

LA MISURA DELL'ESPULSIONE COME STRUMENTO ANTI-TERRORISMO: UNA RISPOSTA EFFICACE ALLA MINACCIA DELLA RADICALIZZAZIONE DI MATRICE RELIGIOSA?

Sommario: 1. Introduzione – 2. Il primo blocco di strumenti: diniego all'ingresso; revoca o diniego della concessione del permesso di soggiorno; mancato riconoscimento dello status di rifugiato e strumenti "indiretti" – 3. Il secondo blocco di strumenti: le espulsioni dello straniero condannato o sospettato di attività terroristiche – 4. Riflessioni sullo strumento dell'espulsione nell'ordinamento italiano – 5. Conclusioni

1. INTRODUZIONE

L'emersione del terrorismo nello scenario internazionale – a partire dall'attentato alle Torri gemelle dell'11 settembre 2001 – ha messo in crisi i sistemi democratici contemporanei: proprio i timori legati al radicamento del terrorismo di matrice jihadista in Europa, da un lato, ed al massiccio afflusso di richiedenti asilo provenienti da zone di guerra, dall'altro, sono all'origine di una crisi di fiducia senza precedenti in alcuni degli ideali fondativi dell'Unione Europea (principalmente, la libera circolazione delle persone ed il rispetto dei diritti fondamentali). L'emergenza terroristica non ha soltanto favorito l'affermazione, negli ordinamenti nazionali, di politiche securitarie che, in molti casi, implicano una «militarizzazione dell'ordine pubblico» e una controversa compressione delle libertà fondamentali, ma ha anche contribuito a determinare un inasprimento normativo del trattamento giuridico dei migranti, che si pone in conflitto con i modelli di accoglienza e di integrazione che sono stati finora adottati in Europa.

Il problema comune a tutti gli Stati è quello della salvaguardia e protezione della sicurezza pubblica. L'Italia, grazie alla posizione geografica centrale nella migrazione internazionale che collega Africa e Medio Oriente, ha dovuto fare i conti in questi ultimi anni con un importante flusso migratorio: da un lato, questo fenomeno – soprattutto in conseguenza alle emergenze e allo sbilanciamento di orientamento e visione dell'opinione pubblica - sembra aver inasprito la legislazione italiana in tema di immigrazione, dall'altro, ha indirizzato e "costretto" ad arrivare ad una definizione della condizione giuridica degli stranieri, al punto da segnare il «passaggio dal diritto di polizia al diritto della prevenzione amministrativa» nella gestione dei flussi migratori, comportando quindi anche nel nostro Paese una forte compressione dei diritti fondamentali delle persone migranti.

Persiste l'idea che si debba circoscrivere ed eliminare il - presunto - legame tra i fenomeni della migrazione e del terrorismo, per il quale la maggior parte delle persone migranti provenienti dai Paesi sopracitati abbiano ideologie religiose radicali e che la migrazione nella nostra nazione sia la "missione" per infonderle anche in Europa e causa cardine degli avvenimenti terroristici.

Lo strumento principalmente utilizzato per arginare tutte queste criticità è quello dell'espulsione. In particolare, quando il soggetto coinvolto in attività terroristiche non è cittadino italiano, si utilizzano gli strumenti sanzionatori di controllo applicabili in generale, che impediscono l'ingresso o la permanenza del soggetto (come le sanzioni penali previste dalle diverse norme incriminatrici in materia di terrorismo e le misure di

prevenzione per gli indiziati di terrorismo), ma ancor di più - ed è qui che subentra la nozione di strumento principe - l'istituto dell'espulsione dal territorio dello Stato, che nel nostro ordinamento può rivestire diverse forme.

Nel "Testo unico sull'immigrazione" (T.U.I.), approvato con il d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, l'espulsione viene differenziata in due categorie, in base all'autorità competente che la dispone: l'espulsione amministrativa e l'espulsione dall'autorità giudiziaria. In entrambe le forme di espulsione può venire in rilievo, quale presupposto decisivo per l'adozione della misura ablativa, l'esigenza di allontanare dal territorio italiano un soggetto qualificato come socialmente pericoloso o che costituisce un pericolo per l'ordine pubblico. Il fine è quello di non permettere la permanenza nello Stato della persona violenta.

L'ordinamento italiano, nello specifico, predilige l'espulsione cd. amministrativa: essa può essere definita come la forzosa uscita dello straniero dal territorio nazionale attraverso strumenti di diritto amministrativo - che fa parte dell'ampio ramo del diritto migratorio- i quali hanno la funzione di reagire al comportamento violento con l'allontanamento dello straniero. Queste misure tipiche del diritto amministrativo, in cui il diritto penale è servente, si caratterizzano per essere attuate con delle garanzie che non sono quelle dei procedimenti giudiziari, ma amministrativi. Si deve verificare se queste misure amministrative siano adeguate, proporzionate al fine, considerando allo stesso tempo la tutela dei diritti dello straniero.

Il potere dello Stato di allontanare lo straniero pericoloso è espressione della sovranità statale, ma non è illimitato. I limiti all'agire dello Stato possono essere interni (diritto d'asilo, alla salute, difesa in ambito giurisdizionale, unità familiare); di matrice europea (tutela dello straniero coniugato con cittadino europeo), internazionali (limite di respingimento, divieto a trattamenti inumani o degradanti). Gli strumenti devono rispettare questi limiti.

Prima di affrontare nello specifico il tema di questo scritto, è bene quindi dare un rapido sguardo agli strumenti di controllo utilizzati dall'ordinamento, per poi approdare alla vera e propria descrizione della disciplina dell'espulsione. Per comodità di lettura, le parti relative agli strumenti sono suddivise in due blocchi.

2. IL PRIMO BLOCCO DI STRUMENTI: DINIEGO ALL'INGRESSO; REVOCA O DINIEGO DELLA CONCESSIONE DEL PERMESSO DI SOGGIORNO; MANCATO RICONOSCIMENTO DELLO STATUS DI RIFUGIATO E STRUMENTI "INDIRETTI"

1) Diniego all'ingresso. L'art.4 T.U.I. prevede la negazione dell'ingresso fisico allo straniero, anche se abbia chiesto il ricongiungimento familiare, quando: sia considerato una minaccia alla sicurezza, oppure sia già stato espulso, oppure dovrà essere espulso o segnalato all'interno del SIS. La conseguenza è il respingimento (diverso dall'espulsione) alla frontiera -posto in essere dalla polizia della frontiera. Questo strumento non incide tanto sulla libertà personale, ma sulla libertà di circolazione. Seconda conseguenza è il respingimento differito - richiesto tramite un provvedimento del questore - senza l'attività di polizia, con il quale l'immigrato viene di nuovo accompagnato alla frontiera.

Si possono segnalare delle criticità riguardanti la discrezionalità amministrativa: per quanto riguarda la libertà nella Pubblica Amministrazione nel raggiungimento del

risultato, il potere conferitole è ampio soprattutto per il respingimento differito (quando ormai lo straniero ha varcato i confini). Si appone così un limite: nel procedimento di convalida, si ritrovano garanzie ed in più il respingimento è sottoposto ai limiti ordinari dell'art.19 del T.U.I., anche qualora lo straniero possa essere sottoposto a tortura o trattamenti inumani o degradanti: si valuta anche il solo rischio nel quale potrebbe incorrere la persona dovuto al fatto che nello Stato di destinazione possono esistere violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani.

Altro strumento è **2) la revoca o diniego della concessione del permesso di soggiorno**. La revoca o il diniego vengono considerati come un particolare limite al ricongiungimento familiare: per questa ragione l'art.5 T.U.I., prevede che l'autorità amministrativa debba tenere conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, così come della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale; si può considerare una tipica espressione del superamento dell'automatismo che caratterizza il diritto amministrativo, così conformato a una lettura di impronta europea.

3) Mancato riconoscimento dello status di rifugiato. Allo straniero che invoca lo status di rifugiato, questo può non essere concesso quando si sia reso colpevole di atti con finalità contrari ai principi delle Nazioni Unite.

Altro strumento utilizzato e che viene definito "indiretto" è **4) la concessione della cittadinanza italiana sensibile al pericolo terroristico**: consiste nel negare la cittadinanza o revocarla (come introdotta nel discusso Decreto Salvini) ai soggetti che dimostrino affinità al terrorismo di matrice religiosa. La revoca diviene possibile per comprovati motivi (ad esempio, a seguito di condanna definitiva per delitti con finalità terroristica). Ciò provoca una notevole disparità tra cittadini che hanno acquisito successivamente la cittadinanza e chi invece l'abbia acquisita per nascita (si possono così creare cittadini di "serie A e serie B").

5) Premio per l'apporto anti-terroristico. Il d.l. 144/2005 art.2 c. 1 e 5. Al comma 1 prevede che si conceda il titolo di soggiorno a fronte della collaborazione dello straniero in particolari operazioni di polizia con fini di anti-terrorismo. Al comma 5 del sopracitato decreto si dispone che con questo premio possa essere bloccata anche l'espulsione.

3. IL SECONDO BLOCCO DI STRUMENTI: LE ESPULSIONI DELLO STRANIERO CONDANNATO O SOSPETTATO DI ATTIVITÀ TERRORISTICHE

L'espulsione dello straniero, istituto nel quale la materia penale e amministrativa si intersecano, è uno strumento estremamente agile che risponde in via anticipata al rischio della permanenza sul territorio di soggetti pericolosi. Esso risulta problematico nell'ottica del rispetto dei diritti fondamentali, poiché le due discipline interferiscono con la materia migratoria: in particolare, si parla di una situazione di *deminutio* dello straniero, sottoposto ad un potere amministrativo che è sostanzialmente arbitrario. Per comprendere meglio l'incidenza complessiva della normativa, si possono analizzare brevemente le diverse fattispecie.

Le espulsioni in materia di terrorismo si distinguono innanzitutto a seconda che vengano disposte dal giudice penale, o dall'autorità amministrativa.

Per quanto riguarda le espulsioni del primo tipo, l'ipotesi è quella dell'**espulsione a titolo di misura di sicurezza, prevista per i reati in materia di terrorismo dall'art. 312 cp,**

ed applicabile tanto agli stranieri extracomunitari che a quelli comunitari. Quando lo straniero viene condannato ad una pena detentiva per un reato di terrorismo e risulti socialmente pericoloso, il giudice penale, nella sentenza di condanna, è tenuto ad applicare la misura di sicurezza dell'espulsione, che sarà eseguita al termine dell'espiazione della pena, a condizione che, a giudizio del magistrato di sorveglianza, lo straniero risulti ancora pericoloso. **L'espulsione amministrativa per ragioni di terrorismo** (che prescinde da una condanna in sede penale, e riguarda solo gli stranieri extracomunitari) può poi essere di tre tipi:

1. La prima è quella prevista dall'**art. 13 co. 1 T.U.I.**, secondo cui «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». Il presupposto è l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, con l'unico onere di preventiva comunicazione; l'esecuzione avviene attraverso l'accompagnamento coattivo, previa convalida del giudice di pace.
Si tratta di un atto che la giurisprudenza definisce altamente discrezionale, poiché in questo modo prende il sopravvento la sicurezza pubblica rispetto a ogni altro aspetto. L'autorità amministrativa, nel disporre l'espulsione, può utilizzare qualsivoglia strumento, anche solo dei sospetti: non essendoci sospensiva, il pericolo è che il soggetto venga accompagnato alla frontiera prima ancora che il giudice possa definire che il provvedimento sia lecito o meno, questo perché il procedimento cautelare non esiste. Se il giudice di pace non sindacava il provvedimento, questo viene eseguito senza un suo giudizio circa la legittimità. Ancora una volta si è davanti al bivio tra tutelare la sicurezza dello Stato di fronte a un soggetto pericoloso e, dall'altro lato, le tutele del singolo destinatario del provvedimento.
2. La seconda, sempre di competenza del Ministro dell'interno (o, su sua delega, del Prefetto), è prevista dall'**art. 3 d.l. n. 144/2005** (contenente «misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale» e **convertito in l. n. 155/2005**) e può essere disposta «quando vi sono fondati motivi di ritenere che la permanenza dello straniero nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali». Essa è stata creata per affiancare la misura della revoca o diniego del permesso di soggiorno e l'espulsione da parte del Ministro o Prefetto. Devono sussistere fondati motivi per cui la permanenza possa agevolare espressioni di gruppi terroristici: la disposizione è estremamente vaga e di conseguenza applicata con grande discrezionalità. Si dice che questa espulsione debba essere affiancata alla misura di sicurezza, come scopo preventivo: unico presupposto sono i fondati motivi, quindi anche la semplice permanenza del soggetto sul suolo nazionale.
3. La terza è quella che, ai sensi dell'**art. 13 co. 2 lett. c. T.U.I.**, viene disposta dal Prefetto nei confronti dello straniero che «appartiene a taluna delle categorie indicate negli artt. 1, 4 e 16 del d.lgs 6 settembre 2011, n. 159». Si tratta dei casi di ingresso clandestino, permanenza irregolare oppure lett. c) categorie del d. 2015 (cd. Anti-mafia) con riferimento alla pericolosità sociale (come, ad esempio, la creazione di atti preparatori rilevanti o eseguiti per sovvertire l'ordine dello Stato o commissioni di reati con finalità terroristiche).

4. RIFLESSIONI SULLO STRUMENTO DELL'ESPULSIONE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

È inevitabile evidenziare come, da una prima lettura delle caratteristiche degli strumenti al punto citato precedentemente, siano emerse tre principali obiezioni ai modelli di espulsione affidati all'amministrazione di pubblica sicurezza: la genericità dei presupposti, che comporta un margine troppo ampio di discrezionalità per l'amministrazione di pubblica sicurezza; la disparità di trattamento tra gli stranieri e i cittadini in ordine alle modalità di irrogazione delle misure di prevenzione; la carenza di adeguate garanzie giurisdizionali per questo tipo di misure.

Altresì, però, è giusto sottolineare come il regime giuridico delle misure di espulsione per la prevenzione del terrorismo non presenti attualmente aspetti di palese violazione o contraddizione con le regole costituzionali poste a presidio dell'effettività della tutela giurisdizionale, giacché le deroghe originariamente previste dal decreto del 2005 al meccanismo della convalida giudiziaria e al modello del processo amministrativo avevano *ab origine* un carattere temporaneo o sono state successivamente abrogate. Infatti, come emerge da sentenze recenti, la stessa giurisprudenza amministrativa sembra aver avviato un parziale cambiamento di impostazione nel sindacato giurisdizionale sulle misure di prevenzione, malgrado un formale ossequio alla tradizionale impostazione circa i limiti del sindacato giurisdizionale, manifestando un'attenzione più specifica alla ricostruzione del quadro indiziario complessivo posto a fondamento della valutazione e, quindi, della scelta operata dal potere esecutivo.

Cambiando orizzonte ma rimanendo sempre nel tema caldo delle espulsioni, altro punto saliente da prendere in considerazione è il fattore carcere.

Come sottolinea la Relazione annuale in tema di sicurezza (2019) del Governo, «l'ambiente carcerario continua del resto a rappresentare una realtà sensibile sotto il profilo della radicalizzazione islamista, che agisce, a sua volta, da moltiplicatore di tensioni e pulsioni violente, nei confronti tanto dei detenuti di fede non islamica o non aderenti alla causa jihadista, quanto degli agenti penitenziari e del sistema carcerario. Aggressioni, disordini e manifestazioni di giubilo in occasione di attentati compiuti in Europa hanno fatto emergere la pericolosità di alcuni stranieri, detenuti per reati comuni e radicalizzati dietro le sbarre, per i quali è stato conseguentemente adottato provvedimento di espulsione. Evidenze informative e valutazioni d'analisi hanno confermato, più in generale, la potenziale pervasività del messaggio radicale sia nei contesti di maggior disagio, inclusi i Centri di permanenza per i rimpatri – ove le condizioni di marginalizzazione si possono accompagnare al risentimento per un diniego dell'asilo – sia in taluni luoghi di aggregazione islamici, ove sono emersi all'attenzione predicatori di impronta radicale e tentativi di affermare e propagare orientamenti anti-occidentali».

È interessante e induce a riflettere come alcuni dati dimostrino che una discreta percentuale dei soggetti incarcerati abbia già avuto una precedente esperienza di espulsione: vi può essere una sorta di falla nel sistema delle espulsioni, per la quale quest'ultima, da strumento definitivo diventi temporaneo, facendo così circolare sul territorio soggetti già precedentemente considerati pericolosi?

Inoltre, è acclarato il fatto che, come spiega la Dottoressa Monica Picasso, psicologa esercente nella città di Milano, i “condannati per reati con fini terroristici possano condividere con altri carcerati proprie esperienze e convinzioni narcisistiche che inducano

ad una lotta di potere per rafforzare l'idea della giusta causa terroristica e proprio l'esperienza dell'espulsione può essere un ottimo pretesto”.

5. CONCLUSIONI

La domanda posta come titolo del saggio è di difficile risposta, probabilmente non esistendone una corretta ed esaustiva. Ciò che possiamo fare è cercare di analizzare l'ordinamento italiano e le sfaccettature di esso: dall'articolazione degli strumenti creati si possono individuare aspetti negativi o positivi e di sicuro una attenta analisi di questi e il continuo cercare miglioramenti non potranno che portare a risultati concreti.

Siamo stati definiti “il caso italiano” per l'assenza di attacchi terroristici. Ciò non deve certamente far abbassare la guardia, ma nemmeno inasprire le misure per la paura.

Il miglior modo per combattere questo terribile fenomeno è continuare ad essere un Paese guidato dalla legge e dal rispetto dei diritti, cercando di bilanciare coi migliori risultati la tutela dell'ordine pubblico e le garanzie essenziali degli stranieri.

Alice Binaghi
alice.binaghi@gmail.com

Bibliografia

Carla Bassu, *Flussi migratori e democrazie costituzionali: tra diritti umani e sicurezza pubblica*, pubblicazione per rivista telematica “De Jure”, 2019

Nicola Gullo, *Prevenzione del terrorismo ed espulsione degli stranieri dopo il “decreto sicurezza” del 2018*, pubblicazione intervento per convegno dell'Università di Torino “Immigrazione e diritti fondamentali”

Fabio Fasani, *Il decreto antiterrorismo - le nuove fattispecie antiterrorismo: una prima lettura*, pubblicazione per rivista telematica “Leggi d'Italia”, 2020

Luca Masera, *Il terrorismo e le politiche migratorie: sulle espulsioni dello straniero sospettato di terrorismo*, 2016

G. Mentasti, *Il decreto immigrazione-sicurezza 2020: profili penalistici e altre novità*, 2021

Relazione annuale in tema di sicurezza del Governo italiano, 2019

Lezioni Corso Jean Monnet “Sicurezza, Diritto e Religione”