



Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018*

di

Elton Khanari e Tomaso Spandrio*

SOMMARIO: 1. L'intervento abrogativo del decreto legge nr. 113/2018 sul permesso di soggiorno per motivi umanitari. Breve ricognizione dello stato dell'arte. - 2. Il previgente permesso di soggiorno per motivi umanitari: regime applicativo e interpretazione giurisprudenziale. - 3. Il diritto d'asilo costituzionale: ritorno a quale passato? - 4. Il raddoppio dei termini di durata massima di trattenimento in un centro di permanenza per il rimpatrio, tra innovazione e regresso. - 5. Riflessioni in ordine alla costituzionalità del nuovo istituto della revoca della cittadinanza italiana ex art. 14 lett. d) D.L. 113/2018.

1. L'intervento abrogativo del decreto legge nr. 113/2018 sul permesso di soggiorno per motivi umanitari. Breve ricognizione dello stato dell'arte.

Tramite la solita modalità emergenziale dai vacillanti requisiti di necessità ed urgenza nonché dalla dubbia omogeneità, il governo Conte ha recentemente operato una sostanziale modifica di quella rete di tutela dello "straniero che fugge" al fine di perseguire un dichiarato intento di minore inclusività.

Allarmato dall'«anomala sproporzione verificatasi tra il numero di riconoscimenti delle forme di protezione internazionale espressamente disciplinate a livello europeo e nel nostro ordinamento [...] e il numero dei rilasci del permesso di soggiorno per motivi umanitari»¹ il legislatore ha abrogato il sesto comma

* Il contributo è frutto di una riflessione comune. Tuttavia Elton Khanari è autore dei paragrafi 1, 2 e 3; Tomaso Spandrio dei restanti 4 e 5.

* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale italiano ed europeo e Avvocato del Foro di Brescia; Avvocato del Foro di Brescia.

¹Cfr dichiarazione d'accompagnamento al disegno di legge di conversione in legge del d.l. 4 ottobre 2018, nr. 113 reperibile al seguente URL:

dell'art. 5, T.U. immigrazione sostituendolo con cinque nuove figure giuridiche che si andranno di seguito ad analizzare.

a) Permesso di soggiorno per calamità (art. 20 bis, T.U. Immigrazione):

Ai sensi del novello art. 20 *bis* del d.lgs. 286/98, allo straniero irregolare verrà concesso un titolo di soggiorno per calamità da parte del Questore competente nel caso in cui il Paese di rimpatrio versi «in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza».

Trattasi di un permesso di soggiorno altamente precario sia perché può avere una durata massima di sei mesi (rinnovabile solo in caso di persistenza delle situazioni di contingente ed eccezionale calamità) sia perché, nonostante consenta di svolgere attività lavorativa, non è convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

L'elemento oggettivo per il rilascio del titolo di soggiorno in parola è simile a quello sotteso alla protezione temporanea *ex art. 20* del T.U. Immigrazione (la collocazione nello stesso Capo III – Disposizioni di carattere umanitario – infatti, non pare casuale), ossia le «rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità».

Le differenze sostanziali, d'altro canto, sono due: l'autorità da cui emana il provvedimento di concessione nonché i destinatari della tutela. Nella fattispecie prevista dall'art. 20, d.lgs 286/98 la protezione temporanea viene concessa per Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri a gruppi di migranti nell'eventualità di ingenti flussi di sfollati e con la finalità di offrire una protezione minima (provvisoria) nelle more della presa in carico delle istanze e valutazione delle situazioni individuali di vulnerabilità. L'art. 20 *bis*, invece, investe di tale potere i singoli Questori per singole domande senza, tuttavia, poter fornire solidi elementi che consentano decisioni uniformi con conseguente aumento della discrezionalità e il pericolo che all'interno del territorio nazionale si perseguano politiche distinte (più o meno restrittive) a seconda delle sedi locali.

b) Permesso di soggiorno per cure mediche (art. 19, comma II, lettera d-bis, T.U. immigrazione).

All'art. 19, T.U. Immigrazione rubricato «Divieti di espulsione e respingimento» viene aggiunta la lettera d-bis) disponendo che agli «stranieri che versano in condizioni di salute di eccezionale gravità»², naturalmente da accertarsi tramite idonea documentazione, può essere rilasciato dal Questore un «permesso di soggiorno per cure mediche» per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria³ e in ogni caso non superiore all'anno. Tale permesso di soggiorno è rinnovabile finché persistono le condizioni di salute di eccezionale gravità che, per poter giustificare il rilascio, dovranno essere tali da determinare un irreparabile pregiudizio nel caso di rientro nel Paese d'origine o di provenienza.

Nulla viene disposto sulla convertibilità di tale permesso di soggiorno in motivi di lavoro atto a permettere allo straniero un progetto di vita nel lungo periodo, rimanendo così in attesa dell'interpretazione che prevarrà nella prassi applicativa.

c) Permesso di soggiorno per casi speciali (artt. 18, 18 bis, 22, comma 12 quater, T. U. Immigrazione).

Gli interventi operati dal decreto legge in questo caso sono di minore impatto e principalmente di matrice terminologica. Nello specifico:

a) agli stranieri vittime di violenza o di grave sfruttamento verrà rilasciato non più un permesso di soggiorno denominato “per protezione sociale” bensì per “casi speciali” (art. 18, comma 4, T.U. immigrazione);

b) il permesso di soggiorno rilasciato agli stranieri vittime di violenza domestica non sarà più per motivi umanitari (art. 18 bis, comma 1, T.U. Immigrazione) ma per “casi speciali”, di durata annuale, che consentirà lo svolgimento di attività lavorativa e sarà convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro;

²Il termine “eccezionale” è stato sostituito da “particolare” in sede di conversione al Senato (approvato con voto di fiducia in data 7 novembre 2018).

³La certificazione dovrà essere rilasciata “da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale” come emendato sempre in sede di conversione al Senato.

c) nei casi di riconosciuto sfruttamento lavorativo, il Questore, su proposta o parere favorevole del P.M. concederà allo straniero che abbia presentato denuncia e che abbia cooperato nel procedimento penale contro il datore di lavoro non più un permesso di soggiorno per motivi umanitari ma sempre per “casi speciali”, sempre convertibile nel più duraturo e stabile permesso di soggiorno per motivi di lavoro (art. 22, comma 12 – *quater*, T.U. immigrazione);

d) Permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile (art. 42 bis, T.U. Immigrazione).

Di quasi irrilevante portata applicativa pare il nuovo titolo di soggiorno per atti di particolare valore civile in cui il Ministro dell'interno, su proposta del Prefetto competente, ne autorizza il rilascio per una durata di due anni, rinnovabile (previo parere della Commissione territoriale) e convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Tali atti d'altruismo sono i medesimi che consentono la concessione delle ricompense al valor civile ai sensi dell'art. 3, l. 13/1958 e, in particolare, l'aver esposto la propria vita a manifesto pericolo per salvarne altre, l'aver impedito o diminuito il danno di un grave disastro pubblico o privato, aver ristabilito l'ordine pubblico, l'aver arrestato o l'aver partecipato all'arresto di malfattori.

e) Permesso di soggiorno per protezione speciale (art. 32, comma 3, d.lgs 25/2008).

Prima dell'intervento riformatore dell'attuale esecutivo, le Commissioni territoriali, nel caso in cui non ravvisavano i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria (fattispecie dai diversi connotati giuridici) ma ritenevano che potessero sussistere «gravi motivi di carattere umanitario», ai sensi dell'art. 32, comma 3, d.lgs 25/2008 (*ante* novella), trasmettevano gli atti al Questore per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Ai sensi del nuovo comma terzo dell'art. 32, d.lgs 25/2018, invece, le Commissioni territoriali, se non riconoscono la protezione internazionale (status di rifugiato e protezione sussidiaria) possono trasmettere gli atti al Questore per il

rilascio di un nuovo tipo di permesso di soggiorno (per “protezione speciale”) se nello Stato di destinazione lo straniero rischia di essere «oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali» ovvero se rischia di essere sottoposto a tortura (casi previsti dai commi 1 e 1.1 dell'art. 19, T.U. immigrazione ed espressamente richiamati dalla novella legislativa). Tale titolo di soggiorno, sempre di durata annuale, è rinnovabile per gli stessi motivi, consente di svolgere attività lavorativa ma non è convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

f) La disciplina della fase di transizione.

I permessi di soggiorno per motivi umanitari, alla naturale scadenza, potranno essere rinnovati applicando esclusivamente la nuova normativa mentre viene fatta salva la possibilità di conversione (prima della scadenza) in permessi di soggiorno per motivi di lavoro (art. 1, comma 8, D.L. 113/2018).

Verosimilmente ciò produrrà una “corsa alla conversione” a mente del fatto che i nuovi titoli di soggiorno previsti in luogo dei “motivi umanitari” hanno natura altamente precaria.

Con riguardo, infine, ai procedimenti in corso⁴ (art. 1, comma 9, D.L. 113/2018) le Commissioni territoriali, nel caso in cui non ritenessero sussistenti i requisiti per la concessione della protezione internazionale (rifugio e protezione sussidiaria) ma valutassero l'esistenza dei motivi umanitari ai sensi della normativa previgente, avrebbero la potestà di rilasciare un permesso di soggiorno denominato “per casi speciali”. Tale permesso, a differenza di quello concedibile alle richieste presentate successivamente al 5 ottobre 2018, avrà durata biennale e sarà convertibile in motivi di lavoro.

2. Il previgente permesso di soggiorno per motivi umanitari: regime applicativo e interpretazione giurisprudenziale.

Nonostante le Commissioni territoriali italiane vantino una percentuale di

⁴Per procedimenti in corso si dovrebbero considerare, in senso lato, quelli instaurati con domanda presentata alla Questura competente anteriormente al 5 ottobre 2018 (giorno di entrata in vigore del decreto legge in esame).

rigetto delle domande di protezione internazionale (latamente intese) più elevata della media europea (59% contro il 57% secondo i dati diffusi dall'Ufficio europeo sull'asilo) l'odierno legislatore ha valutato come necessario e urgente abrogare la figura del permesso di soggiorno per motivi umanitari. La criticità avvertita (ci si riferisce sempre alla relazione d'accompagnamento) è quella di una «interpretazione estensiva in contrasto con il fine di tutela temporanea di esigenze di carattere umanitario per il quale l'istituto è stato introdotto nell'ordinamento».

A ben vedere, tuttavia, quei «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» previsti dall'abrogato art. 5, sesto comma, T.U. immigrazione, fungevano da norma di chiusura del sistema in grado di consentire all'interprete (amministrativo o giurisdizionale) l'utilizzo di strumenti più ampi di tutela.

Ad onor del vero, il convitato di pietra nel discorso giuridico riguardante il diritto d'asilo pare essere sempre quell'articolo 10, terzo comma, della Costituzione che non ha eguali nelle Carte fondamentali europee per ciò che concerne il *favor* riservato allo straniero che fugge. In altri termini, il permesso di soggiorno per motivi umanitari, così come applicato nel diritto vivente, ha fornito protezione a tutta una serie di istanze non strettamente riconducibili a rischi di persecuzione (rifugio), di pena di morte o di trattamento degradante (protezione sussidiaria) o di calamità naturali (protezione temporanea).

La coesistenza di più strumenti di tutela, inoltre, ha portato la Corte di Cassazione a ritenere avvenuta l'attuazione dell'asilo costituzionale italiano per il tramite del c.d. «sistema pluralistico di protezione internazionale» (Cass. Civ. 563/2013) essendo tale diritto fondamentale, a parere della Suprema Corte, «interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti costituiti dallo status di rifugiato, della protezione sussidiaria e dal diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari».

I tre istituti avrebbero, in sostanza, incluso nel sistema «situazioni di pericolo di danno grave per l'incolumità personale o altre rilevanti violazioni dei

diritti umani delle persone, non riconducibili al modello persecutorio del rifugio, perché generate da situazioni endemiche di conflitto e violenza interna, dall'inerzia o connivenza di poteri statuali o da condizioni soggettive di vulnerabilità non emendabili nel paese di provenienza» (Cass. Civ. 26887/2013).

Nella prassi il permesso di soggiorno per motivi umanitari è stato concesso, inoltre, in una moltitudine di casi come, ad esempio, in presenza di condizioni mediche significativamente gravi, a favore di genitori di figli minori radicati sul territorio italiano, a favore di stranieri che, avendo soggiornato per un lungo periodo in Italia hanno mostrato una erosione evidente dei legami col Paese di provenienza.

Perciò, nessuno (tantomeno il legislatore) dovrebbe considerare una stortura da correggere l'eventualità che i permessi di soggiorno per motivi umanitari rivestano un ruolo numericamente preponderante rispetto al rifugio e alla protezione sussidiaria per il semplice motivo che l'asilo costituzionale italiano (di cui il permesso di soggiorno per motivi umanitari è stato interpretato come una diretta attuazione) non è perfettamente sovrapponibile alla protezione di matrice internazionale (rifugio e protezione sussidiaria) ma si rivolge, come si potrà analizzare *infra*, ad una più ampia platea di stranieri.

3. Il diritto d'asilo costituzionale: ritorno a quale passato?

Com'è noto, l'art. 10, comma 3 della Costituzione, riconosce il diritto d'asilo nel territorio della Repubblica a quei stranieri ai quali nel Paese d'origine o di provenienza sia effettivamente impedito l'esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana.

Trattasi di una valutazione concreta e negativa. Concreta nel senso che deve tenere conto delle condizioni personali del richiedente senza perciò processare in astratto il grado di democraticità dell'ordinamento del Paese di provenienza. Negativa poiché non è necessario che lo straniero si renda protagonista di atti d'eroismo e quindi rischi di essere perseguitato ma è sufficiente che fugga da una

condizione d'invivibilità democratica⁵.

Il contenuto minimo della protezione in esame è il diritto d'ingresso e, come corollario, il divieto di respingimento con conseguente diritto di soggiorno mentre le clausole d'esclusione riguardano tutti quei casi in cui lo straniero abbia compiuto atti contrari ai diritti di libertà previsti in Costituzione e di cui lamenta l'effettivo impedimento nello stato di provenienza⁶.

A causa della latenza di un provvedimento legislativo d'attuazione, l'onere dell'interpretazione della disposizione costituzionale è storicamente ricaduto sulle spalle della giurisprudenza di legittimità.

La breve cronistoria delle statuizioni giurisprudenziali in materia ha inizio con una importante sentenza dell'oramai lontano 1997 con cui la Corte di Cassazione a Sezioni Unite (nr. 4674/1997) sostenne che lo straniero al quale venga impedito l'esercizio effettivo delle libertà democratiche previste dalla Costituzione italiana godeva di «un vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo» considerato che dalla disposizione costituzionale era ricavabile una norma sufficientemente chiara e precisa.

L'elemento oggettivo, in altri termini, veniva rintracciato unicamente «nell'impedimento all'esercizio delle libertà democratiche», aspetto concettualmente differente dal rifugio che ricomprende una categoria «meno ampia di quella degli aventi diritto all'asilo» poiché «il fattore dominante per l'individuazione del rifugiato è, se non la persecuzione in concreto, un fondato timore di essere perseguitato».

Coerentemente con tale impostazione è possibile sostenere che se tutti i rifugiati possono essere titolari del diritto d'asilo costituzionale, non tutti gli asilanti riconducibili all'art. 10, comma 3 Cost. possono vedersi riconoscere lo *status* di rifugiato. Se la persecuzione produce per certo un effettivo impedimento

⁵Sul punto vedasi, fra gli altri, P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, p. 34. M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, p. 55. P. ZIOTTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento italiano*, p. 109.

⁶C. ESPOSITO, *Asilo (diritto di)*, *Diritto Costituzionale*, cit. p. 223, «l'art. 10, comma 3, non si estende a coloro che abbiano compiuto atti contrari alla costituzione del loro paese e siano di conseguenza perseguiti nelle forme legali».

dell'esercizio delle libertà democratiche, non vale sempre l'inverso.

A distanza di poco più di un quinquennio la Corte di Cassazione mutò radicalmente posizione giungendo a statuire che il diritto d'asilo costituzionale, in assenza di una legge ordinaria d'attuazione, «deve intendersi come diritto di accedere nel territorio dello Stato al fine di esperire la procedura per ottenere lo *status* di rifugiato» (Cass. Civ. 25028/2005).

L'esistenza di un autonomo diritto d'asilo costituzionale, in assenza di legge d'attuazione, veniva così considerato «inconsistente» (Cass. Civ. 23352/2007) e, nelle more del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale, lo straniero non era più (come facilmente ipotizzabile) un richiedente protezione internazionale, bensì un asilante.

Ciò premesso, con l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, non esiste più nel nostro ordinamento alcuna disposizione che, seppur timidamente, possa dare attuazione al dettato Costituzionale. Il diritto fondamentale dell'asilo costituzionale, in conclusione, viene nuovamente lasciato alla mercé dei giudici ordinari che hanno dimostrato di potersi esprimere, senza neppure troppo motivare, in un senso o nell'altro.

E' pacifico che, come anche sostenuto da autorevole dottrina, l'art. 10, comma 3, Cost. possa venire direttamente invocato dagli stranieri che si trovino nelle condizioni soggettive ed oggettive previste dalla norma innanzi al Giudice ordinario. Il responso del Giudice, tuttavia, potrebbe oscillare da un estremo all'altro e potrebbe essere addirittura in linea con quello della Corte d'appello di Firenze (13 aprile 2004) che è giunta ad affermare che l'immediata precettività dell'asilo costituzionale sarebbe solamente un «gioco di parole per far capire senza dirlo, che in realtà il diritto di asilo democratico, come lo pensava il Costituente, in Italia non c'è» poiché se davvero esistesse «non si vede come si possa seriamente fare prontezza di ospitare nel nostro striminzito e già stipato territorio tutti i popoli della terra viventi sotto sistemi democraticamente più restrittivi del nostro e che, ad occhio e croce, dovrebbero assommare a non meno di due o tre miliardi di potenziali ospiti».

Anche alla luce della ricostruzione di cui sopra, si può ben comprendere la preoccupazione del Presidente della Repubblica, Prof. Sergio Mattarella, il quale, in sede di emanazione del decreto legge in esame, ha ricordato al Presidente del Consiglio come dovrebbero stare «fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'articolo 10 della Costituzione [...]».

Rimane, infine, da chiedersi se l'asilo costituzionale sia destinato ad essere relegato a lettera morta (al più protagonista di esercizi intellettuali della Corte di Cassazione per quei pochi stranieri che potranno permettersi il terzo grado di giudizio) o se forse sia arrivato il momento che la stessa Corte costituzionale si pronunci per il tramite di sentenza additiva sostituendosi, così, ad un legislatore che, in settant'anni di storia costituzionale italiana, non è mai stato all'altezza di tale istituto.

4. Il raddoppio dei termini di durata massima di trattenimento in un centro di permanenza per il rimpatrio, tra innovazione e regresso.

I profili critici sino ad ora analizzati in ordine alle disposizioni concernenti l'eliminazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari e l'introduzione dei "permessi per casi speciali" non esauriscono invero i dubbi di legittimità costituzionale da più fronti rilevati in ordine alla novella in commento.

Senza alcuna velleità di una completezza sistematica, ai fini che qui rilevano verranno presi in considerazione due ulteriori temi. Il primo, avente ad oggetto l'art. 2 del D.L. 113/2018 sul raddoppio dei termini massimi di detenzione amministrativa in un centro di permanenza per il rimpatrio ed il secondo, contenuto nel capo III, in materia di revoca della cittadinanza italiana.

Sotto il primo profilo si rileva anzitutto come il processo di stigmatizzazione dello straniero ed il rafforzamento del binomio immigrazione-criminalità che permeano l'intero titolo I del decreto, testimonino un vero e proprio passaggio di consegne tra il legislatore attuale ed i precedenti, specie a far data dal 2002, quando l'allora governo di centrodestra aveva a varare la prima strutturale riforma del

Testo Unico Immigrazione.

Con un colpo di penna che rischia di passare in secondo rilievo ad una lettura poco attenta, il “governo del cambiamento” mette nuovamente mano al sistema di trattenimento prodromico all'espulsione degli irregolari, tradendo la volontà di restituire a tale istituto quella connotazione sanzionatoria che in uno spirito di general prevenzione ne aveva caratterizzato lo sviluppo dal 2002 al 2014.

La scelta di aumentare – addirittura raddoppiandoli - i limiti di trattenimento in un cpr (già cpta, cpt e cie) non può tuttavia essere svilita al solo dato quantitativo, essendo al contrario foriera di rilevanti implicazioni, tali da modificarne addirittura la fisionomia strutturale.

Il dibattito in ordine alla natura e alla funzione di questa forma di limitazione della libertà personale trae le proprie origini da quel *climax* di incrementi che era culminato nel 2011 con l'innalzamento dei limiti massimi di trattenimento a 18 mesi, rispetto ai 30 giorni originariamente previsti dal Testo Unico Immigrazione.

La spinta securitaria che aveva caratterizzato l'evoluzione di tale istituto aveva inoltre condotto al sostanziale mutamento dei requisiti per la concessione delle proroghe alla detenzione.

Se infatti nella *ratio* originaria i centri di permanenza ed espulsione erano legittimati unicamente dall'esigenza di superamento delle contingenze che si frapponavano all'esecuzione del provvedimento amministrativo (*in primis* l'identificazione), la riforma del 2011 ne aveva definitivamente mutato la funzione teleologica, aderendo ad un approccio sempre più punitivo. Si consideri a tal proposito che la riforma rappresentava la risposta del governo italiano alla pronuncia della Corte di Giustizia Ue sul caso “El Dridi”, in occasione della quale era stata dichiarata l'incompatibilità della pena detentiva prevista dall'art. 14 co. 5 ter T.U. Immigrazione quale sanzione per chi si rendesse inottemperante a un ordine di allontanamento.

La funzione propriamente cautelare del trattenimento veniva ripristinata

solo nel 2014, in occasione dell'approvazione della Legge Europea 2013 bis (Legge 30 ottobre 2014, n. 163), quando in un'ottica adeguatrice del dettato normativo nazionale alle fonti europee (in particolare proprio della c.d. direttiva rimpatri dir. 2008/115/CE) i termini massimi di permanenza in un centro venivano ridotti a complessivi 90 giorni (così l'art. 14 co. 5 TU Imm.). Addirittura, l'eventuale proroga dopo i primi 60 giorni veniva ammessa esclusivamente sul presupposto della sussistenza di comprovati elementi tali da far di ritenere probabile la prossima identificazione dello straniero ovvero per la necessità di organizzare le operazioni di rimpatrio.

In assenza di una realistica previsione di rimpatrio, in altri termini, la convalida non si sarebbe mai potuta disporre.

Orbene, oggi la disposizione dell'art. 2 del D.L. 113/2018 va inesorabilmente a compromettere (nuovamente) la fisionomia di questo istituto, facendolo tornare alla configurazione assunta *ante* riforma del 2014.

La critica a tale scelta normativa involge peraltro anche valutazioni di tipo schiettamente funzionale.

Secondo quanto riferito nel dicembre del 2017 dalla Commissione Straordinaria del Senato per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani, infatti, i dati ufficiali forniti dal Ministero dell'interno dimostrerebbero, negli anni, una sostanziale inefficacia dell'intero sistema di trattenimento degli stranieri irregolari. Dal 1 gennaio al 31 dicembre 2016, le persone transitate in un centro furono 2.984: di questi, i rimpatriati furono solo 1.441, attestandosi ad una percentuale pari al 48%.

Tali numeri sono sostanzialmente in linea con il *trend* degli anni precedenti, anche antecedentemente alla riforma del 2014 (48% nel 2010, 50,2% nel 2011, 50,5% nel 2012, 45,7% nel 2013), a ulteriore riprova della sostanziale inefficacia ai fini espulsivi di lunghi periodi di privazione della libertà personale.

A tali evidenze si aggiunga che ormai da anni si è rilevato come il rimpatrio sia mediamente eseguito entro i primi 30 giorni di trattenimento (nel 2015, sempre secondo i dati riportati dalla Commissione, la permanenza media in un Cie è stata

di 25 giorni). L'impossibilità a procedervi entro tali tempistiche dipende infatti dalla sussistenza di ostacoli e contingenze – *in primis* l'assenza di cooperazione del Paese di origine dello straniero – difficilmente sormontabili anche nei mesi successivi.

Corollario di tali premesse non può che essere, in termini di efficienza, la paradossale dannosità di un'eccessiva dilatazione delle tempistiche di permanenza. Se si considera infatti che a dicembre 2017 la capienza effettiva dei cinque centri attivi sul territorio nazionale (Bari, Brindisi, Caltanissetta, Roma, Torino) si limitava a sole 500 unità, è evidente come l'invocato incremento non solo non sia foriero di una miglior capacità espulsiva, ma addirittura finisca per limitare il *turnover* di presenza nei cpr, con conseguente riduzione del numero di soggetti annualmente transitanti per un centro.

Conclusivamente, un'interpretazione complessiva della norma in questione dimostra non solo la scarsa utilità dell'istituto, ma rafforza altresì dubbi di legittimità in ordine all'iter politico prescelto per attuarlo, la decretazione d'urgenza e la conversione con richiesta di fiducia al Parlamento.

Ci si riferisce alla rilevata carenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 Cost ed altresì al sostanziale contrasto con gli artt. 13 e 27 Cost., atteso che si finisce col restituire all'istituto della detenzione amministrativa quell'impropria funzione general preventiva che l'ordinamento si era faticosamente avviato a ridimensionare con la storica riforma del 2014.

5. Riflessioni in ordine alla costituzionalità del nuovo istituto della revoca della cittadinanza italiana ex art. 14 lett. d) D.L. 113/2018.

L'ultimo aspetto sul quale intende concentrarsi il presente contributo concerne, per come anticipato, il precetto introdotto dall'art. 14 lett. d) del D.L. 113/2018.

Su questo fronte, i dubbi di conformità al dettato costituzionale si fanno ove possibile ancor più stringenti.

Ciò sotto plurimi profili.

In primo luogo desta non poco stupore un dato di carattere formale. A dispetto di una titolazione ritenuta da più parti eccessivamente generica e disomogenea⁷ (caratteristiche queste che ancora una volta stridono con i requisiti imposti per la decretazione d'urgenza), spicca l'assenza di alcuna menzione al tema dello *status civitatis*.

La collocazione peraltro del capo III – dedicato alle “disposizioni in materia di cittadinanza” - nell'ambito del titolo (il primo) concernente le “disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario nonché in materia di protezione internazionale e di immigrazione” tradisce un approccio pericolosamente fuorviante della materia, quasi che il riconoscimento della cittadinanza – e la sua revoca – possano in taluni casi rappresentare uno strumento di gestione dei flussi migratori.

Tale impostazione appare di dubbia costituzionalità. Il fatto stesso di godere della cittadinanza esclude ontologicamente ogni riferimento all'alienità ed anzi, l'acquisto di tale condizione vale a recedere definitivamente ogni connessione con eventuali *status* incompatibili (*in primis* proprio quello di straniero, così come definito dall'art. 1 T.U. Immigrazione).

Un secondo profilo di critica riguarda invece la platea dei soggetti a cui il nuovo art. 10 bis L. 91/1992 (così come introdotto ex art. 14 lett. d) D.L. 113/2018) fa menzione.

La norma dispone infatti che la cittadinanza possa essere revocata unicamente a coloro che l'abbiano acquisita ai sensi dell'articolo 4 comma secondo (coloro i quali siano nati in Italia e qui abbiano ininterrottamente risieduto sino al raggiungimento della maggiore età), dell'articolo 5 (i coniugi di cittadino italiano) e dell'articolo 9 L. 91/1992 (*in primis*, i c.d. stranieri naturalizzati).

Tale meccanismo selettivo rappresenta un pericoloso inedito nel nostro ordinamento, ammettendo una revoca discriminata in considerazione della

⁷ "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".

precedente modalità di acquisto.

La previsione *de qua* si espone dunque irrimediabilmente a censure di incostituzionalità, essendo manifestamente lesiva del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Lo *status civitatis* configurato dalla Costituzione della Repubblica costituisce infatti una categoria giuridica insuscettibile di frammentazioni, tale da non consentire alcuna declinazione differenziata nel godimento dei diritti.

Le stesse ipotesi di perdita della cittadinanza già previste dalla L.91/1992 non fanno alcuna distinzione in ordine al titolo di acquisto: alla ricorrenza di stringenti requisiti di carattere oggettivo, il soggetto viene privato indiscriminatamente della propria condizione di cittadino.

La configurazione di cittadinanze multiple venne definitivamente abbandonata in Italia dopo la triste esperienza coloniale.

Sotto il profilo oggettivo, invece, la disposizione in commento rischia di non superare il vaglio di conformità di un altro articolo contenuto nella parte prima della Costituzione. Il riferimento è all'art. 22, laddove si dispone che nessuno possa essere privato della cittadinanza per motivi politici.

La rassegna delle ipotesi tipizzate dal legislatore alla lettera d) dell'articolo in esame si compone come noto delle seguenti fattispecie di reato: delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, di ricostituzione di associazioni sovversive e di partecipazione a banda armata (art. 407, co. 2, lett. a, n. 4, c.p.p.); delitto di assistenza agli appartenenti ad associazioni sovversive o ad associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico (art. 270-ter c.p.); delitto di sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento delle condotte con finalità di terrorismo (art. 270-quinquies 2 c.p.).

Si tratta evidentemente di ipotesi di particolare gravità, punite con estremo rigore dal sistema sanzionatorio penale.

Si tratta altresì, tuttavia, di norme incriminatrici volte a presidiare la personalità dello Stato da attacchi condotti per motivi eminentemente ideologici e

politici e rientranti dunque nell'ampia accezione di delitto politico delineata dall'art. 8 comma terzo del codice penale.

Difficilmente ciò può conciliarsi con il disposto di cui all'art 22 Cost.

L'approccio emergenziale (e forse frettoloso) alla materia si ripercuote infine su di un ultimo aspetto, di non secondaria importanza: l'art. 14 D.L. 113/2018 non si preoccupa di coordinarsi con la tematica del riacquisto dello *status* di cittadino del paese di provenienza per l'individuo che abbia perso quello italiano.

Tale carenza espone il destinatario di un provvedimento di revoca al concreto rischio di essere relegato in un limbo di apolidia, nell'eventualità (ahimè non remota) in cui il proprio Stato natale non gli consenta di tornare a godere della pienezza dei propri diritti.

Ciò contrasta apertamente con le norme internazionali in tema di apolidia (*in primis* proprio la convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961, ratificata e resa esecutiva in Italia nel 2015) e dunque con l'art. 117 della Costituzione.

Oltre il danno la beffa: si consideri infatti che la condizione di apolide rende pressoché impossibile procedere a un'espulsione (verso quale Stato?) con la conseguenza che un soggetto resosi responsabile di gravissimi reati contro lo Stato continuerà a risiedere sul territorio nazionale in un cono d'ombra che ne renderà ancor più difficile la vigilanza.