambito dei richiedenti asilo e rifugio. In particolare, il legislatore agi-



sce in modo assai peculiare, estendendo la lista dei reati per cui il soggetto potrebbe incorrere nella revoca dello *status* di rifugiato o – si badi bene – di protezione sussidiaria: tra queste, così come annunciato in precedenza dal governo, vengono inserite anche fattispecie ritenute ricorrenti quali la minaccia o violenza a pubblico ufficiale. Ciò che più desta attenzione, tuttavia, è il fatto che l'istanza potrà essere sospesa anche quando lo straniero venga imputato – ovvero abbia un procedimento in corso – di uno dei reati già elencati nel decreto. Allo stesso modo, se il rifugiato lascerà temporaneamente il territorio dello Stato, perderà la protezione internazionale e quella sussidiaria. Si desume, quindi, l'intenzione da parte del legislatore di rendere più arguta la già non facile procedura per ottenere una forma di protezione internazionale, con una piena equiparazione della figura del rifugiato a quella della protezione sussidiaria (di origine comunitaria); quest'ultima forma, in realtà, acquisterebbe maggiore peso qualora le Commissioni territoriali fossero *de facto* impossibilitate ad accordare altre formule secondarie o accessorie, così come prevedono le stesse Direttive n. 2004/83/CE e n. 2011/95/UE.

Sulla possibilità di revoca, infine, si assiste ad un inasprimento sproporzionato e spesso poco giustificato, se si considera l'eventuale diniego della protezione anche per i procedimenti ancora non passati in giudicato. Tra l'altro, in sede di conversione, è stato modificato l'art. 5 dell'atto avente forza di legge, che ora sancisce quanto segue: «Lo straniero destinatario del provvedimento di respingimento non può rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno. In caso di trasgressione lo straniero è punito con la reclusione da uno a quattro anni ed è espulso con accompagnamento imme-



diato alla frontiera». Per qualunque soggetto che sia stato già denunciato per il reato di cui al comma 2-ter e sia stato colpito da decreto di espulsione, sarà applicata una pena detentiva da uno a cinque anni, in caso di reingresso. Per alcuni reati gravi – come detto – è obbligatorio l’arresto dell’autore, anche fuori dei casi di flagranza, per cui è ammesso – si presti attenzione – il rito per direttissima.

Di non poco conto, d’altronde, anche quanto ribadito anche in fase di conversione per ciò che attiene il gratuito patrocinio riconosciuto allo straniero richiedente protezione internazionale: il d.P.R 30 maggio 2002, n. 115, è stato integrato con il nuovo art. 130-bis, in cui sono state inserite importanti limitazioni rispetto al gratuito patrocinio, sancendo l’effettiva eliminazione dalla liquidazione del compenso al difensore e/o al consulente tecnico di parte nel processo civile. In particolare, la nuova norma prevede che non venga liquidato alcun compenso al difensore in regime di gratuito patrocinio qualora l’impugnazione sia dichiarata improcedibile o inammissibile; la medesima esclusione viene contemplata per le spese sostenute in merito alle consulenze tecniche di parte se, al momento in cui l’incarico è stato conferito, apparivano già irrilevanti o superflue ai fini della prova.

Sul primo punto, va precisato che questa disposizione non fa altro che estendere al giudizio civile una misura già contemplata in ambito penale. Il risultato si traduce in un concreto allineamento delle due discipline. Tale uniformazione, evidentemente, crea una disparità di trattamento rispetto ad altri processi (tributario, amministrativo e contabile), senza per questo dimenticare che nel processo penale la controparte è sempre lo Stato; la dinamica processuale degli altri procedimenti, al contrario, non segue questa impostazione.



Infatti, proprio rispetto alla diversità tra giustizia civile e penale è intervenuta anche la Corte costituzionale che, con la sent. 30 gennaio 2018, n. 16 ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 106 d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115, nella parte in cui prevede che il compenso al difensore di parte ammessa al beneficio del patrocinio a spese dello Stato non viene liquidato qualora l'impugnazione venga dichiarata inammissibile, senza distinzione in merito alla causa della inammissibilità. La Corte, nel merito, ha ribadito che l'applicazione letterale dell'art. 106, comma 1 del d.P.R. n. 115/2002 «non preclude affatto una interpretazione che consenta di distinguere fra le cause che determinano l'inammissibilità dell'impugnazione, tenendo conto della ricordata *ratio legis*».

Rispetto, invece, al compenso per i consulenti tecnici di parte, va rilevato innanzitutto che la potestà di nominare una simile figura di parte costituisce un aspetto essenziale del diritto di difesa, *ex artt.* 24 e 113 della Costituzione. Tra l'altro, sempre in tema di spese messe a carico dello Stato, il Giudice delle leggi, attraverso la sent. 13 luglio 2017, n. 178, ha dichiarato incostituzionale il già citato art. 106-*bis* del d.P.R. n. 115/2002, come introdotto dell'art. 1, comma 606, lett. b), l. n. 147/2012, nella parte in cui non escludeva che la diminuzione di un terzo degli importi spettanti al consulente tecnico di parte fosse operata in caso di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 del d.P.R. n. 115/2002.

Alla luce di questi brevi richiami, tra le altre incidenze, è opportuno osservare come un (evidente) restringimento del gratuito patrocinio per gli stranieri, si riversi in maniera pericolosa anche sui cittadini, vista la chiara formulazione letterale della norma, la cui *ratio* sembra quella di scoraggiare le impugnazioni, operando un limite inadeguato e gravando



in modo eccessivo sulle valutazioni *ex ante* che deve operare il difensore, rispetto a istanze dotate di assoluta peculiarità.

Ulteriori considerazioni, infine, vanno riservate ad un altro ambito, di notevole importanza e talvolta non analizzato con la dovuta chiarezza: il settore dell'accoglienza. Dal "decreto Salvini" – in estrema sintesi – si desume che il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), uno strumento ordinario (a partire dal decreto del 10 agosto 2016 del Ministero degli interni) e di politica sociale che viene gestito dai comuni italiani – in base ad un accordo con ANCI e UNHCR, rimodellato da appena due anni – sarà limitato solo a chi è già titolare di protezione internazionale (eliminando i "richiedenti") e i minori stranieri non accompagnati. A questo, si aggiunge che i suddetti richiedenti (art. 13) non possono iscriversi ai registri anagrafici e, quindi, non avranno accesso alla residenza sul territorio. Sul sistema SPRAR, in realtà, sarebbe necessaria un'analisi più approfondita per delinearne gli effetti diretti e i rispettivi benefici a livello locale. Su questo ultimo punto, è necessario precisare che la (mancata) inclusione dei richiedenti asilo e rifugio all'interno di una qualsivoglia forma di registrazione gestita a livello locale ha effetti diretti anche in tema di acquisizione di diritti soggettivi da parte di questi soggetti e, in ultimo ma non meno importante, in tema di piena integrazione dello straniero: si badi bene che l'iscrizione anagrafica era (ed è) la principale forma attraverso cui il soggetto migrante certifica la propria presenza sul territorio e concorre a determinare il cumulo della residenza previa per l'accesso a determinate prestazioni e/o al conseguimento della cittadinanza italiana, secondo quanto previsto dall'art. 9, lett. F) della legge n. 91/1992.



Certo è che, sino ad oggi, l'accoglienza integrata poteva contare su circa 880 progetti SPRAR (per cui evidentemente è previsto un ennesimo riassetto) che riunisce un totale di 1.200 Comuni, i quali – va precisato – aderiscono a questa rete di seconda accoglienza integrata esclusivamente su base volontaria e che, sino a quando sarà consentito, offre servizi per circa 36.000 beneficiari. Questo settore, più volte messo sotto accusa, è in realtà ben delimitato nelle sue azioni e nella rendicontazione dei fondi, poiché supervisionato da un Servizio Centrale che ne gestisce anche gli ingressi e le uscite dalla rete. A tal proposito, va altresì ribadito che l'amministrazione locale capofila è l'ente garante di tutto ciò che concerne l'andamento dei progetti. L'impatto di questo "esperimento" di gestione integrata, inoltre, ha delle enormi ricadute anche nella definizione dello *status* del migrante, nell'avvio verso l'indipendenza personale e nell'integrazione attiva (cfr. Loprieno 2018). Per questo motivo – al di là delle recenti vicissitudini – sarebbe opportuno osservare che l'esclusione dei "richiedenti" da un sistema di inclusione potrebbe restringere i benefici diretti per la popolazione residente (es. inserimento socio-lavorativo, assistenza legale e socio-sanitaria) generando ipotesi di diffusa irregolarità, anche tra gli stranieri già presenti sul territorio.

#### **4. La cittadinanza italiana "esclusiva" e revocabile**

Le novità introdotte in materia di acquisto (e perdita) della cittadinanza italiana, nell'attesa di quella che sarà la prassi adottata dalle pubbliche amministrazioni e dei naturali periodi di transizione, toccano diversi punti della legge n. 91 del 1992, ridisegnando – in senso certamente



più restrittivo – l’impianto generale di una figura che – vale la pena ricordarlo – già di per sé non era da considerarsi di facile fruizione. Per “essere italiani”, al netto di altre e specifiche situazioni giuridiche, è necessario dimostrare un vincolo con il territorio, attraverso una presenza stabile e continuata di almeno 10 anni. Parimenti, qualora si intenda acquisire il titolo in virtù di matrimonio (art. 9) o di residenza (art. 5), l’istanza è accompagnata da un iter procedurale che, almeno sinora, non poteva eccedere la durata massima di 2 anni. Ciò, in un certo senso, garantiva una certa forma di tutela aggiuntiva circa il possibile protrarsi di un procedimento che, certamente, non è immune da fasi di accertamento da parte della Pubblica amministrazione.

Le recenti modifiche, già contenute nel decreto n. 113/2018, intervengono *in primis* prolungando la durata di questo procedimento, estendendo il termine di definizione dello status da 2 a 4 anni (articolo 9-ter), applicabile anche alle istanze in corso, ovvero alle domande che sono già state avviate dall’autorità diplomatica e consolare o dall’ufficiale di Stato civile. A tal proposito, si presti maggiore attenzione a quanto introdotto dal punto di vista più squisitamente amministrativo: con la legislazione sinora vigente, qualora nei successivi 24 mesi non fossero intervenute situazioni escludenti, si prefigurava il c.d. silenzio-assenso sulla richiesta di cittadinanza, con la possibilità di ottenere un semplice riconoscimento da parte dell’autorità giudiziaria. Questa prassi era supportata dall’art. 8, comma 2 della legge n. 91/1992 che precludeva l’emanazione di uno specifico provvedimento una volta trascorsi 2 anni dall’istanza.

La nuova norma, invece, oltre ad aver ampliato la tempistica del procedimento, ha abrogato tale disposizione (*ex* art. 14, comma 1, lett. A) aprendo la strada a un approccio completamente diverso in tema di con-



cessione: in concreto, le domande di cittadinanza *iure matrimonii* potranno sempre essere rigettate, anche dopo il termine massimo dei 4 anni previsti. Viene meno, quindi, l'ipotesi di silenzio-assenso che inibiva, tra l'altro, anche il successivo rigetto per motivi di sicurezza della Repubblica.

Ed è proprio sul versante securitario che la nuova normativa esplica maggiormente i suoi effetti. Già con il decreto n. 113/2018, infatti, si introduce l'istituto della revoca della cittadinanza italiana concessa ai nazionali di origine straniera che rappresentano una minaccia per la sicurezza nazionale, avendo riportato condanne per gravi reati commessi con finalità di terrorismo o eversione. Da tale misura – si badi bene – sono esclusi i cittadini per nascita, ovvero coloro che hanno acquisito il titolo *iure sanguinis*. L'introduzione del nuovo art. 10-bis nella legge sulla cittadinanza comporta che solamente i soggetti stranieri, giudicati colpevoli in via definitiva di reati assimilabili al terrorismo o all'eversione dell'ordinamento costituzionale, possano essere privati dello status civitatis. La procedura – assai peculiare – prevede l'adozione di un decreto da parte del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, entro 3 anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna. Si va quindi ad integrare quanto già previsto dalla legge n. 13 del 12 gennaio 1991, che definisce gli atti adottabili con decreto dal Presidente della Repubblica, con questo nuovo istituto di revoca della cittadinanza, basato sul presupposto di una condanna definitiva per i reati citati.

Le considerazioni che si potrebbero fare a riguardo sono molteplici, soprattutto se ci si sofferma sull'impianto generale e sui fini perseguiti dal decreto appena convertito in legge. Ad una prima analisi – e certa-





mente non esaustiva – si può facilmente notare come l'essere cittadino in Italia viene sostanzialmente differenziato sulla scorta della "ragione" o della "provenienza", anziché sulla base di comuni prerequisiti. Prescindendo dall'aumento del contributo da versare per le istanze (da 200 a 250 euro) è abbastanza intuibile che l'innalzamento del termine dei procedimenti da 2 a 4 anni non solo appare irragionevole, bensì da spazio ad ulteriori ritardi nella definizione dello status giuridico della persona, soprattutto per quei soggetti che già hanno compiuto un percorso di integrazione nel territorio. A ciò si aggiunga che la conseguente abrogazione dell'art. 8, comma 2 della legge sulla cittadinanza aumenta la discrezionalità della Pubblica amministrazione e la possibilità per quest'ultima di decidere – senza ragionevoli limiti di tempo – sulle sorti dell'istanza. Si presti attenzione, tra l'altro, sul fatto che molte di queste misure non riguardano le c.d. acquisizioni *iure sanguinis* di cui, evidentemente, possono essere portatori di istanze anche (e soprattutto) soggetti di nazionalità straniera. Si pensi, ad esempio, alla peculiarità del nostro meccanismo di riconoscimento originario, che ammette la discendenza fino al terzo grado di successione diretta. Le nuove misure a riguardo potrebbero portare ad una disparità di trattamento poco giustificabile, seppur vincolata alla sicurezza nazionale.

In ultimo, vale la pena spendere qualche considerazione più dettagliata rispetto al cd. *citizenship stripping*, ovvero l'istituto della revoca. Come molti sanno, tale questione era stata già affrontata anche dal Presidente – e poi dal Parlamento – francese che, sinteticamente, si prefiggeva di costituzionalizzare il c.d. stato di emergenza, attraverso l'introduzione dell'art. 3-1 nella Carta costituzionale, al fine di privare della nazionalità francese coloro che fossero stati giudicati colpevoli di



crimini lesivi dell'interesse nazionale o di atti di terrorismo. Tra l'altro, la proposta francese, ritirata dopo mesi di intenso dibattito, si incagliò proprio sulla posizione giuridica dei soggetti (e meno sull'intento punitivo) sebbene la misura venisse contemplata solo per i nati in Francia ma possessori di doppia nazionalità.

Questo istituto – peraltro più volte citato dallo stesso ministro Salvini come *casus comparationis* – è stato ispirato dall'esperienza canadese che, a dire il vero, è ben distinta da quanto approvato dal Consiglio dei Ministri italiano. Il *Canadian Citizenship Act*, riformato nel 2017, stabiliva la possibilità di revocare la cittadinanza [sottosezioni 10(1) e 10.1(1)] solo in casi in cui il procedimento fosse stato viziato da dichiarazioni false o mendaci, ovvero per atti ascrivibili solo ad alcune tipologie di soggetti (a seconda della sentenza ricevuta, o per aver fatto parte di una forza armata di un Paese estero o di un gruppo organizzato impegnato in un conflitto con il Canada). Il nuovo Bill C-6 approvato nel 2017 abroga questa norma, scongiurando pressoché in modo totale la perdita della cittadinanza, prescrivendo che i cittadini canadesi condannati per i suddetti crimini, dovranno sottomettersi al sistema giudiziario canadese, al pari di tutti gli altri nazionali che infrangono la legge.

Non di minore importanza, infine, quanto già segnalato da numerosi studiosi<sup>3</sup>, circa il pericolo in cui potrebbe incorrere il soggetto che viene colpito da una decisione di questo tipo: la revoca della cittadinanza, infatti, potrebbe causare l'apolidia per coloro i quali, avendo acquistato il titolo italiano, hanno dovuto rinunciare (es. perdita, incompatibilità) alla

<sup>3</sup> Si veda l'interessante analisi comparativa condotta da Pillai e Williams (2017).



propria cittadinanza di provenienza. Quanto previsto dal nuovo art. 10-*bis* è, infatti, in palese conflitto con il divieto di nuova apolidia sancito dall'art. 8, comma 1 della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961, che in Italia è stata recepita attraverso la legge n. 162 del 29 settembre 2015. In effetti, quest'ultimo punto – l'evidente timore di apolidia – potrebbe essere un limite tangibile all'efficacia del nuovo istituto che, tra le altre cose, sembra aprire la strada ad un prevedibile innalzamento del contenzioso giudiziario in questa materia.

Non v'è dubbio che la stretta del governo su questi temi meriterebbe una disamina più accurata e un'opera di discussione ordinata e coerente – *in primis* da parte dello stesso Parlamento – tenendo conto di quanto già segnalato dal Presidente della Repubblica, vale a dire il rispetto di tutti gli articoli (soprattutto ma non solo gli artt. 11 e 117) della Costituzione italiana. Per essere cittadino – si dibatteva in assemblea costituente – è necessario un rapporto che lega il singolo allo Stato. Ma questo vincolo assume un carattere fondamentale e condizionante per lo Stato stesso, che ha ragione di esistere in quanto esistono i suoi cittadini. Pertanto, queste modifiche, compresa la stessa privazione della cittadinanza, non ci appaiono come urgenti e necessarie, se l'intenzione è far valere l'autorità dello Stato, il quale ha a disposizione numerosi strumenti repressivi e/o correttivi, verso coloro che sono e dovranno pur sempre essere giudicati con le dovute garanzie previste dall'ordinamento.

## **5. Sicuri, da chi? L'urgente introduzione di nuovi strumenti sanzionatori**



Com'è stato reso noto sin dall'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, gli aspetti concernenti la sicurezza pubblica sono stati inseriti in quello che – con ogni probabilità – era destinato a essere il testo di un provvedimento separato dalle più discusse misure atte a regolamentare le questioni migratorie. Tuttavia, questa parte è assai densa di misure, talmente articolate tra di esse, che sarebbe impossibile elencarle tutte, poiché spaziano dalla regolamentazione degli appalti, al decoro urbano, sino al Codice della strada e agli strumenti di lotta alla criminalità organizzata. Ciò che si evince, tuttavia, in taluni casi, è l'utilizzo di un comportamento da parte del legislatore forzatamente preventivo, probabilmente grazie anche alla più recente legislazione già in vigore in materia.

È il caso, ad esempio, del cosiddetto DASPO urbano (acronimo di «divieto di accedere alle manifestazioni sportive», al fine di impedire aggressioni violente in determinati eventi); questa peculiare figura, come è noto, è stata introdotta nel nostro ordinamento attraverso il decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito dalla legge 18 aprile 2017 n. 48. Vale la pena – prima ancora di parlare delle recenti modifiche – ricordare che questo istituto fu inizialmente pensato al fine di preservare il decoro di determinate aree, quali infrastrutture (fisse e mobili), ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano. Infatti, tale misura consentiva già il contrasto verso condotte atte a limitare il libero accesso e la fruizione delle suddette infrastrutture, così come quegli atti aggravati dalla manifesta ubriachezza, ovvero quelli contrari alla pubblica decenza, anche per l'esercizio di commercio abusivo, posteggiatori non autorizzati, etc. Ambiti che la normativa in commento estende al fine di garantire la tutela ai presidi sanitari ed alle aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati e pubblici spettacoli.



Ciò che la nuova legge contribuisce a rendere più duro e inflessibile è il meccanismo sanzionatorio: oltre all'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, è possibile per l'autorità competente emettere un ordine di allontanamento, con efficacia di quarantotto ore dall'accertamento del fatto. Va precisato che la potestà a riguardo resta nelle mani del sindaco, in concorrenza con le autorità di pubblica sicurezza che tutelano specifiche aree del territorio. In caso di reiterazione di queste condotte, secondo quanto già previsto, il questore può disporre, qualora ravvisi un qualsiasi pericolo per la sicurezza, il divieto di accesso ad una o più delle aree di interesse. La nuova legge appena entrata in vigore, agisce ampliando da sei a dodici mesi la durata di questa misura.

Il suddetto divieto potrà essere ulteriormente esteso in ragione della personalità del trasgressore, qualora quest'ultimo sia stato condannato con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni, in merito a reati contro la persona o il patrimonio: il divieto di accesso non potrà avere durata inferiore a dodici mesi, né superiore a due anni. Questo ultimo aspetto è stato inasprito proprio con la legge in commento che, in ogni caso, date le implicazioni sulla libertà personale del soggetto, prevede che l'ordine di allontanamento sia convalidato dall'autorità giudiziaria ordinaria.

L'atteggiamento altamente repressivo, tuttavia, si desume anche dall'introduzione di nuove discipline che – in taluni casi – non fanno altro che integrare quanto già previsto dal passato “decreto Minniti”, novellando l'ambito in questione con fattispecie e/o strumenti di cui ci si domanda la conformità con i criteri di necessità e urgenza richiesti già attraverso un atto avente forza di legge (cfr. anche Marcenò 2018, 10). In merito, ad esempio, al contrasto del commercio o della cessione di so-



stanze stupefacenti, il decreto-legge 20 febbraio 2017 n. 14 ha introdotto un peculiare divieto di accesso e stazionamento vicino ai locali pubblici o agli esercizi analoghi (es. scuole e sedi universitarie) che il questore può emettere «per ragioni di sicurezza» e nei confronti di soggetti condannati per i suddetti reati con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi tre anni. La nuova legislazione che deriva dalla conversione del d.l. n. 113/2018 amplia questa fattispecie di soggetti, inserendo quali destinatari potenziali di questa misura anche coloro che sono stati condannati per delitti colposi contro la persona e il patrimonio e/o per i delitti di cui all'articolo 73 del d.P.R. n. 309 del 1990. Brevemente, si può osservare come la *ratio* della norma originaria, vale a dire «la prevenzione di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento», viene inutilmente stressata con fattispecie che possono non aver avuto alcun vincolo con l'ubicazione del luogo, ovvero con la commissione del reato nei pressi di un pubblico esercizio. Tale misura sanzionatoria può essere accordata anche nei confronti di minori di età, ovvero che hanno compiuto il quattordicesimo anno, con relativa notifica a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale.

Sebbene abbia poco a che vedere con il DASPO, vale la pena fare menzione di un'ulteriore misura orientata alla "difesa" degli esercizi pubblici. La nuova normativa, infatti, prevede la possibilità di stipulare dei veri e propri «accordi» tra il Prefetto e le organizzazioni rappresentative dei titolari di pubblici esercizi (*ex art. 86 TULPS*) con il fine di identificare specifiche «misure di prevenzione», atte a garantire l'esclusione di eventuali situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate vicinanze dei suddetti esercizi; tale rapporto,



basato sulla collaborazione, prevede un rapporto – per così dire – istituzionalizzato tra i gestori e le forze di polizia.

Curiosa, a nostro avviso, la natura di questi «accordi», specie se si considera che il mancato rispetto può dar luogo a provvedimenti delimitativi della licenza di esercizio, *ex art.* 100 TULPS. Questa misura, come è ovvio, esercita un impatto diretto proprio sugli stessi esercenti, con possibile previsione di ulteriori costi di “sorveglianza”, oltre che la prevedibile imputazione di un comportamento omissivo in capo agli esercenti qualora non prevenivano comportamenti che, il più delle volte, sono da addebitare agli stessi clienti e/o avventori.

Il medesimo atteggiamento da parte del legislatore, il quale ha chiaramente orientato – laddove già previsto – lo strumento sanzionatorio nel senso di un rafforzamento talvolta spropositato delle misure, si ravvisa anche nell’introduzione del nuovo nel *art. 669-bis* del Codice Penale, dedicato all’esercizio “molesto” dell’acconteraggio o con le modifiche che intervengono su quanto già stabilito dall’articolo 7, comma 15-*bis*, del codice della strada, laddove si intende sanzionare la condotta dei c.d. parcheggiatori abusivi. In entrambi i casi, l’inasprimento va aldilà della già prevista pena pecuniaria e si rafforza l’elemento dissuasorio con la possibilità, in alcuni casi, di prevedere l’arresto, insieme ad una corrispettiva ammenda.

Sono tante e tali le misure previste dalla nuova legislazione che, seppur in maniera sommissa, riteniamo sia opportuno chiedersi quale sia la reale natura di queste modifiche: molti interventi – come già detto – ci appaiono dettati più dall’uso strumentale di un sentimento di insicurezza diffusa, che evidentemente sta prendendo il sopravvento, rispetto ad una più organica implementazione delle idee di gestione e di difesa del-



lo Stato di diritto. Questo atteggiamento, che alcune indagini recentissime hanno definito più “psichico” che reale, stride con lo spirito personalista e tendenzialmente inclusivo del nostro ordinamento costituzionale che – a torto o a ragione – deve pur sempre recepire al suo interno specifici strumenti di tutela sovranazionali, il cui carattere vincolante non può (e non deve) essere sottovalutato. Sarebbe utile, nelle more di quel giudizio politico-legale, ritornare a considerare senza timori che l’Altro non è necessariamente colpevole di un qualsivoglia attentato al vivere sociale ma è, in primo luogo, un individuo che, come molti, ha scelto di attraversare quella «linea immaginaria eppure realissima» che non corrisponde solamente a un limite territoriale o all’indicazione di un confine, bensì rappresenta «un luogo di tutti e di nessuno, di cui ognuno, invisibilmente, è parte» (Leogrande 2015).





## Bibliografia

Algostino, A. (2018), *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, 2.

Leogrande, A. (2015), *La frontiera*. Milano: Feltrinelli.

Loprieno, D. (2018), *Regionalismo e immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regionali italiani al fenomeno migratorio*, in *Consulta Online*, 1, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

Marcenò, V. (2018), *Qualche riflessione sui pretesi effetti retroattivi di alcune disposizioni del “decreto sicurezza”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).

Padula, C. (2018), *Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il d.l. 113/2018?*, in *Questione Giustizia*, s.n., [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it).

Pillai, S., Williams, G. (2017), *The utility of citizenship stripping laws in the UK, Canada and Australia*, in *Melbourne University Law Review*, vol. 41, pp. 845-889.

Poli, B. (1826), *Saggio filosofico sopra la scuola de’ moderni filosofi-naturalisti*. Milano: tipi di F. Sonzogno.

Ruggeri, A. (2017), *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in *Consulta Online*, 3, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

Russo Spina, M., Carbone, V. (2014). *Il dovere di integrarsi: Cittadinanze oltre il logos multiculturalista*, Roma: Armando Editore.

Skleparis, D. (2017). *The Greek response to the migration challenge: 2015-2017*, Discussion Paper. Konrad-Adenauer-Stiftung Greece.



*Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*  
ISSN: 2239-804X

*anno VIII, n. 2, 2018*  
*data di pubblicazione: 12 marzo 2019*

*Saggi*

Solanes, A. (2010). *Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010*, in *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, vol. 90, pp. 77-101.



## Abstract

*The Unexpected (and Imprudent) Prevalence of Feelings on Ideas: Brief Reflections about Law no. 132/2018*

This paper analyses some of the recent measures following the entry into force of the new Italian legislation on immigration and security, focusing on the impacts concerning the legal *status* of the migrants, the proportionality and adequacy of the sanctioning instruments.

Keywords: immigration; security; citizenship; international protection.