



SICUREZZA NAZIONALE E STATO DI DIRITTO: L'INTERVENTO AMMINISTRATIVO NELLA GESTIONE DEL TERRORISMO DI MATRICE JIHADISTA

Sommario:

1. Premessa: la sovranità statale e i suoi limiti in tema di immigrazione
2. Le espulsioni amministrative
3. In particolare, la legge 155/2005 in materia di misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale
4. Criticità del sistema
5. Conclusioni

1. Premessa: la sovranità statale e i suoi limiti in tema di immigrazione

Da sempre la materia dell'immigrazione è al centro del dibattito giuridico per il difficile bilanciamento che richiede nel momento in cui si deve trovare un equilibrio che sia equo tra la volontà degli ordinamenti di regolare autonomamente i flussi migratori in nome della sicurezza della propria comunità e l'imprescindibile tutela dei diritti fondamentali dei soggetti migranti.

Bisogna, dunque, chiedersi quale sia il limite all'azione dell'autorità statale nel momento in cui decide circa la permanenza sul proprio territorio di un soggetto proveniente da un Paese terzo.

Tradizionalmente, si riteneva che lo Stato fosse libero di decidere circa l'ammissione e il soggiorno di persone straniere, venendo in rilievo il fatto che non esisteva e tuttora non esiste formalmente un diritto generale all'immigrazione: infatti, già nel 1892 *l'Institut de Droit international*, nelle premesse delle *Règles internationales sur l'admission et l'expulsion des étrangers*, scriveva: «*Considérant que, pour chaque Etat, le droit d'admettre ou de ne pas admettre des étrangers sur son territoire, ou de ne les y admettre que conditionnellement, ou de les en expulser, est une conséquence logique et nécessaire de sa souveraineté et de son indépendance*».¹

Subito dopo, però, aggiunge: «*Considérant, toutefois, que l'humanité et la justice obligent les Etats à n'exercer ce droit qu'en respectant, dans la mesure compatible avec leur propre sécurité, le droit et la liberté des étrangers qui veulent pénétrer sur ledit territoire, ou qui s'y trouvent déjà*».²

¹ Considerando che, per ogni Stato, il diritto di ammettere o non ammettere gli stranieri nel suo territorio, o di ammetterli solo condizionatamente, o di espellerli, è una conseguenza logica e necessaria della sua sovranità e indipendenza.

² Considerando, tuttavia, che l'umanità e la giustizia obbligano gli Stati a esercitare questo diritto soltanto rispettando, nella misura compatibile con la propria sicurezza, il diritto e la libertà degli stranieri che vogliono entrare o sono già nel suddetto territorio.

A fronte di tale ultima affermazione è stato possibile nel corso degli anni individuare ed ampliare diversi limiti all'azione statale, di diversa origine. Partendo dal diritto interno, la Costituzione italiana prevede una serie di diritti che necessariamente devono essere tenuti in considerazione nel momento in cui l'autorità interviene; tra questi, possiamo annoverare il diritto di asilo, il diritto alla salute, il diritto di difesa e il diritto all'unità familiare.

A livello internazionale, di grande rilievo sono il principio di *non refoulement*, il divieto di sottoporre una persona a tortura o trattamenti inumani e degradanti, il diritto al rispetto della vita privata e familiare e il divieto di discriminazione.

Alcuni di questi diritti sono formulati in termini assoluti, come, ad esempio, l'appena citato principio di *non refoulement*. Per capirne la portata, basti pensare alla rinomata decisione Saadi c. Italia del 28 febbraio 2008, nella quale «la Corte (europea dei diritti dell'uomo) ha riaffermato e consolidato il carattere di previsione assoluta ed inderogabile dell'art. 3, negando fermamente qualsivoglia forma surrettizia di *fair balance* tra il divieto della tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti e la tutela di altri valori pur fondamentali – quali, come nel caso di specie, la sicurezza pubblica minacciata dal terrorismo internazionale»³.

Altri, invece, possono essere compresi in ordine a specifiche previsioni di legge: in questo senso, l'art. 8 CEDU prevede al comma 2 che: «Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto (il diritto al rispetto della vita privata e familiare) a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui». Risulta, dunque, possibile invadere la sfera privata e familiare di un soggetto, anche straniero purché si trovi sul territorio di uno Stato contraente, ma solo nel momento in cui tale ingerenza rispetti alcuni requisiti, ossia deve essere, innanzitutto, posta in essere da una pubblica autorità, poi è necessario che sia legittima, quindi basata su una previsione di legge, dettata da determinati motivi e proporzionata.

In definitiva, quindi, ogni Paese ha il potere - e l'onere - di regolare il fenomeno in esame; è bene tenere a mente che l'azione dell'Italia, in quanto Stato Membro dell'Unione Europea, è vincolata nella gestione di alcuni aspetti relativi alla questione migratoria.

Negli ultimi decenni e, in particolare dopo l'11 settembre 2001, la minaccia terroristica, unita alla crisi migratoria e alla gestione poco efficace dei flussi da parte del sistema Dublino, ha reso ancora più complesso il rapporto tra Stato e persone straniere ivi soggiornanti.

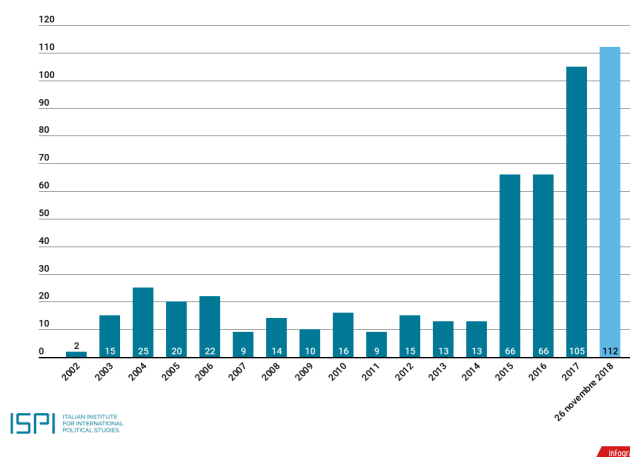
La necessità non solo di punire certe condotte, ma di prevenirne l'esecuzione ha portato a diverse riforme sia in ambito penale, che in ambito amministrativo, creando, di fatto, «un sottosistema penal-amministrativo, dotato di una sua logica interna, in forza della quale i principi e gli scopi dell'ordinamento penale vengono asserviti all'attività amministrativa preordinata all'allontanamento dello straniero»⁴.

³ Locchi M. C., «I limiti all'espulsione dello straniero tra lotta al terrorismo e diritti fondamentali non derogabili» http://diritti-cedu.unipg.it/CEDUhtml/LOCCHI-Saadi_c.Italia67dc.pdf_%3B%20modification-date%3D_Fri,%2005%20Aug%202011%2010_04_12%20%2B0200_%3B%20size%3D91129%3B%20optio n=com_docman&task=doc_download&gid=186&Itemid=160&lang=it

⁴ A. Caputo, «Irregolari, criminali, nemici: note sul 'diritto speciale' dei migranti», *St. quest. crim.*, 2007, 1, 58

2. Le espulsioni amministrative

Tra gli strumenti amministrativi, di recente il ricorso alle misure espulsive ha subito un massiccio incremento. Nella figura di seguito⁵, è possibile vedere come a partire dal 2015 le espulsioni di soggetti considerati pericolosi per la pubblica sicurezza in ragione del



loro legame con il terrorismo internazionale siano nettamente aumentate.

L'ultimo dato disponibile, pubblicato nel Dossier del Viminale del 2019⁶ e non riportato nel grafico, dice che tra il primo agosto 2018 e il 31 luglio 2019 le persone espulse sono state 109.

All'interno della variegata disciplina sull'immigrazione, è possibile individuare diverse tipologie di espulsione amministrativa.

Nel T.U. immigrazione, norma cardine per la materia in questione, la disposizione dedicata alle espulsioni, ossia l'articolo 13, afferma che «1. Per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, il Ministro dell'interno può disporre l'espulsione dello straniero anche non residente nel territorio dello Stato, dandone preventiva notizia al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro degli affari esteri».

Il comma 2, modificato nel 2015, aggiunge: «2. L'espulsione è disposta dal prefetto, caso per caso, quando lo straniero: a) è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto ai sensi dell'articolo 10; b) si è trattenuto nel territorio dello Stato in assenza della comunicazione di cui all'articolo 27, comma 1-bis, o senza avere richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato o rifiutato ovvero è scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo ovvero se lo straniero si è trattenuto sul territorio dello Stato in violazione dell'articolo 1, comma 3, della legge 28 maggio 2007, n. 68; c) appartiene a taluna delle categorie indicate negli articoli 1, 4 e 16, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.»

⁵ Fonte: ISPI

⁶ https://www.interno.gov.it/sites/default/files/dossier_viminale_15_agosto_2019.pdf

Il T.U., dunque, differenzia due categorie di espulsione, ministeriale o prefettizia, a seconda del soggetto che la dispone.

3. In particolare, la legge 155/2005 in materia di misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale

Con il d.l. 144/2005, convertito poi in legge con la l. 155/2005, l'ordinamento italiano si dota di un'ulteriore misura di carattere amministrativo allo scopo di contrastare nello specifico la minaccia terroristica, fattasi ancora più concreta dopo gli attentati di Londra dello stesso anno.

L'art. 3 di tale decreto dice: «1. Oltre a quanto previsto dagli articoli 9, comma 5, e 13, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998 il Ministro dell'interno o, su sua delega, il prefetto può disporre l'espulsione dello straniero appartenente ad una delle categorie di cui all'articolo 18 della legge 22 maggio 1975, n. 152, o nei cui confronti vi sono fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali.»

Analizzando meglio la seconda ipotesi, è possibile ricavare dal dato normativo i presupposti per l'applicazione della misura in questione: innanzitutto, è necessaria la presenza sul territorio italiano del soggetto che si vuole espellere; tale presenza, inoltre, deve rappresentare la condizione grazie alla quale il soggetto possa compiere una qualsiasi attività di agevolazione di azioni terroristiche, nazionali o internazionali che siano.

Infine, emerge chiaramente che si tratta di un intervento di tipo preventivo, che non richiede che il fatto delittuoso venga effettivamente commesso.

I soggetti autorizzati a decidere in questo caso sono il Ministro dell'Interno o, su sua delega, il Prefetto competente, i quali assumono la decisione tramite lo strumento del decreto, da motivare in fatto e in diritto. Si tratta di un atto recettizio che produce i suoi effetti solo dopo che è stato notificato e deve contenere le indicazioni circa le modalità di impugnazione e la traduzione in una lingua conosciuta al soggetto ovvero, ove ciò non sia possibile, in lingua inglese, francese o spagnola, in base alla preferenza indicata dallo stesso.

Tale decreto è ricorribile davanti al Tribunale Amministrativo competente per territorio, che, in caso di decisione ministeriale, è il TAR Lazio. In ogni caso, il ricorso non sospende l'esecutività dell'espulsione.

In tutti e tre i casi, l'art. 13, co. 4, lett. A) prevede che l'espulsione sia eseguita dal Questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica. È comunque richiesta la convalida del provvedimento da parte del Giudice di Pace.

Una volta disposto, tale decreto comporta, oltre all'obbligo di lasciare il territorio nazionale, il divieto di reingresso, che la segnalazione nel SIS, ossia il Sistema informativo Schengen, estende anche ai territori degli altri Stati appartenenti al Sistema. Tale divieto ha durata variabile a seconda della motivazione alla base del provvedimento.

4. Criticità del sistema

Innanzitutto, è bene chiedersi il motivo di questo ampio utilizzo dello strumento espulsivo di carattere amministrativo. Come già è stato ricordato, il diritto penale offre soluzioni in parte sovrapponibili a queste: nel T.U. immigrazione sono regolate l'espulsione a titolo di misura di sicurezza, disposta nei confronti del condannato straniero socialmente pericoloso; l'espulsione a titolo di misura alternativa alla detenzione riguardante il

detenuto straniero in fase di espiazione di una condanna definitiva, negli ultimi due anni di esecuzione della pena; l'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva della pena riguardante lo straniero in situazione di soggiorno irregolare che deve essere condannato per un reato punito con la pena della reclusione inferiore a due anni e l'espulsione a titolo di sanzione alternativa della pena pecuniaria, senza considerare altre ipotesi contenute nel codice penale o in altre legislazioni speciali. Anche perché, a ben vedere, lo strumento penale dovrebbe essere quello che maggiormente si confà a un intervento così incisivo sul piano della prevenzione e repressione. L'obiettivo, però, è proprio quello di far prevalere la speditezza dell'azione espulsiva, pur andando in tal modo a pregiudicare il diritto di difesa dell'espellendo.

Di garanzie giurisdizionali nel procedimento amministrativo in esame, infatti, ce ne sono ben poche: come già è stato evidenziato, non è previsto l'effetto sospensivo del ricorso, il che vuol dire che, nella pendenza del giudizio, il soggetto viene comunque accompagnato alla frontiera, una volta ottenuta la convalida dal Giudice di Pace. Non viene, dunque, atteso l'esito del ricorso. Inoltre, tale convalida non risulta ormai particolarmente significativa, risolvendosi nella mera verifica circa l'osservanza dei termini e la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 13 del T.U. sull'immigrazione, con il solo obbligo di sentire l'interessato, se comparso. Il Giudice di Pace, quindi, non può sindacare la scelta nel merito, ma solo verificarne la correttezza dal punto di vista formale. Anche nella fase del ricorso, il giudice amministrativo si è sin qui posto in un atteggiamento di *self-restraint*, ossia di autolimitazione del proprio sindacato, in ragione dell'alta discrezionalità amministrativa che connota il provvedimento espulsivo: «Alla latitudine di siffatto apprezzamento discrezionale» - afferma infatti il Consiglio di Stato - «fa riscontro la limitata sindacabilità dello stesso in sede di giurisdizione di legittimità, sindacabilità che deve ritenersi ristretta al vaglio estrinseco in ordine alla mancanza di una motivazione adeguata o alla sussistenza di eventuali profili di travisamento, illogicità o arbitrarietà»⁷.

A queste perplessità di tipo procedurale si aggiunge poi la genericità dei presupposti: la previsione dell'art. 3 del d.l. 144/2005, che indica come rilevante qualsiasi condotta che possa agevolare “in qualsiasi modo” un'attività terroristica, risulta a sua volta estremamente vaga. In tal modo, è possibile per l'autorità amministrativa ricomprendere anche comportamenti che consistono nel mero esercizio di un diritto, quale la manifestazione di un pensiero, diritto che l'articolo 21 della Costituzione riconosce a tutti, anche a chi non è cittadino; e non è necessario che tale agevolazione costituisca un vero e proprio pericolo, ma è sufficiente che si fermi alla soglia del sospetto.

5. Conclusioni

Per quanto la legittimità costituzionale di tali misure non sia stata ad oggi ancora intaccata⁸, risulta chiaro che ci siano non poche farraginosità che nel loro insieme rendono l'istituto poc'anzi analizzato al limite di ciò che in uno stato di diritto è consentito.

E qualora anche venga ribadita la loro adeguatezza formale, rimane comunque il dubbio circa la loro reale utilità. Il dato numerico attuale vede l'Italia a quota zero per quanto riguarda attentati terroristici di matrice jihadista, ma non tutti sono concordi nel ritenere che questo sia dovuto ad un'efficiente strategia preventiva. Il quotidiano britannico *The*

⁷ Sentenza N.88/2006, Consiglio di Stato, sezione sesta

⁸ La questione è stata sollevata in più occasioni, ma la Corte Costituzionale si è limitata a dichiarare inammissibili le eccezioni proposte perché inadeguate dal punto di vista della motivazione.

*Guardian*⁹ ha individuato diversi fattori che potrebbero aver contribuito ad aggirare tale minaccia in Italia, come l'esperienza maturata durante il terrorismo politico degli anni Settanta-Ottanta, le politiche antimafia o l'assenza di una consistente popolazione di immigrati di seconda generazione, che sono risultati i soggetti maggiormente esposti al rischio di radicalizzazione, e altri ancora. Non vi sarà mai, quindi, una certezza in tal senso.

È necessario, però, continuare a vigilare affinché il sistema rimanga efficace e celere, ma sempre all'interno di un quadro costituzionalmente accettabile; come è stato indicato anche nella *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio Sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la Decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo*: «La sicurezza e il rispetto dei diritti fondamentali non sono finalità in conflitto tra loro, ma obiettivi strategici coerenti e complementari». All'interno della stessa viene anche citata la Risoluzione 2178 (2014) del Consiglio di sicurezza dell'ONU e viene ribadito: «l'obbligo di tutti gli Stati di rispettare il diritto internazionale in materia di diritti umani nella lotta contro il terrorismo, sottolineando che il rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto è essenziale per il successo dell'azione antiterroristica. Il mancato rispetto dei diritti umani e degli altri obblighi internazionali contribuisce infatti, secondo il Consiglio di sicurezza, ad acuire la radicalizzazione e favorisce un senso di impunità».

Bibliografia

Gullo N., “*Prevenzione del terrorismo, tutela dell'ordine pubblico e diritti fondamentali degli stranieri: riflessioni sull'espulsione degli stranieri prevista dall'art. 3, d.l. n. 144 del 2005*”, *Diritto e questioni pubbliche*, XVII, 2017/2 (dicembre), pp. 461-487
http://www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2017_n17-2/23_studi_2_Gullo.pdf

Marone F., “*The Use of Deportation in Counter-Terrorism: Insights from the Italian Case*” <https://icct.nl/publication/the-use-of-deportation-in-counter-terrorism-insights-from-the-italian-case/>

Masera L., “*Il terrorismo e le politiche migratorie: sulle espulsioni dello straniero sospettato di terrorismo*”, *Speciale QG* – settembre 2016
http://questionegiustizia.it/speciale/pdf/QG-Speciale_2016-1_08.pdf

Mazzanti E., “*L'adesione ideologica al terrorismo islamista tra giustizia penale e diritto dell'immigrazione*”, *DPC* – *Rivista trimestrale* 1/2017 https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu/pdf/mazzanti_1_17.pdf

Morozzo della Rocca P. (a cura di), “*Immigrazione, asilo e cittadinanza*”, 2019, Maggioli Editore

⁹ https://www.theguardian.com/world/2017/jun/23/why-has-italy-been-spared-mass-terror-attacks-in-recent-years?CMP=share_btn_fb