



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

Dipartimento di Filosofia, Sociologia, Pedagogia e Psicologia Applicata FISPPA

Master interateneo di I livello in  
**Criminologia critica e sicurezza sociale.**  
**Devianza, istituzioni e interazioni psicosociali**

Tesi di Laurea

La simbiosi mortale tra  
immigrazione e sicurezza

Relatore

Dott. Firouzi Tabar Omid

Candidata

Dott.ssa Puca Rossella

Matr: 1208940

Anno Accademico 2018/2019

## Sommario

INTRODUZIONE.....	3
-------------------	---

### PRIMO CAPITOLO

LA PAURA COME ABBAGLIO DI MASSA: LE PERCEZIONI .....	6
1. LA PERCEZIONE DELLA PAURA .....	6
2. I DATI DELLA PERCEZIONE DELL'INSICUREZZA IN ITALIA .....	11
3. LA MULTIDIMENSIONALITÀ DELLA PAURA, UN'ANALISI .....	15
4. LA PERCEZIONE DELLE MIGRAZIONI E DELLE CONSEGUENZE ECONOMICHE IN ITALIA.....	18
5. CALO MIGRAZIONI = CALO DEI REATI? .....	20
5.1 La decostruzione de "Meno migranti = meno reati" .....	21

### SECONDO CAPITOLO

UN DECENNIO LEGISLATIVO DI IMMIGRAZIONE E SICUREZZA .....	25
1. LA LEGISLAZIONE SULL'IMMIGRAZIONE DEGLI ANNI '90.....	26
2. PACCHETTO SICUREZZA: IL DECRETO LEGGE DEL 2008 – MINISTRO DELL'INTERNO MARONI .....	27
2.1 Lo strumento delle Ordinanze: dall'eccezione alla norma .....	30
3. PACCHETTO SICUREZZA: IL DECRETO LEGGE DEL 2009 – MINISTRO DELL'INTERNO MARONI .....	32
4. DECRETO MIGRANTI E DECRETO SICUREZZA DEL 2017 – MINISTRO DELL'INTERNO MINNITI.....	34
5. IL DECRETO IMMIGRAZIONE E SICUREZZA DEL 2018 - MINISTRO DELL'INTERNO SALVINI.....	37
5.1 Immigrazione.....	37
5.2 Sicurezza .....	39

### TERZO CAPITOLO

EMERGENZA E SIMBOLISMO EFFICIENTISTA NEL BINOMIO MIGRAZIONE E SICUREZZA.....	45
1. L'ABUSO DELL'ESPEDIENTE DECRETALE .....	46
2. MIGRAZIONI E VIMINALE .....	49

2.1 Accoglienza e Ministero dell'interno – il decreto 142/2015 .....	52
<b>3. IL BINOMIO MIGRAZIONE E SICUREZZA NELLE LEGISLAZIONI SU MIGRAZIONI E</b>	
<b>SICUREZZA – CRITICHE.....</b>	<b>55</b>
<b>3.1 PACCHETTO SICUREZZA 2008-2009 .....</b>	<b>55</b>
3.1.1 La misura dell'allontanamento e dell'espulsione.....	56
3.1.2 L'aggravante di clandestinità.....	57
3.1.3 Il reato di clandestinità .....	58
<b>3.2 DECRETO MINNITI-ORLANDO .....</b>	<b>60</b>
3.2.1 L'istituzione delle sezioni specializzate.....	60
3.2.2 Il nuovo procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale .....	61
3.2.3 L'introduzione dell'art.10 ter – Logica Hotspot .....	62
3.2.4 La trasformazione dell'operatore in pubblico ufficiale.....	63
3.2.5 Il lavoro volontario e gratuito dei richiedenti asilo .....	64
3.2.6 Il DASPO Urbano .....	64
<b>3.3 DECRETI SALVINI 2018 E 2019 .....</b>	<b>66</b>
3.3.1 L'impossibilità dell'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo nella 132/2018 ..	67
3.3.2 Permesso di soggiorno per merito – utilità e disciplinamento del migrante.....	69
3.3.3 Il passaggio dallo SPRAR al SIPROIMI .....	71
3.3.4 La criminalizzazione della solidarietà nel decreto sicurezza bis .....	72
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>75</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>78</b>
<b>SITOGRAFIA.....</b>	<b>82</b>

## Introduzione

L'obiettivo di questa tesi di laurea è quello di dimostrare la cosiddetta 'simbiosi mortale' fra immigrazione e sicurezza all'interno delle politiche contemporanee.

Come risaputo, le politiche migratorie vengono sostanzialmente rimpinguate dal diritto penale che da tempo segue il filo della logica dell'emergenza da un lato, e dell'amministrativizzazione dall'altro.

Queste sono due caratteristiche esclusive di una fase di sviluppo del sistema punitivo, destinata a mai esaurirsi attraverso l'uso inflazionistico e simbolico della legislazione penale, con il conseguente sacrificio delle garanzie costituzionali, a vantaggio di pretese ragioni di "efficienza" e "sicurezza".

Il male cronico del diritto penale, inteso come emergenziale, può farsi iniziare, storicamente in Italia, con l'entrata in vigore della legge Reale (1975), e cioè con la messa a punto di una macchina efficientistica e simbolica, motivata come risposta alla sfida terroristica. Macchina che poi sarebbe sopravvissuta agli "anni di piombo" riproducendosi in ragione di nuove emergenze: dalla droga alla mafia, da Tangentopoli sino all'immigrazione.

L'Italia lungi dal riuscire a rappresentarsi quale paese d'immigrazione impostando una politica coerente con le esigenze strutturali che il nostro sistema produttivo manifesta, si sente invasa: "un'orda di miserabili busca alle porte di casa nostra entrando senza il nostro consenso".

Le riforme si susseguono con il mutare dei governi e nel dibattito pubblico la questione immigrazione è da più di un ventennio, oramai, tematizzata con toni che rasentano pericolosamente l'isterismo collettivo<sup>1</sup>. Nella percezione comune gli immigrati sono infatti importatori di degrado e disordine sociale, la causa principale dell'aumento di criminalità e dell'esplosione del senso d'insicurezza che pervade i maggiori centri urbani, e, le statistiche criminali, sembrerebbero confermare tali pulsioni dell'opinione pubblica.

---

<sup>1</sup> Riferito da Giuseppe Campesi ne "*Il controllo delle "Nuove classi pericolose"*", cfr. L. Balbo, L. Manconi, 1992, Cotesta, 1992, 1995, M. Maneri 1998, A. Dal Lago, 1999, A. D'Elia, 1999, G. Faso, 2000, A. Naldi, 2000, A. Rivera, 2003.

La prima parte della tesi sarà dedicata ad una panoramica teorica e statistica fondata sulla percezione dell'insicurezza e dell'immigrazione, tra la diffusione di un panico morale e la creazione del capro espiatorio o più propriamente, del *folk devil*.

Alla parte centrale è affidata una narrazione tecnico-giuridica su determinate legislazioni dell'ultimo decennio: dai Pacchetti Maroni del 2008 e del 2009, proseguendo con i cosiddetti Decreti Minniti-Orlando, fino ad uno sguardo d'attualità: il Decreto Immigrazione e Sicurezza ed il Decreto Bis convertito in legge ad inizio agosto 2019.

Le fasi normative citate, con le dovute differenze seppur minime, si muovono su un doppio binario parallelo, il primo costituito dall'immigrazione, il secondo dalla sicurezza, avvolti in binomio sulla base di un paradigma securitario e legato ad una politica influenzata grandemente dal populismo penale.

Tale combinato disposto ha creato un effetto criminogenetico rinforzando, da un lato, talune rappresentazioni di pericolosità sociale e producendo, dall'altro, una propria ecologia culturale del sospetto, in riferimento alle finalità latenti delle quali migranti e marginali sarebbero portatori.

Infine, all'approdo del terzo capitolo, si disegnerà il piano attuale dell'emergenza: nelle politiche, nelle prassi e nelle burocratizzazioni, i cui dispositivi di controllo, sul piano dell'accoglienza dei migranti, è volta alla creazione di corpi docili e mansueti.

I risultati attesi dimostreranno la presenza fattiva della "simbiosi mortale" fra sicurezza ed immigrazione nelle normative e, di conseguenza, nelle prassi, una simbiosi intesa quale fulcro materiale e simbolico che compongono le politiche contemporanee di controllo.



# I Capitolo

## La paura come abbaglio di massa: le percezioni

1. *La percezione della paura;*
2. *I dati della percezione dell'insicurezza in Italia;*
3. *La multidimensionalità della paura: un'analisi;*
4. *La percezione delle migrazioni e delle conseguenze economiche in Italia;*
5. *Calo migrazioni = calo dei reati?*
  - 5.1 *La decostruzione de "Meno migranti = meno reati"*

### 1. La percezione della paura

*“Il valore della libertà esercita  
il fascino maggiore quando  
deve essere sacrificata  
sull'altare della sicurezza.”<sup>2</sup>”*

Nel saggio “La società dell’incertezza”, Z. Bauman, partendo dall’analisi di S. Freud, rileva come, nella società post-moderna, una condizione di libertà senza sicurezza non assicura una quantità di felicità maggiore rispetto ad una sicurezza senza libertà.

Lo Stato, ha fondato la propria ragione d’essere e la sua pretesa all’obbedienza dei cittadini sulla promessa di proteggerli dalle minacce alla loro esistenza. Ma i pericoli che si temono (e le paure derivate che suscitano) possono essere di tre tipi<sup>3</sup>: alcuni minacciano il corpo e gli averi (*safety*), altri minacciano la stabilità e l’affidabilità dell’ordine sociale da cui dipendono la sicurezza del proprio sostentamento come il reddito, il lavoro o la propria sopravvivenza in caso di invalidità o di vecchiaia (*security*). Esistono poi pericoli che insidiano la gerarchia sociale, l’identità (di classe, genere, etnia o religione) e, più in generale, espongono alla possibilità di essere umiliati ed esclusi sul piano sociale (*certainty*). Già Michel Foucault ne “La questione del liberalismo” scriveva che, in fondo, il motto del liberalismo sia “vivere pericolosamente”, vale a dire che gli individui sono messi

---

<sup>2</sup> Zygmunt Bauman - *La società dell'incertezza* – Il mulino, 2014;

<sup>3</sup> Zygmunt Bauman – *Paura liquida* – Editori La Terza, 2008;

continuamente in stato di pericolo, o meglio che sono posti nella condizione di esperire la loro situazione, la loro vita, il loro presente, il loro avvenire come fattori di pericolo.

Lo Stato, in un contesto economico capitalistico e globalizzato e con un welfare in profonda crisi, non è più in grado di mantenere la promessa per quanto riguarda i pericoli di secondo e terzo tipo, ed è costretto a spostare l'accento della protezione: dalla paura dei pericoli per la sicurezza sociale a quelli per l'incolumità personale. In tal modo lo Stato "abbassa" la battaglia contro le paure alla sfera della politica della vita<sup>4</sup>, gestita e condotta dagli individui, appaltando, ad esempio, agli stessi mercati la fornitura di armi o degli strumenti di videosorveglianza.

Se nel passato lo Stato era l'esclusivo detentore della difesa dei cittadini, ad oggi, a seguito di molteplici riforme, questa esclusiva è venuta meno. Invero, lo Stato ha permesso ai cittadini l'utilizzo degli strumenti di autodifesa attraverso la legittimazione della difesa domiciliare, le autorizzazioni alle ronde e le istituzioni dei controlli del vicinato.

La paura della criminalità è d'altronde uno dei temi più studiati nella letteratura criminologica internazionale, questa entra prepotentemente nella politica e prima ancora nella mentalità e sensibilità che competono nell'orientare decisioni e discorsi; le connotazioni verbali, anticipano e svelano progetti legislativi e di società sul piano del "dover essere".

Quel che ne deriva, coniando un'espressione famosa, è il serpeggiare del cd. "panico morale", che consiste in ondate emotive<sup>5</sup> nelle quali un episodio o un gruppo di persone viene definito come minaccia per i valori di una società; i mass media ne presentano la natura in modo stereotipato, commentatori, politici e altre autorità erigono barricate morali e si pronunciano in diagnosi e rimedi finché l'episodio scompare o ritorna ad occupare la posizione precedentemente ricoperta nelle preoccupazioni collettive (Cohen 1972).

I panici morali costituiscono una linea di congiunzione tra politici, agenti del controllo sociale e media da una parte e "gente" dall'altra. I politici vengono legittimati come rappresentanti e, assieme alle istituzioni, come protettori; i media come portavoce. Alla comunità del "noi" viene contrapposto specularmente un

---

<sup>4</sup> Idem;

<sup>5</sup> Marcello Maneri - *Il panico morale come dispositivo di trasformazione dell'insicurezza* – Rassegna italiana di sociologia, 2001;



“loro”, una sorta di *folk devil* (Cohen definisce così il nemico pubblico del panico morale), fantasmatico ma allo stesso tempo tangibile<sup>6</sup>: affinché la costruzione identitaria sia simbolicamente efficace, il “loro” non deve infatti corrispondere a entità astratte – come potrebbero essere la crescente turbolenza dei mercati o anche un generico riferimento, di questi tempi, al cambiamento climatico –, ma deve costituire una minaccia reificata, *rectius*, personificata, affinché possa essere un potenziale bersaglio di atti di ostilità. Il nemico con un volto definito alimenta ed intercetta il consenso, oltre a rafforzare un’identità.

Si può affermare, attraverso determinata letteratura, che il ruolo che svolge l’immigrazione in Italia è proprio quello di un *folk devil*. Il migrante incarna il confine tra dentro e fuori, tra inclusione ed esclusione. In una stagione di affermazione di neo-nazionalismi e neo-regionalismi, l’immigrato rappresenta la figura più idonea a risvegliare i sopiti sentimenti d’appartenenza a comunità più o meno immaginarie, divenendo fattore di coesione, ed è il pretesto perfetto per sperimentare ed esercitare, tra l’altro, nuove tecniche di controllo della popolazione, cittadina ed immigrata.

Appare alquanto assurdo infatti che, seppur a distanza di circa cinquant’anni dalla comparsa dei primi flussi migratori e dal fatto che gli stessi siano raffigurati nottetempo come elemento strutturale dell’economia nazionale, la presenza degli stranieri in Italia continua ad essere intesa, a livello istituzionale e mediatico, come evento straordinario, capace di far scaturire politiche e strumenti totalmente emergenziali.

Tale “emergenza immigrazione” si compone di tasselli ciclici, tra climax che oscillano tra il “dramma umano” e la “paura”, imputando, in quest’ultimo caso, l’espandersi della criminalità ai migranti.

L’immigrazione offre, nel suo *climax*, un canovaccio in cui esistono due tipologie di personaggi morali: l’immigrato “buono” (onesto e lavoratore) e quello “cattivo” (dedito al crimine, venuto in Italia per profittare degli strumenti d’accoglienza). Dalla “tautologia della paura” concentrata sul fattore negativo se ne fa ricavare una storia di lotta del bene contro il male, di istituzioni impegnate a “mantenere l’ordine nell’interesse di tutti”, per alcuni autori così funzionale per la governance delle

---

<sup>6</sup> Idem;

conseguenze sociali delle politiche neoliberali attivate nella fase del capitalismo post-fordista<sup>7</sup>.

È utile specificare in questa sede che, col termine “postfordismo”, si intende quel concetto, formato sulla base dell’uso gramsciano all’inizio del Novecento del termine “fordismo”, che denotava il mutamento complessivo della civiltà capitalistica. Il postfordismo fa dunque pensare a un’epoca del tutto nuova, diversa dall’era della produzione di massa con i suoi prodotti standardizzati, le concentrazioni di capitale e la forma “tayloristica” della sua organizzazione del lavoro.

Pertanto dentro al panorama della crisi del welfare europeo, fenomeni come l’indebolimento delle vecchie solidarietà collettive e delle identità di gruppo, la maggiore frammentazione e il pluralismo sociale, “e l’emergere di nuove identità, oltre all’exasperazione delle scelte individuali mediante il consumo personale”, sembrano identificare le conseguenze di un profondo sviluppo del postfordismo dentro la struttura della politica economica: “è diminuito il numero degli operai di sesso maschile, specializzati e non, ed è aumentato il numero dei colletti bianchi e di chi lavora nel terziario avanzato. Nell’ambito del lavoro salariato, c’è più lavoro flessibile e part-time, in accordo con la “femminilizzazione” ed “etnicizzazione” della forza lavoro, c’è un’economia dominata dalle multinazionali, con la loro nuova divisione internazionale del lavoro e la loro crescente autonomia rispetto al controllo esercitato dagli stati nazionali”<sup>8</sup>. Su questo scenario si costruisce un nuovo diagramma disciplinare e una nuova definizione del campo della biopolitica postfordista che viene legittimata anche dalle organizzazioni internazionali; “è in questo contesto che la categoria della ‘migrazione’ dà luogo ad nuovo campo discorsivo che apre il terreno alle nuove direttrici di governabilità imperiale”<sup>9</sup>.

Il “post-fordismo” allora, viene inteso come “quel processo di globalizzazione e profonda ristrutturazione dell’economia che ha posto profondamente in discussione l’ordine socio-economico emerso all’indomani della seconda guerra mondiale. Il trasferimento del centro strategico della produzione dal settore industriale a quello dei servizi e la perdita di centralità della vecchia produzione “di fabbrica” a favore di una produzione basata sull’informazione elettronica, e dunque assai più leggera,

---

<sup>7</sup> A. De Giorgi, 2002; L. Wacquant, 2006; Z. Bauman, 2008; J. Simon, 2007.

<sup>8</sup> Buscema C., Corrado A., Commisso G., De Bonis A., Sivini G., Vitale A. (2005, p. 6);

<sup>9</sup> D. Melossi, 2002;

decentrata e flessibile, si sono accompagnati alla progressiva marginalizzazione di una classe operaia di fabbrica formata sostanzialmente da maschi sindacalizzati a favore dell'emergere di una nuova classe operaia profondamente divisa, più giovane, povera e in buona parte femminile. La conseguente "disorganizzazione morale" della "vecchia" classe operaia è andata di pari passo con l'emergere di strati sociali di ricchezza crescente, avidi di consumo sia lecito sia illecito. La campagna ideologica, e le opportunità pratiche, per una nuova imprenditoria hanno quindi ridiretto l'impegno di molti, tra cui numerosi immigrati verso la fornitura di sostanze e servizi legati al mercato informale anche di natura illecita<sup>10</sup>.

Su quest'ultimo punto, sul finire degli anni Novanta, Wacquant, nel tracciare una storia della "tolleranza zero" negli Stati Uniti, specificava tra l'altro che "la mano invisibile" del mercato del lavoro dequalificato trovava il suo prolungamento ideologico e il suo completamento istituzionale nel "pugno di ferro" dello Stato penale, che si ampliava e si ridispiegava in modo tale da stroncare i disordini generati dal diffondersi dell'insicurezza sociale e dalla conseguente destabilizzazione delle gerarchie che formavano la struttura tradizionale della società nazionale (ad esempio, la divisione tra bianchi e neri in America o tra cittadini ed immigrati in Europa).

Al controllo sulle classi popolari esercitato dalla "mano sinistra" dello Stato, quella che tutela e migliora le opportunità di vita e che si incarna nel diritto del lavoro, nell'istruzione, nella sanità, nell'assistenza sociale, si sovrappone il controllo della "mano destra" - polizia, giustizia, amministrazione penitenziaria - sempre più attiva ed invasiva nelle zone più povere e problematiche dello spazio sociale e urbano: "dallo stato sociale allo stato penale".

È su questo passaggio teorico che divengono evidenti, in Italia, le finalità di pratiche coercitivamente tese a definire come straordinario, come già specificato, un fenomeno identico a sé stesso da decenni, e che offrono indubbi vantaggi nel considerare lo straniero come un nemico o un pericolo, da rinchiudere in strutture particolari per gestirlo e far maturare profitti per lassi di tempo sempre più lunghi. Naturalmente, dopo averne sfruttato la forza lavoro nei campi e nelle fabbriche.

Non è di certo un caso l'interconnessione tra permesso di soggiorno e contratto di lavoro: la normalizzazione dei contratti a termine e l'eliminazione della stabilità, la

---

<sup>10</sup> Buscema C., Corrado A., Comisso G., De Bonis A., Sivini G., Vitale A. (2005, p. 12);

stagnazione economica e la struttura di un mercato del lavoro caratterizzato da alti livelli di irregolarità generano condizioni che, nel quadro contemporaneo della legislazione in materia migratoria, rendono estremamente difficile il mantenimento delle posizioni raggiunte e molto probabile il precipitare degli stranieri nel vortice dell'irregolarità.

*Dopo queste analisi, si passerà ora a delineare il quadro prospettico attuale, di tipo statistico, basato sulle percezioni della paura e sulle migrazioni.*

*Questi dati, con dovute spiegazioni, sono qui presentati per comprendere criticamente normative e retoriche, affinché si pervenga alla reale decostruzione di quanto posto in essere dal populismo penale.*

## **2. I dati della percezione dell'insicurezza in Italia**

Nell'undicesimo rapporto (febbraio 2019) sulla sicurezza in Italia e in Europa a cura di Demos & Pi e Fondazione Unipolis<sup>11</sup>, si specifica come nel corso degli ultimi anni si assiste ad un lento riassorbimento del profondo senso di insicurezza generato dalla grande crisi, che ha preso avvio nel 2007- 2008, ma ha toccato il suo punto di massima intensità, in Italia, nel 2012. Da allora si è assistito a un processo di graduale “normalizzazione”, ovvero sia un ripristinamento dello status quo ante crisi, seppur il quadro sociale appare ancora segnato dalle trasformazioni che lo hanno attraversato nell'ultimo decennio. Gli anni della crisi hanno inculcato negli italiani un preciso sentimento: la paura. Che è diventata uno dei tratti fondamentali del nostro tempo, alimentata dall'insorgere di un insieme di insicurezze di diversa natura. Nel rapporto sulla sicurezza le ansie degli italiani sono state sintetizzate in tre indici: insicurezza globale, insicurezza economica e insicurezza legata alla criminalità.

L'insicurezza assoluta che somma le tre principali insicurezze – globale, economica e legata alla criminalità – si attenua di tre punti rispetto al 2017 (*Figura 1*). Si tratta di una contrazione lieve ma significativa, anche perché va a confermare un trend già emerso negli anni precedenti e oggi fa registrare il valore più basso dopo il picco del 2012.

---

<sup>11</sup>[https://www.fondazioneunipolis.org/wpcontent/uploads/2019/02/Rapporto\\_Sicurezza\\_Demos\\_Unipolis.pdf](https://www.fondazioneunipolis.org/wpcontent/uploads/2019/02/Rapporto_Sicurezza_Demos_Unipolis.pdf)

Figura 1

**Gli indici dell'insicurezza in Italia: il trend**

(v.% "frequentemente" preoccupati per sé e per la propria famiglia – serie storica)

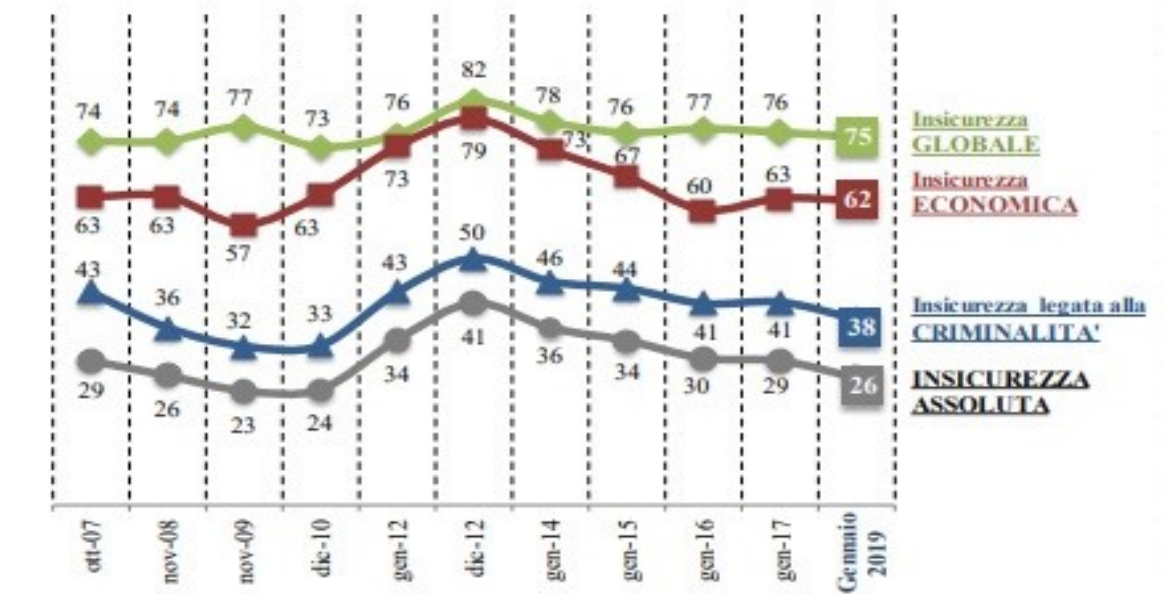
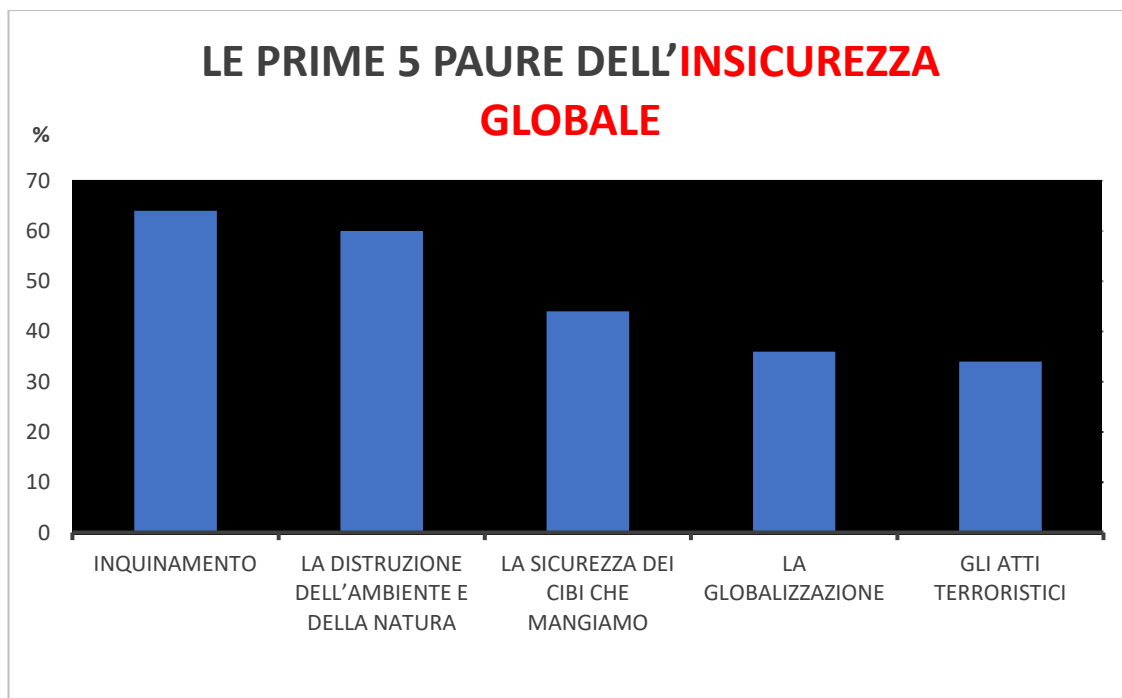
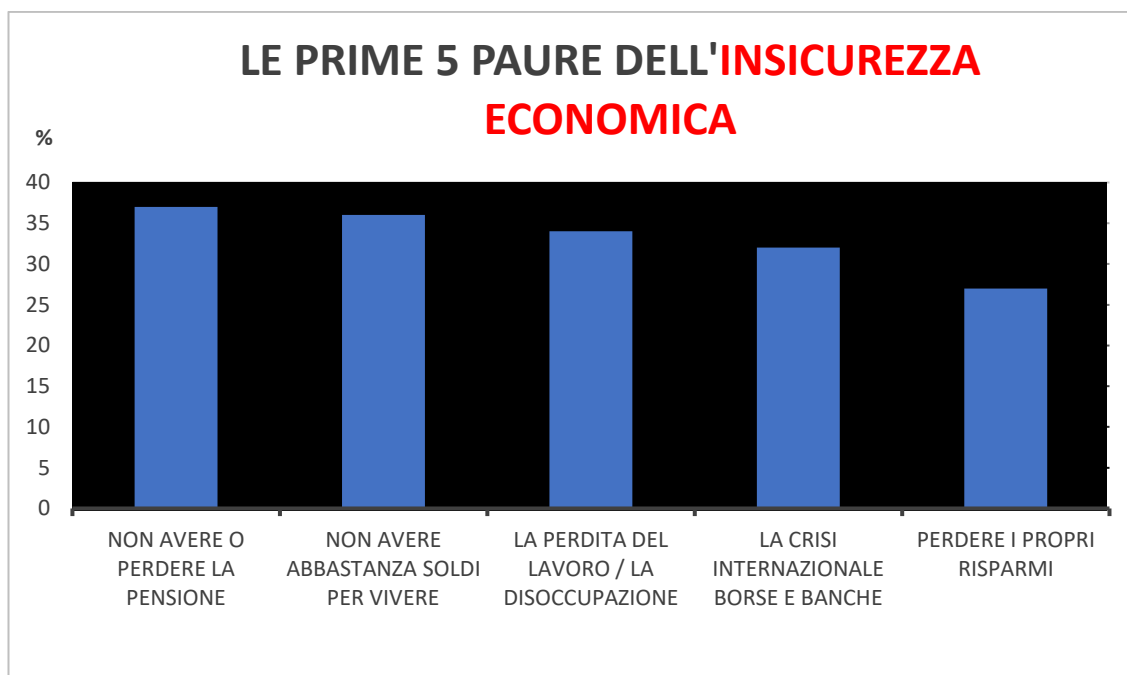


Figura 2 Le paure degli italiani (v. % "frequentemente" preoccupati per sé e per la propria famiglia) – divise perinsicurezza globale, economica e legata alla criminalità (tre grafici)

2.1



2.2



### 2.3



Va segnalato che nelle prime posizioni della graduatoria completa delle paure (non presenti nelle *figure 2*) si trovano anche ansie di carattere generale che non sono state sintetizzate in un indice ma che preoccupano (frequentemente) più della metà degli italiani: l'instabilità della politica (54%) e il futuro dei figli (51%).

Le principali paure derivanti dal mondo globale (*fig. 2.1*) sono quelle più strettamente connesse al deterioramento ambientale, in particolare alla problematica dell'inquinamento. Si registra una percentuale superiore alla media anche tra coloro che vivono nei grandi centri urbani con oltre 500 mila abitanti (76%).

Dai dati raccolti riguardanti l'indicatore sull'insicurezza economica (*fig. 2.2*) emerge che tale paura colpisce soprattutto le fasce di età intermedia (25- 34 / 35-44 / 45-54 anni). Tra le principali fonti di incertezza economica vi sono, soprattutto, il timore di eventi inattesi che potrebbero minacciare il mantenimento dello stile di vita, l'equilibrio familiare e soprattutto i progetti futuri. In particolare, le coorti intermedie temono di perdere il lavoro e di non avere la pensione. Se si prende in considerazione il profilo professionale, il sentimento di preoccupazione tocca i suoi massimi livelli tra i soggetti più deboli e marginali, in particolare gli operai e le casalinghe (81%), oltre ai disoccupati (76%). L'incertezza economica aumenta soprattutto tra chi si sente frequentemente turbato per l'instabilità della politica italiana e non ha fiducia nello Stato (72 vs 62%), ma soprattutto tra chi si sente molto solo (83 vs 62%).

Per quanto riguarda l'indicatore della percezione dell'insicurezza legata alla criminalità (*fig. 2.3*) si osserva che tale è fortemente collegata al genere: nelle donne il senso di insicurezza supera di gran lunga quello degli uomini (44 vs 31%) e cresce soprattutto tra le casalinghe (46%). Si osserva anche una relazione con le ore di esposizione alla Tv: si passa dal 36% di chi guarda la televisione meno di due ore al giorno al 43% di chi, all'opposto, ha un'esposizione superiore alle quattro ore giornaliere. Questo tipo di insicurezza è alimentato, inoltre, dalla povertà di relazioni sociali e personali, infatti, cresce tra coloro che non hanno relazioni con i vicini di casa oppure vivono in zone isolate (43% vs 35% di coloro che hanno rapporti di vicinato). Il livello massimo di insicurezza si raggiunge tra coloro che dicono di sentirsi molto soli (60%). I dati dell'indagine suggeriscono importanti novità nel clima d'opinione sul tema della criminalità in Italia. Rispetto al 2017, la percezione dei fatti criminali si ridimensiona sensibilmente facendo registrare il dato più basso dal 2005 ad oggi, pur rimanendo su livelli elevati. La percezione dell'incremento della criminalità si ridimensiona in misura significativa se ci spostiamo nel contesto locale, ovvero la zona di residenza degli intervistati (29%):

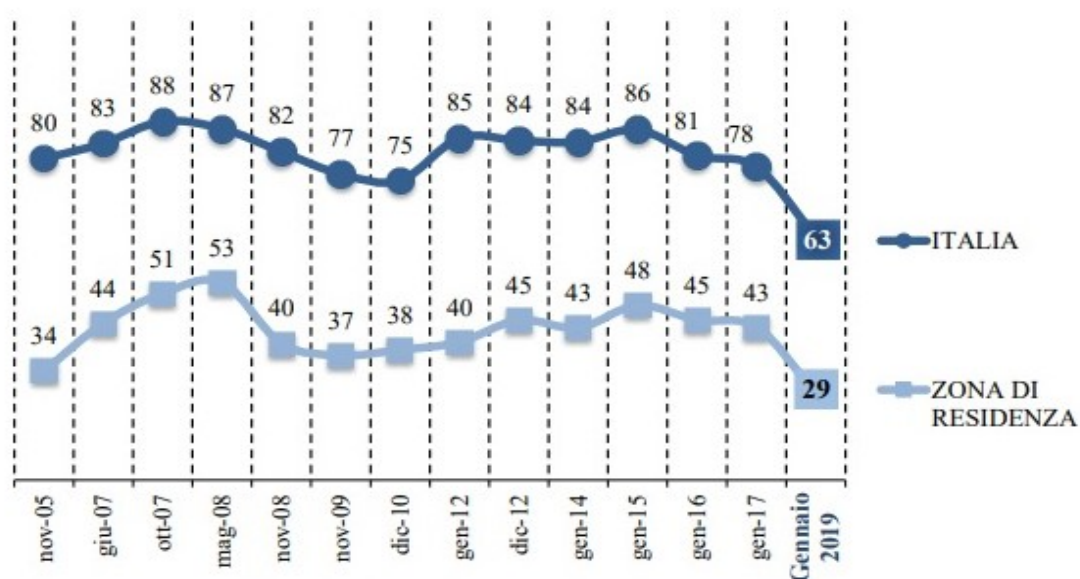
14 punti in meno rispetto al 2017 e 16 rispetto al 2015. A ritenere che i reati in Italia siano cresciuti rispetto a cinque anni fa è il 63% della popolazione intervistata: 15 punti in meno rispetto al 2017 e 23 rispetto al 2015. È una valutazione espressa in particolare dalle donne (70% contro il 56% degli uomini). Sotto il profilo politico, la massima concentrazione di questo orientamento si osserva tra gli elettori di destra e centro-destra.

La percezione dell'incremento della criminalità si ridimensiona in misura significativa se ci spostiamo nel contesto locale, ovvero la zona di residenza degli intervistati (29%): 14 punti in meno rispetto al 2017 e 16 rispetto al 2015 (Figura 3).

**Figura 3**

*La criminalità in Italia e nella zona di residenza:*

- 1) *Secondo lei, c'è maggiore o minore criminalità in Italia rispetto a 5 anni fa?*
  - 2) *Nella zona in cui vive, secondo lei, c'è maggiore o minore criminalità rispetto a 5 anni fa?*
- (v. % di quanti rispondono "maggiore" - serie storica)



### 3. La multidimensionalità della paura, un'analisi

Buona parte delle ricerche sulla paura della criminalità, in Italia come in molti altri Paesi europei o di altri Continenti, si è sviluppata sul modello delle prime indagini americane: si tratta di ricerche di tipo descrittivo, che misurano il livello di paura della criminalità in un dato territorio, spesso identificando le caratteristiche sociodemografiche delle persone insicure.



L'obiettivo di queste ricerche è stato ed è, principalmente, quello di informare la collettività circa il suo stato di insicurezza. Tuttavia, negli Stati Uniti, come in Italia, si nota come l'informazione scientifica abbia contribuito in modo rilevante alla formazione dei sentimenti e dei discorsi pubblici. Al di là dei loro risultati – che, come appare evidente, anche attraverso quanto detto finora, non sempre forniscono un supporto alle evidenze di senso comune – queste ultime vengono spesso utilizzate come strumento a sostegno di campagne allarmistiche o di politiche di legge e ordine<sup>12</sup>; quando dimostrano uno stato di allarme crescente, sono citate in modo puntuale, mentre quando descrivono una situazione di stasi o, addirittura, di affievolimento delle preoccupazioni sociali – o del calo dei reati, ad esempio – vengono segnalate in modo generico e con omissioni rilevanti.

Quel che però è ben specificato dai sondaggi Demos & Pi è la presenza di una “multidimensionalità della paura”.

La paura assume una forma prismatica e si appoggia anche ad altri fattori, quali ad esempio quelli ecologici: la qualità della vita e l'ambiente urbano. Già K.F. Ferraro specificava che per produrre una reazione di paura negli uomini è essenziale che una situazione sia riconosciuta avere almeno un pericolo potenziale, reale o immaginario<sup>13</sup>. Nello spiegare il suo modello Ferraro applicò la teoria delle opportunità criminali, solitamente usata per descrivere il comportamento razionale degli autori di reato, alle valutazioni di ciascuno sulla probabilità di subire un reato. Mentre ad esempio i potenziali criminali possono trarre vantaggio dalle informazioni disponibili sulla vita di quartiere (livello di sorveglianza della polizia, tassi di criminalità) per giudicare il costo del reato, le potenziali vittime possono usare le stesse informazioni per valutare il grado di minaccia alla propria incolumità o ai propri beni. In altre parole, quando le persone valutano il rischio di essere vittimizzate solitamente considerano innumerevoli indicatori ecologici, come il grado di disordine urbano, l'impegno di sorveglianza, il livello di reddito degli abitanti del quartiere e sono influenzate da caratteristiche personali, quali l'aver già subito un reato, l'essere a conoscenza di altri episodi di vittimizzazione, l'esser dotati di risorse per affrontare la minaccia potenziale sia economiche (impianti di antifurto, videosorveglianza) che personali e relazionali, come la possibilità di

---

<sup>12</sup> Roberto Cornelli – *Paura e ordine nella modernità*, Milano – Giuffrè Editore, 2008;

<sup>13</sup> K. F. Ferraro – *Fear of Crime: Interpreting Victimization Risk*, Albany New York: State University of New York Press, 1995, p.4

assistenza da parte della famiglia e dei vicini o anche delle istituzioni attraverso l'esistenza e accessibilità di servizi assistenziali. Si è notato infatti quanto le persone sole, generalmente, tendano ad amplificare una percezione di insicurezza.

Quel che ulteriormente si ricava nella complessità di questo panorama, è che la criminalità, pur essendo alquanto temuta, non è il fattore di preoccupazione ritenuta più grave dai soggetti intervistati, superata quasi sempre, soprattutto in questi anni di stagnazione e crisi, dalla paura di ritrovarsi in povertà, senza un lavoro o senza alcuna possibilità di futuro, quel che Z. Bauman chiamava il "terrore globale".

Come visto nel grafico precedente, tra l'altro, la percentuale di chi si sente generalmente insicuro a causa della criminalità, si ridimensiona quando si viene interrogati sulla sicurezza di un territorio che si conosce e si vive quotidianamente (il 63% crede che la criminalità in Italia sia aumentata negli ultimi 5 anni, mentre solo il 29% crede che la criminalità negli ultimi 5 anni nel proprio territorio sia aumentata); il problema criminalità, dunque, tende a sdrammatizzarsi se viene spostato da una rappresentazione astratta ad una percezione concreta. Il semplice riferimento alla specificità della situazione in cui si vive è sufficiente a determinare un'inversione di valutazioni rispetto alle domande di carattere generale<sup>14</sup>.

Lo scarto tra le due dimensioni della paura della criminalità, paura in astratto e paura in concreto, insieme a quello tra la percezione dell'aumento della stessa e il suo reale andamento, evidenziano l'invadenza dei "discorsi" sulla sicurezza nella produzione delle opinioni, ma anche di come essi giochino un ruolo progressivamente decrescente dove la suggestionabilità è più debole.

A riguardo già Giuseppe Mosconi, in *"Devianza, sicurezza e opinione pubblica in Emilia-Romagna"*, pubblicata in *"Quaderni di Città sicure"* nel 1999, effettuava un'indagine di tipo qualitativo con un campione di 1.200 interviste. I criteri che furono adottati nella formulazione delle domande e nella strutturazione dell'intervista riguardavano il confronto tra livelli generali e astratti di opinione e percezioni concrete, riferite a situazioni ed esperienze specifiche e il confronto tra affermazioni di principio con comportamenti concreti. In un passaggio della ricerca, al 50% del campione veniva posta la domanda: *"Quanto si sente sicuro camminando per strada quando è buio ed è da solo nella zona in cui vive?"*. La

---

<sup>14</sup> Alvisè Sbraccia -Omid Firouzi Tabar - *La crisi segregata: criminalizzazione e costruzione del nemico interno a Zingonia*;

percentuale di chi si dichiarava poco o per nulla sicuro ammontava al 31%. All'altro 50% del campione veniva invece posta un'altra formulazione della medesima domanda: "*Camminando da solo per strada di sera nella zona in cui vive quanto ritiene probabile subire aggressioni o altri reati o fare brutti incontri?*", la percentuale di chi lo riteneva molto o abbastanza probabile scendeva al 17%.

*"La prima formulazione è destinata ad evocare dimensioni più suggestionanti ed inquietanti, che, più che rilevare l'effettivo senso di insicurezza che i soggetti possono vivere concretamente nella situazione in questione, sollecitano la reattività emotiva degli stessi agli elementi semantici che la domanda in quanto tale pone".*<sup>15</sup>

Si potrebbe dunque facilmente ipotizzare che questa reattività agli elementi semantici della domanda sia influenzata dal *frame culturale* che il discorso securitario riesce a strutturare<sup>16</sup>.

#### **4. La percezione delle migrazioni e delle conseguenze economiche in Italia**

Secondo la ricerca condotta nell'agosto 2018 dall'Istituto Cattaneo<sup>17</sup>, gli intervistati italiani sono quelli che in Europa mostrano un maggior distacco (in punti percentuali) tra la percentuale di immigrati non-UE realmente presenti in Italia (7%) e quella stimata, o percepita, pari al 25%.

Gli errori di percezione sull'immigrazione in Europa segnalano l'esistenza di una scarsa informazione dell'opinione pubblica su questa tematica. L'errata stima sulla presenza di immigrati potrebbe però derivare anche da pregiudizi negativi sui migranti che ne condizionano ex ante ogni valutazione. Detto diversamente: chi, per principio, ha una posizione sfavorevole verso gli immigrati potrebbe essere indotto a ingigantire la portata del fenomeno.

Oltre alla percezione distorta dal punto di vista numerico, l'opinione degli italiani è decisamente più negativa, rispetto a quella degli altri paesi europei, nei confronti dell'immigrazione e dei loro eventuali benefici per l'economia o la società.

---

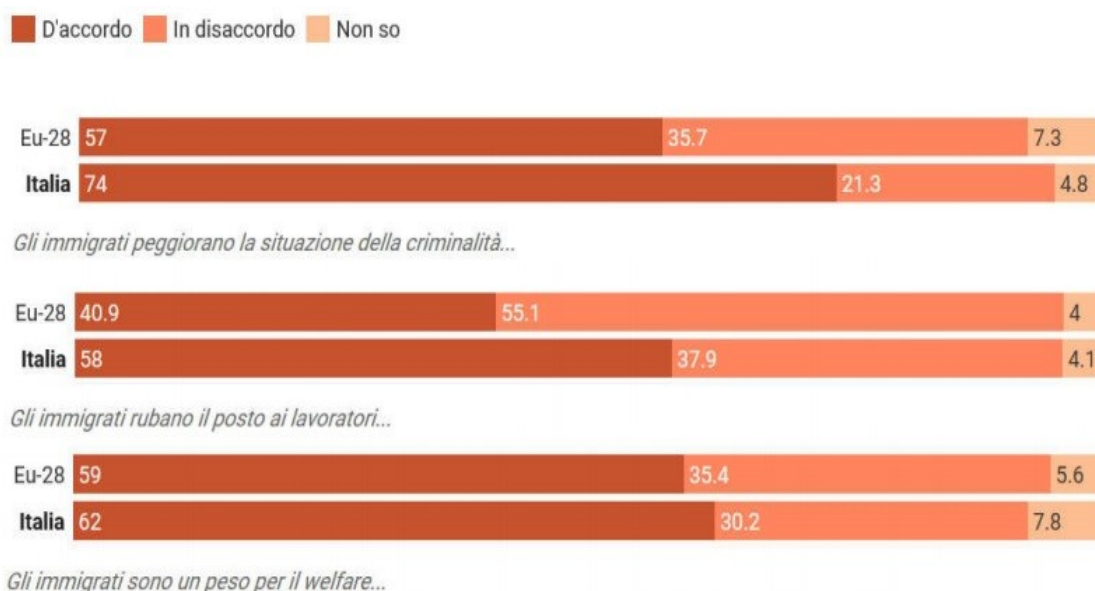
<sup>15</sup> G. Mosconi, "*Devianza, sicurezza e opinione pubblica in Emilia-Romagna*", pubblicata in "*Quaderni di Città sicure*", 1999, 156.

<sup>16</sup> Omid Firouzi Tabar - *Una rassegna di ricerche sulla percezione dell'insicurezza in Italia: forza e vulnerabilità del "paradigma securitario"*, in "*Studi sulla questione criminale*" 2014.

<sup>17</sup> <https://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2018/08/Analisi-Istituto-Cattaneo-Immigrazione-realt%C3%A0-e-percezione-27-agosto-2018-1.pdf>

Rispetto a una media europea del 57%, gli intervistati italiani che ritengono che gli immigrati peggiorino la situazione della criminalità rappresentano il 74% dell'intero campione, con una differenza di 17 punti percentuali. Allo stesso modo, gli italiani che pensano che una maggiore immigrazione comporti una riduzione dell'occupazione per i residenti in Italia corrisponde al 58% sul totale, mentre la media europea si ferma al di sotto del 41% (Figura 4).

**Figura 4** *Atteggiamento degli italiani verso l'immigrazione e le sue conseguenze socio-economiche in confronto con gli altri cittadini dell'UE nel 2017 (valori percentuali)*



Fonte: Elaborazione Istituto Cattaneo su dati Eurobarometro. N = 28080 (EU); N Italia = 1025.

Da tali elaborazioni si rilevano delle differenze dirimenti tra le opinioni dei cittadini italiani e quelli degli europei sulla questione immigrazione e della conseguenza socioeconomica interconnessa.

È ovvio che la percezione distorta delle migrazioni così come i pregiudizi derivano anche o soprattutto da come le agenzie, gli apparati mass-mediali e gli attori politici trattano la tematica dell'immigrazione. Quest'ultima è onnipresente nel dibattito politico-istituzionale sia nazionale che comunitario e governata attraverso molteplici dispositivi di tipo amministrativo e penale.

Basti pensare che durante la campagna elettorale delle ultime elezioni europee (maggio 2019), il tema più trattato dai partiti politici in campo è stato quello dell'immigrazione; se centro destra e destra estrema avanzavano la richiesta di una

creazione di una “Fortezza Europa” e la dichiarazione di volontà di ergere muri per proteggersi dalle ondate di migranti provenienti dal Nord Africa, centro sinistra e sinistra proponevano controlli, nuove strutture di accoglienza o la creazione di accordi interstatali per il contenimento degli sbarchi.

Quel che se ne ricava da un tale costrutto politico-mediatico è, per lo più, un vero e proprio ingigantimento, per la popolazione, della portata del fenomeno migratorio, che assorbe tutto il resto.

Le percezioni errate, pur essendo irreali, comportano quindi effetti “reali” su pensieri, atteggiamenti e comportamenti dei cittadini che sentendosi insicuri o minacciati, tendono a richiedere più sicurezza e più controlli.

### **5. Calo migrazioni = calo dei reati?**

Il calo dei reati è una constatazione reale da svariati anni, una verità statistica difficile da smentire anche per i soggetti istituzionali detentori di sicurezza e ordine pubblico. A tal proposito, il 16 maggio 2019, il Ministero dell’Interno italiano convocava una conferenza stampa per la pubblicizzazione dei primi dati trimestrali relativi a sicurezza e criminalità raccolti fino al 31 marzo 2019 e raffrontati con lo stesso periodo nel 2018. Il titolo del comunicato pubblicato sul sito del Ministero degli Interni<sup>18</sup> recitava “*Reati -9,2%, -31,87% la presenza di stranieri.*”

Il linguaggio adoperato fa sì che chi usufruisca della notizia, media, attori sociali o cittadini, possa ricavarne un assioma immediato e fondamentalmente erroneo: il calo dei reati è dovuto alla diminuzione contestuale dei migranti sul territorio, nient’altro che “*Un risultato del Decreto Immigrazione e Sicurezza*”.

Ma veniamo alla sua decostruzione.

---

<sup>18</sup> <http://www.interno.gov.it/it/notizie/reati-92-3187-presenza-stranieri-i-dati-2019-viminale>

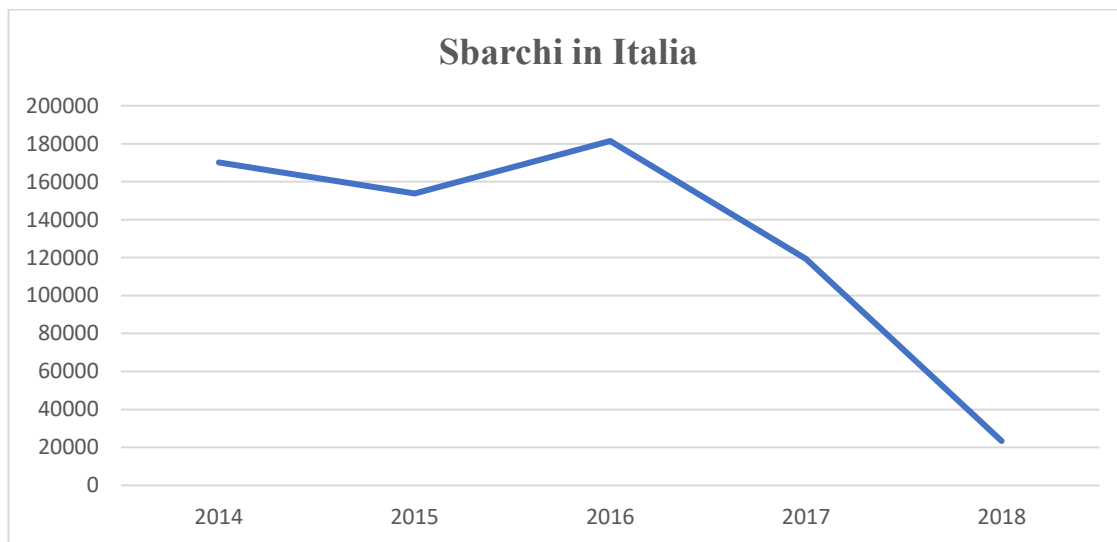
### 5.1 La decostruzione de “Meno migranti = meno reati”

La narrazione *mainstream*-istituzionale è facilmente de-costruibile mediante l'utilizzo di alcuni dati.

Il ministero dell'Interno pubblicava ad inizio luglio 2019 una tabella riepilogativa del triennio sugli sbarchi al fine di condurre una trattazione riguardante i risultati ottenuti attraverso il Decreto Sicurezza.

Se nel 2017 sbarcavano 119.369 migranti in un totale di 1451 eventi, nel 2018 sbarcavano 23.370 migranti in un totale di 601 eventi, nel 2019 (all'8 luglio 2019) si contavano 3.073 migranti sbarcati mentre nel luglio 2018 erano già oltre 16.000.

Figura n.5<sup>19</sup>

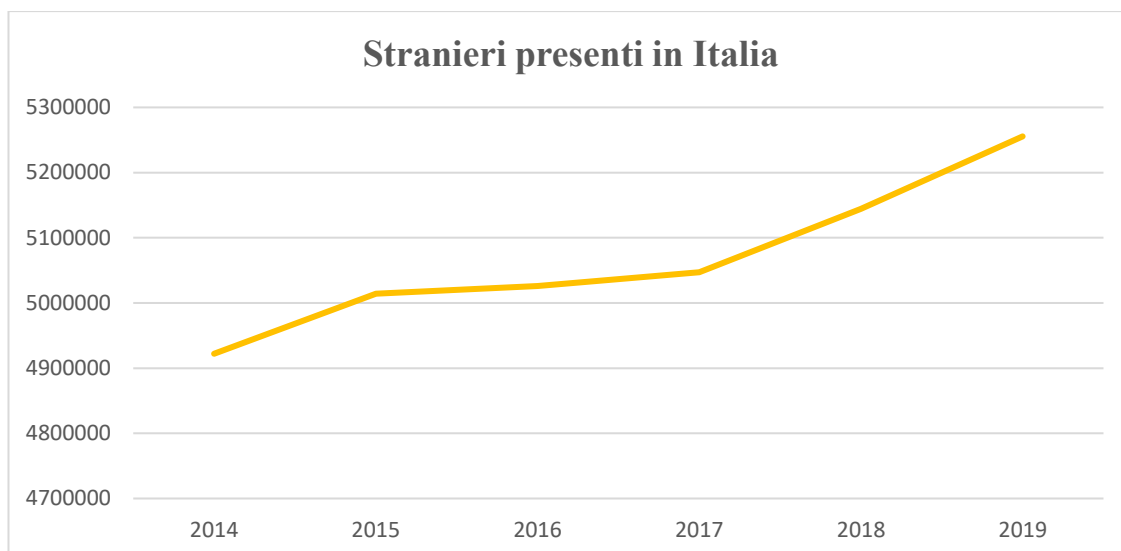


In questo grafico si nota la diminuzione a cascata del numero di sbarcanti.

Nonostante però gli sbarchi siano in costante diminuzione per volontà geopolitica e anche fisiologica, questa constatazione non conferma la diminuzione degli stranieri sul territorio nazionale.

<sup>19</sup> DATI ISTAT e Ministero Interno <http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/sbarchi-e-accoglienza-dei-migranti-tutti-i-dati>

Figura n.6



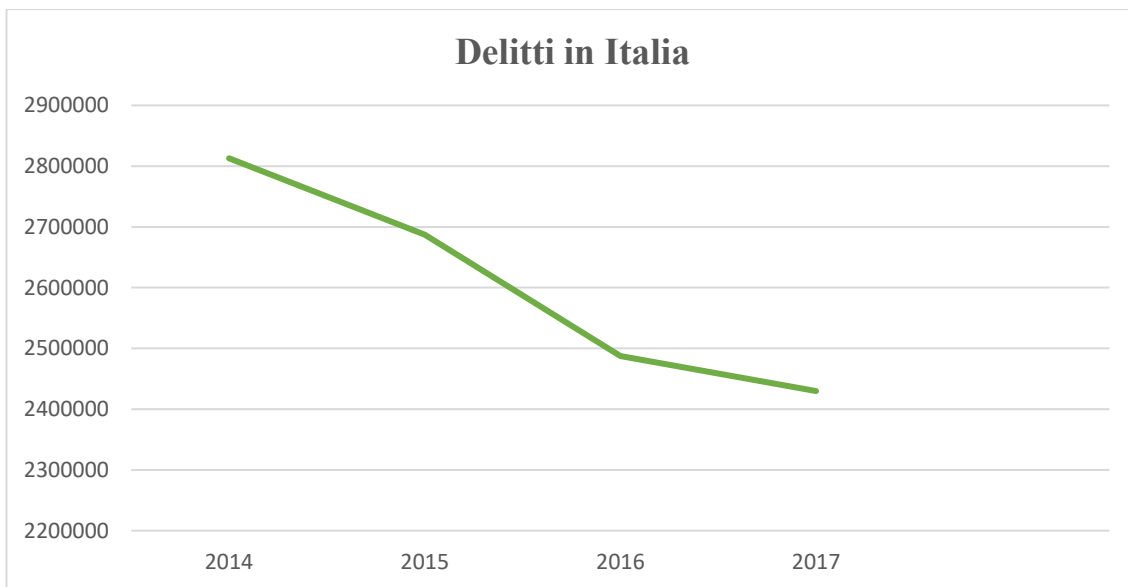
La popolazione straniera residente in Italia, considerando come tali le persone di cittadinanza non italiana aventi dimora abituale nel nostro Paese, al 1° gennaio 2017 erano 5.046.994 rappresentando l'8,3% della popolazione residente, al 1° gennaio 2018 erano 5.144.440 rappresentando invece l'8,5% della popolazione residente, al 1° gennaio 2019, infine, a seguito della promulgazione del Decreto Sicurezza, e della finanche conseguente impossibilità dell'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, gli stranieri in Italia sono 5.255.503 e rappresentano l'8,7% della popolazione residente<sup>20</sup>.

Le statistiche ufficiali del Ministero dell'Interno<sup>21</sup>, pubblicate il 31 dicembre del 2018 e relative alla Sicurezza, specificano che, dalle risultanze numeriche dell'anno 2017 si evince, come per lo scorso anno, una flessione del livello di delittuosità nel nostro Paese. Il numero dei delitti commessi sul territorio nazionale, infatti, è risultato pari a 2.429.795, a fronte dei 2.487.389 del 2016, con un decremento pari al -2,32%.

<sup>20</sup> DATI ISTAT [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS\\_POPSTRRES1](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPSTRRES1)

<sup>21</sup> [http://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/Le\\_statistiche\\_ufficiali\\_del\\_ministero\\_dell\\_interno\\_ed\\_2018-7358400.htm](http://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/Le_statistiche_ufficiali_del_ministero_dell_interno_ed_2018-7358400.htm)

Figura n.7



Ne deriva che, sulla scorta di tali dati, il binomio “*Reati -9,2%, -31,87% la presenza di stranieri*” così come concepito dal Ministero dell’Interno relativo al primo trimestre del 2019, è assolutamente falsato, facendo scaturire alcune valutazioni:

- 1) Non è veritiero l’assioma diminuzione degli sbarchi = meno presenza di stranieri sul territorio;
- 2) Il trend decrescente della criminalità non è collegabile al trend decrescente degli sbarchi: nonostante nel 2017 si sia verificato il picco dell’immigrazione, i delitti erano in costante diminuzione, registrando un record di decrescita nell’ultimo decennio;
- 3) Il trend decrescente della criminalità non fa seguito ad una presunta diminuzione della presenza di stranieri sul territorio: se, infatti, nel primo trimestre del 2019 i reati erano al -9,2%, gli stranieri presenti in Italia al 1° gennaio 2019 rappresentavano lo +0,2% in più rispetto al precedente anno.





## Capitolo 2

### Un decennio legislativo di immigrazione e sicurezza

*Premessa;*

1. *La legislazione sull'immigrazione degli anni '90;*
2. *Pacchetto Sicurezza: il decreto legge del 2008 – Ministro dell'Interno Maroni;*
  - 2.1 *Lo strumento delle Ordinanze: dall'eccezione alla norma.*
3. *Pacchetto Sicurezza: il decreto legge del 2009 – Ministro dell'Interno Maroni;*
4. *Decreto Migranti e Decreto Sicurezza del 2017 – Ministro dell'Interno Minniti;*
5. *Il Decreto Immigrazione e Sicurezza del 2018 - Ministro dell'Interno Salvini*
  - 5.1 *Immigrazione;*
  - 5.2 *Sicurezza;*
6. *Il Decreto Salvini Bis del 2019.*

#### **Premessa**

La legislazione sull'immigrazione è, da anni, interconnessa a doppio filo con quella sulla sicurezza pubblica. La lettura del fenomeno migratorio in chiave securitaria è ben radicata nel nostro ordinamento e, in questo capitolo, si proverà a farne una cronistoria.

Questa fuorviante narrazione fornisce una chiave distorta di interpretazione del fenomeno migratorio e di individuazione delle possibili soluzioni per “governarlo”. L'opinione pubblica ne fa ricavare l'idea che l'immigrazione possa costituire un pericolo per la sicurezza e per il vivere civile. Questo frequente accostamento nelle politiche legislative, nell'azione amministrativa, nella comunicazione politica è corresponsabile di quella falsa percezione del fenomeno migratorio da parte degli italiani, come nel primo capitolo evidenziato. Dai grafici e dalle analisi si rivela dunque come nel nostro Paese sia sovrastimato il numero degli immigrati residenti e degli irregolari, ciò contribuisce a creare un circolo tra strategia politica e del consenso e percezione dell'opinione pubblica che, purtroppo, conduce alla legittimazione di politiche securitarie in tema di trattamento degli stranieri, con l'effetto di governare un fenomeno non per quello che è, ma per come strumentalmente può servire per ulteriori finalità a carattere politico-partitico. Con

la drammatica conseguenza, però, di conculcare diritti fondamentali degli individui<sup>22</sup>.

### **1. La legislazione sull'immigrazione degli anni '90**

La progressione delle novelle legislative che hanno segnato le tappe del percorso di riforma della materia migrazione-sicurezza viene sancita dalla legge Martelli (l. 28 febbraio 1990, n. 39, conversione del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi presenti nel territorio dello Stato) che, in un primo tentativo di disciplina organica, affrontava l'immigrazione – prevalentemente – come un problema di ordine pubblico, sino al “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero” (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche) emanato dalla legge 6 marzo 1998, n. 40 (detta anche legge Turco-Napolitano dai nomi dei Ministro per la solidarietà sociale Livia Turco e dell'allora Ministro dell'interno Giorgio Napolitano). Questa legge, poi abrogata dalla successiva legge “Bossi-Fini” (dal nome dei primi due firmatari), favoriva da un lato l'immigrazione regolare e scoraggiava dall'altro l'immigrazione clandestina. L'immigrato regolare poteva così affrontare il percorso di acquisizione della cittadinanza configurato dalla legge. Tale percorso veniva caratterizzato da una serie di tappe verso l'acquisto dei diritti propri del cittadino pleno iure, inclusivo del diritto al ricongiungimento familiare, del diritto al trattamento sanitario e alla salute, e del diritto all'istruzione. Per contro, il clandestino diventava destinatario di un provvedimento di espulsione dallo Stato.

La legge istituiva per la prima volta la figura del Centro di permanenza temporanea (all'articolo 12 della legge), per tutti gli stranieri "sottoposti a provvedimenti di espulsione e o di respingimento con accompagnamento coattivo alla frontiera non immediatamente eseguibile".

Successivamente, la legge Bossi-Fini (l. n. 189 del 30 luglio 2002), irrigidiva i requisiti per l'ammissione all'ingresso ed alla permanenza dello straniero nel territorio italiano, complicando il sistema dei flussi di ingresso, introducendo il

---

<sup>22</sup> Cecilia Corsi – “*Profili di illegittimità costituzionale*” ne “*Il decreto Salvini immigrazione e sicurezza*” – Pacini giuridica, Pisa, 2018

“contratto di soggiorno” legando dunque il permesso di soggiorno ad un lavoro effettivo ed aggravando i controlli e i meccanismi sanzionatori di espulsione.<sup>23</sup>

Come *Amnesty International* ha evidenziato nel Rapporto Annuale 2006, nonostante l'Italia aderisca alla Convenzione delle Nazioni Unite sui rifugiati, la legge Bossi-Fini (che ha emendato la precedente normativa sull'immigrazione) “non è considerabile una legge specifica e completa sul diritto di asilo, in quanto si limita a modificare taluni aspetti della Legge Martelli, ancora oggi il testo base nel merito. L'istituzione dei centri di identificazione per la detenzione dei richiedenti asilo e di una procedura veloce per la determinazione del diritto di asilo per i richiedenti detenuti, "genera preoccupazione":

- per l'accesso alle procedure di asilo, per la detenzione dei richiedenti asilo in violazione degli standard previsti dalla normativa internazionale e per la violazione del principio del non-refoulement (non respingimento) che vieta di rimpatriare o espellere forzatamente i richiedenti asilo verso Paesi in cui potrebbero essere a rischio di gravi abusi dei diritti umani;

- per la possibilità che molte delle migliaia di migranti e richiedenti asilo giunti in Italia via mare, principalmente dalla Libia, siano stati respinti verso Paesi in cui erano a rischio di violazioni dei diritti umani (tra gennaio e ottobre 2005 almeno 1425 persone sono state trasferite in Libia)”.

## **2. Pacchetto Sicurezza: il decreto legge del 2008 – Ministro dell’Interno Maroni**

La legge 24 luglio 2008, n. 125 è frutto della conversione del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, lo stesso è facente parte del c.d. pacchetto sicurezza varato al fine di "contrastare fenomeni di illegalità diffusa collegati all’immigrazione illegale e alla criminalità organizzata".

Tale legge, attraverso poi la puntualizzazione effettuata dal decreto ministeriale<sup>24</sup> del 5 agosto 2008, ha attribuito maggiori poteri ai sindaci in materia di sicurezza

---

<sup>23</sup> Tatania Guarnier - *Su di un caso di certi orari. Riflessioni critiche sul sindacato costituzionale del cd. “reato di immigrazione clandestina”*

<sup>24</sup> È un atto amministrativo emanato da un ministro della Repubblica Italiana nell'ambito delle materie di competenza del suo dicastero ed assume un ruolo secondario in quanto non ha forza di legge

urbana ed incolumità pubblica. Con questo provvedimento i Sindaci hanno infatti visto ampliarsi i loro poteri di intervento, prevenzione e contrasto, affibbiando agli stessi un ruolo da protagonisti affinché potessero avere una garanzia più vicina ed immediata per la sicurezza sul territorio, relativamente alle situazioni urbane di degrado quali: lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio ed i fenomeni di violenza legati all'abuso di alcol; le situazioni di danneggiamento al patrimonio pubblico e privato; l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili; l'abusivismo commerciale e l'illecita occupazione di suolo pubblico; i comportamenti, come la prostituzione in strada e l'accattonaggio molesto che “offendono la pubblica decenza” e “turbano gravemente l'utilizzo di spazi pubblici”, il tutto con una struttura sinergica tra forze di polizia, prefetti e sindaci.

L'art. 6 della legge ha modificato l'articolo 54 del Testo Unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale, inserendo, tra le sue funzioni, il comma 5bis: “Il Sindaco segnala alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato.”

La legge ha potenziato anche i poteri di polizia nelle città da parte dei militari, oltre a specificare la collaborazione tra polizia municipale e Polizia di Stato in caso di interventi in flagranza di reato, nell'ambito dei piani coordinati di controllo del territorio.

Uno dei punti più discussi della legge riguardava l'introduzione di una nuova circostanza aggravante: la clandestinità. Per la prima volta dall'entrata in vigore del codice Rocco, il catalogo delle circostanze aggravanti comuni delineato dall'art. 61 c.p. veniva ampliato, con l'aggiunta, nel nuovo numero 11 bis, di un'ulteriore circostanza – “l'aver il colpevole commesso il fatto mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale” che, nei lavori parlamentari prima e nel linguaggio corrente poi, ha preso il nome di “aggravante della clandestinità”.

Per l'effetto dell'introduzione di questa aggravante, i reati (quali che fossero) commessi dagli stranieri illegalmente presenti in Italia erano considerati nel nostro ordinamento più gravi e in quanto tali dovevano essere puniti con una pena

aumentata fino a un terzo rispetto agli stessi reati, commessi dai cittadini italiani e dagli stranieri legalmente presenti in Italia.

Fin da subito questa introduzione è parsa di più che dubbia compatibilità con i principi dello Stato liberale consacrati dalla Costituzione essenzialmente con quello di uguaglianza davanti alla legge, senza distinzione di condizioni personali e sociali (art. 3 Cost.), non a caso venne dichiarato incostituzionale dalla Corte Costituzionale con sentenza 5-8 luglio 2010, n. 249<sup>25</sup>.

I giudici della legge, vennero a specificare che nell'ambito del diritto penale, che più direttamente è connesso alle libertà fondamentali della persona, devono essere salvaguardate le garanzie contenute negli artt. 24 e seguenti della Costituzione, che regolano la posizione dei singoli nei confronti del potere punitivo dello Stato.

Il rigoroso rispetto dei diritti inviolabili implica infatti l'illegittimità di trattamenti penali più severi fondati su qualità personali dei soggetti che derivino dal precedente compimento di atti del tutto estranei al fatto-reato, introducendo così una responsabilità penale d'autore in aperta violazione del principio di offensività. D'altra parte, il principio costituzionale di eguaglianza di cui all'art.3 Cost. non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero. Ogni limitazione di diritti fondamentali deve partire dall'assunto che, in presenza di un diritto inviolabile, il suo contenuto di valore non può subire restrizioni o limitazioni da alcuno dei poteri costituiti se non in ragione dell'inderogabile soddisfacimento di un interesse pubblico primario costituzionalmente rilevante.

Le altre novità legislative riguardarono la riforma del codice penale con un nuovo art. 235 che introduceva la misura dell'allontanamento dal territorio dello Stato del cittadino appartenente ad uno stato Europeo, differenziandosi dunque dalla misura dell'espulsione invece rivolta allo straniero. Il codice penale fu modificato ancora dall'inserimento della pena della reclusione fino a sei anni per falsa attestazione o dichiarazione di identità ad un pubblico ufficiale; la condanna da sei mesi a tre anni per chi cedesse "a titolo oneroso un immobile di cui abbia la disponibilità ad un cittadino straniero irregolarmente soggiornante nel territorio dello Stato" e confisca dell'immobile stesso tranne nel caso in cui appartenesse a persona estranea al reato;

---

<sup>25</sup> <https://www.asgi.it/banca-dati/corte-costituzionale-sentenza-del-5-luglio-2010-n-249/>

Veniva anche affibbiata la tristemente nota denominazione del cosiddetto ex-Cpt (Legge Turco-Napolitano) che diventava "centro di identificazione ed espulsione" (CIE).

### ***2.1 Lo strumento delle Ordinanze: dall'eccezione alla norma***

Il primo effetto della legge n.125 è stato per lo più quello di legittimare la moltiplicazione delle ordinanze amministrative. Dal luglio 2008 al marzo 2009, le stesse avevano raggiunto già la rilevante quota di seicento come specificato nel rapporto Anci e Cittalia<sup>26</sup>; il 66,7% delle ordinanze in materia di sicurezza urbana furono emesse dai sindaci di nord-est e nord-ovest, il 6,7% nelle isole, l'11,7% nel centro ed il 14,9% al sud. Il primato assoluto spettava alla Lombardia.

Tale strumento di governance territoriale era limitato, almeno fino agli anni 90, ai soli casi di "necessità ed urgenza", solo dopo l'uso massiccio da parte degli enti locali, si è situato all'interno di un processo di normalizzazione passando dall'eccezione alla norma, al punto da divenire modalità di gestione dei rischi urbani.

Nelle ordinanze accanto alla nozione di necessità ed urgenza, si collocavano i concetti di "contingenza", "polizia locale", "igiene pubblica", "qualità di ufficiale di governo o capo dell'amministrazione locale", "sanità e sicurezza pubblica", "ordine pubblico", nozioni che furono messe in discussione già dalla sentenza della Corte Costituzionale del 2 luglio 1956. In quell'anno furono infatti emanate ordinanze da molti prefetti italiani in forza dell'articolo 2 del Regio Decreto n.773 del 1931 (Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza) che recitava: "Il prefetto, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica".

I giuristi in quegli anni si interrogarono sulla necessità di stabilire dei limiti rispetto al potere che le ordinanze esercitavano: l'ambiguità dei concetti ampi e non predeterminati poteva giustificare un eccesso di potere tutt'altro che lecito. La sentenza richiamata andava nella direzione di evitare che il potere di ordinanza limitasse i diritti sanciti dalla Costituzione, finanche in situazioni contingenti di

---

<sup>26</sup> Rapporto Cittalia-Fondazione Anci ricerche, *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, citati da Anna Simone ne "I corpi del reato".

necessità ed urgenza, per questo motivo la Consulta dichiarava incostituzionale l'art. 2 del TULPS, delimitando grandemente l'uso del dispositivo.

Nonostante la pietra miliare consacrata nella sentenza della Consulta, il potere di ordinanza amministrativa ha continuato e continua a creare un evidente corto circuito nel rapporto tra autorità e libertà, permanendo nei tessuti normativi oltre il tempo previsto e sorvolando il requisito dell'urgenza e necessità.

Già prima del decreto del 2008, tra il 2005 ed il 2007, le ordinanze venivano utilizzate in moltissimi comuni italiani per governare l'ordine sociale, sollevando anche diversi dubbi sulla loro legittimità. I criteri della necessità e dell'urgenza venivano bypassati dalla “normalizzazione” dell'eccezione, intendendo le ordinanze amministrative come strumento di “governo degli uomini e dei territori” (M. Foucault), volto all'imposizione autoritaria dell'ordine pubblico tramite dispositivi securitari. Il dispositivo dell'ordinanza tendeva e tende, per sua caratteristica, a disciplinare le condotte di presunte tipologie di persone ritenute pericolose a priori, nonostante le stesse condotte non rientrino nel novero delle fattispecie di reato previste dal Codice penale: dal divieto di esercizio del mestiere girovago di lavavetri, ad opera del Sindaco di Firenze nel 2007, si passò alle innumerevoli misure disciplinari e punitive per “giovani dediti al bivacco”, per le “attività di meretricio su strada”, contro la vendita di Kebab, contro i lavoratori immigrati ambulanti ed infine gli homeless.

In letteratura<sup>27</sup> (Ambrosini, 2013a; 2013b), le ordinanze comunali in questione sono state suddivise in: ordinanze situazionali, ordinanze comportamentali, ordinanze rafforzative. È possibile classificare, a loro volta, i provvedimenti discriminatori in diverse categorie: quelli riguardanti l'esclusione o la limitazione di diritti civili degli immigrati (Basso, 2010); quelli che li escludono dalla fruizione di determinati benefici economico sociali (Usai, 2011); quelli che si impegnano nel contrasto del pluralismo culturale e religioso (Bombardieri, 2010; Lorenzetti, 2010); quelli che pongono particolare enfasi su una pretestuosa tutela della sicurezza urbana e dell'ordine pubblico e che si traducono in una deriva securitaria volta a colpire soprattutto gli immigrati (Mantovan e Ostanel, 2015); quelli che limitano la libertà di iniziativa economica degli immigrati (Magrassi, 2010; Sempredon, 2011).

---

<sup>27</sup> Francesco Della Puppa - “*Politiche escludenti e associazionismo immigrato in una banglatown del Nordest: il caso di Alte Ceccato*”, Unipd.



Le ordinanze, così come prospettate racchiudono in sé, ontologicamente, il criterio della ricerca o permanenza del cd. “decoro urbano”, contro le “inciviltà urbane” principio indefinito ma fondativo della legittimazione politica.

*Sul punto si ritornerà quando nel paragrafo dedicato al Decreto Minniti*

### **3. Pacchetto Sicurezza: il decreto legge del 2009 – Ministro dell’Interno Maroni**

La legge 15 luglio 2009, n. 94 (anche essa facente parte del c.d. pacchetto sicurezza) fu pubblicata in Gazzetta Ufficiale 24 luglio 2009, n. 170, esattamente un anno dopo il primo step.

Tra le novità introdotte dalla legge spiccano, sotto questo profilo, l’introduzione del reato di fruizione del documento di soggiorno falsificato e alterato, l’inasprimento delle pene e delle fattispecie punibili riferite ai reati di mancata ostensione dei documenti di identità e di soggiorno e l’introduzione della nuova fattispecie criminosa di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - una penalizzazione, quest’ultima, di una fattispecie per la quale era precedentemente prevista la sola sanzionabilità in via amministrativa e che molte perplessità ha destato in dottrina e tra i giudici comuni: immediatamente a seguito della riforma legislativa e dell’introduzione del reato in oggetto, davvero considerevole furono il numero di ordinanze di rimessione, provenienti dai più vari giudici dislocati nel territorio nazionale, che hanno, in varia maniera, modulato ed articolato la vasta congerie di dubbi di costituzionalità prospettati dalla norma in questione.

Il provvedimento conteneva altresì un limite ai matrimoni di interesse: per acquisire la cittadinanza italiana non era più sufficiente la semplice effettuazione del matrimonio occorrendo che, il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano, risiedesse legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica (ovvero tre anni se la residenza era invece all'estero).

La normativa interveniva, lasciando sostanzialmente immutato, sul controverso reato di favoreggiamento dell’immigrazione clandestina di cui all’art. 12 del Testo Unico sull’immigrazione. Il reato *de quo* fu già modificato dalla Legge Bossi Fini con l’introduzione di alcune ipotesi di favoreggiamento aggravato, punite con la reclusione da 5 a 15 anni e la multa di 15.000 per ogni persona. Si tratta delle ipotesi

in cui si favorisce l'ingresso illegale di 5 o più stranieri, si utilizzano documenti contraffatti, o si trasporta lo straniero esponendolo a pericolo per la sua vita sottoponendolo a trattamento inumano o degradante. La pena è invece aumentata da un terzo alla metà e si applica una multa di 25.000 euro se il favoreggiamento è compiuto al fine di reclutare persone da destinare alla prostituzione o comunque allo sfruttamento sessuale, se riguarda l'ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento, oppure se è finalizzato a trarne profitto, anche indiretto.

In materia di sicurezza pubblica venivano inserite nuove norme in materia di occupazione del suolo pubblico, nuove misure di contrasto all'impiego di minori nell'accattonaggio, il ritorno al reato di oltraggio a pubblico ufficiale, l'estensione della permanenza nei CPT (rinominati "centri di identificazione ed espulsione" CIE dal Decreto Legge 23 maggio 2008) fino a 180 giorni, fino alla raffinatezza del pacchetto: l'avvio alle cosiddette ronde, intendendo per quest'ultime la possibilità per i sindaci di avvalersi della collaborazione di associazioni (formate principalmente da ex appartenenti alle forze dell'ordine) di cittadini - non armati (precisazione intervenuta in finale nelle commissioni parlamentari) - in grado di segnalare casi di disagio sociale o che rechino pregiudizio alla sicurezza (c.d. ronde cittadine);

A riguardo delle ronde, nel 2010, con la sentenza 226/2010<sup>28</sup>, la Corte Costituzionale si pronunciava sui giudizi di legittimità costituzionale promossi dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria, nei confronti della disposizione introduttiva delle cosiddette ronde di cittadini.

I giudici bocciarono, in parte, la normativa sulle c.d. ronde prevista dal pacchetto sicurezza dichiarando illegittimo l'impiego delle ronde nelle situazioni di disagio sociale. Secondo la Corte, si trattava infatti di interventi di politica sociale riconducibili alla materia dei servizi sociali ritenuta di competenza legislativa regionale residuale.

---

<sup>28</sup> <https://www.altalex.com/documents/news/2010/06/30/sicurezza-pubblica-la-corte-costituzionale-interviene-sulle-ronde>

#### **4. Decreto Migranti e Decreto Sicurezza del 2017 – Ministro dell'interno Minniti**

La legge 13 aprile 2017 n. 46, conversione del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, porta il nome degli ex ministri dell'interno Marco Minniti e della giustizia Andrea Orlando contenente “Disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché misure per il contrasto dell’immigrazione illegale”.

Secondo le dichiarazioni degli stessi ministri, il decreto nasceva “dall’esigenza del governo di accelerare le procedure per l’esame dei ricorsi sulle domande d’asilo, che nel biennio 2016-2017 sono aumentate intasando i tribunali”.

I punti principali del decreto erano essenzialmente quattro: l’abolizione del secondo grado di giudizio per i richiedenti asilo che avessero fatto ricorso contro un diniego, l’abolizione dell’udienza, l’estensione della rete dei centri di detenzione per i migranti irregolari e l’introduzione del lavoro volontario per i migranti.

Nel primo grado di giudizio quello che fu il “rito sommario di cognizione” veniva sostituito con un rito camerale senza udienza, nel quale il giudice prendeva visione della videoregistrazione del colloquio del richiedente asilo davanti alla commissione territoriale, il tutto senza contraddittorio e senza che il giudice potesse rivolgere domande al richiedente asilo che aveva presentato il ricorso.

Il decreto ha previsto inoltre un allargamento della rete dei centri per il rimpatrio, quelli che già vennero rinominati CIE dal ministro Maroni, assumevano il nome di CPR (Centri permanenti per il rimpatrio) con l’estensione di numero da 5 a 20 con una capienza totale di 1.600 posti. L’obiettivo era quello di accelerare numero e frequenza delle espulsioni.

La legge 18 aprile 2017 n. 48, invece, convertiva con modifiche e con un voto di fiducia, il decreto-legge del 20 febbraio 2017 n. 14, proposto dal Ministro dell’Interno di concerto con i Ministri della giustizia e per gli affari regionali e recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”. Tale dispositivo, come si legge nella premessa, era uno strumento volto a rispondere alla “straordinaria necessità ed urgenza di introdurre strumenti volti a rafforzare la sicurezza delle città e la vivibilità dei territori e di promuovere interventi volti al mantenimento del decoro urbano”.

Le principali novità introdotte dal decreto legge, così come modificato in sede di conversione, hanno riguardato l'introduzione di strumenti per la sicurezza integrata e per tale si intendeva l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano, dagli enti locali e da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, “alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità”.

Con un accordo in sede di Conferenza unificata, su proposta del Ministro dell'interno, venivano definite “Le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata”: obiettivo delle linee generali era quello di coordinare e favorire la collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale in determinati settori d'intervento (regolamentazione ed utilizzo dei sistemi di sicurezza tecnologica, aggiornamento professionale), queste linee tra l'altro dovevano tenere conto della necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio per favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate.

Punto focus del decreto numero 14 riguardava la sicurezza urbana. Tale è, tra l'altro, definita come “il bene pubblico relativo alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso il contributo congiunto degli enti territoriali attraverso determinati interventi, tra cui la riqualificazione ed il recupero delle aree o dei siti più degradati; l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio; la promozione del rispetto della legalità; il perseguire i più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile”.

Assumono posizionamento di rilievo i già predisposti nel 2007 “Patti per la sicurezza urbana”, nient'altro che accordi sottoscritti tra il prefetto ed il sindaco, nel rispetto di linee guida adottate su proposta del Ministro dell'interno. I patti individuavano, in relazione alla specificità dei contesti, “interventi per la sicurezza urbana volti a perseguire la prevenzione dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso servizi e interventi di prossimità, in particolare a vantaggio delle zone maggiormente degradate, la promozione del rispetto della legalità, anche mediante iniziative di dissuasione di ogni forma di condotta illecita, comprese l'occupazione arbitraria di immobili e lo smercio di beni contraffatti o falsificati,

nonché la prevenzione di altri fenomeni che comunque turbano il libero utilizzo degli spazi pubblici”.

Il decoro urbano è il principio guida del decreto: per promuoverlo venivano valorizzate le forme di collaborazione interistituzionale tra le amministrazioni competenti, “finalizzate a coadiuvare l'ente locale nell'individuazione di aree urbane su cui insistono musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi di cultura interessati da consistenti flussi turistici, o adibite a verde pubblico, da sottoporre a particolare tutela”.

I patti per la sicurezza intendevano inoltre favorire l'impiego delle forze di polizia per far fronte ad esigenze straordinarie di controllo del territorio e prevedere l'installazione di sistemi di videosorveglianza.

Come fu per Maroni, anche il decreto Minniti ha previsto maggiori poteri ai Sindaci, furono infatti introdotte modifiche al Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (d.lgs. n. 267/2000) volte a rafforzare i poteri di intervento dei sindaci che, in quanto rappresentanti della comunità locale, “possono adottare ordinanze dirette a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana; in particolare per tutelare la tranquillità e il riposo dei residenti, anche con interventi in materia di orari di vendita e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche”.

Le ordinanze contingibili e urgenti che il sindaco può adottare in forza del decreto, quale ufficiale del Governo ex art. 54 T.U. enti locali, sono dirette a “prevenire e contrastare le situazioni che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, o fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti”.

In ultima battuta si è disciplinato l'ordine di allontanamento interconnesso al divieto di accesso.

L'ordine di allontanamento contiene l'indicazione che la sua efficacia cessa trascorse quarantotto ore dall'accertamento del fatto; in caso di reiterazione, invece, si dispone che “il questore, qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, può disporre, con provvedimento motivato e per un periodo non superiore a 6 mesi (a meno che non sia recidivo), il divieto di accesso ad una o più

delle aree di cui sopra, individuando, inoltre modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto.”

## **5. Il Decreto Immigrazione e Sicurezza del 2018 - Ministro dell'Interno Salvini**

Il primo decreto Salvini n. 113 del 4 ottobre 2018, convertito in legge 132 del 1° dicembre 2018, è diviso in due parti e segue le tematiche della sua denominazione “Immigrazione e Sicurezza”.

### ***5.1 Immigrazione***

Entrando nel merito, l’art.1 ha abrogato il permesso di soggiorno per motivi umanitari, rendendo impossibile, per i già detentori, il rinnovo. Il decreto ha soppresso dunque la possibilità per le commissioni territoriali e per il Questore di valutare, rispettivamente, la sussistenza dei "gravi motivi di carattere umanitario" e dei "seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano".

Il decreto ha disciplinato i soli casi speciali di permessi di soggiorno temporanei “per esigenze di carattere umanitario”, modificando il testo Unico sull’immigrazione (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286). Si disciplinano dunque un permesso di soggiorno per l’accesso ai servizi assistenziali e allo studio che potrà essere convertito alla scadenza in “Permesso per motivi di lavoro subordinato o autonomo”. Per gli stranieri invece che versano in condizioni di salute di eccezionale gravità, accertate con idonea documentazione, tali da determinare un irreparabile pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza, il questore “rilascia un permesso di soggiorno per cure mediche, per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria, comunque non superiore ad un anno, rinnovabile finché persistono le condizioni di salute di eccezionale gravità, ovviamente debitamente certificate e valido solo nel territorio nazionale”. Accanto a tali ipotesi si pone il permesso di soggiorno per “eccezionale calamità che non consente la permanenza nel Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno”, valido sei mesi, e non convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Dopo l’art. 41 del testo unico, il decreto legge inserisce l’art. 42-bis, rubricato “Permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile”.

Per le controversie in materia di diniego o di revoca dei permessi di soggiorno viene individuato nel rito sommario di cognizione il rito applicabile innanzi alle sezioni specializzate istituite con il decreto legge n. 13/2017. Il ricorso può essere proposto entro trenta giorni dalla notificazione, oppure sessanta se il ricorrente risiede all'estero. Quando è presentata istanza di sospensiva, il giudice deve decidere entro cinque giorni. L'ordinanza che definisce il giudizio non è però appellabile ed il termine per proporre ricorso in Cassazione è fissato in trenta giorni.

Il decreto ha prolungato nel massimo la durata del trattenimento dello straniero nei Centri di permanenza per il rimpatrio, elevando il termine da 90 giorni a 180, così come fu per i CIE di Maroni.

Per quanto riguarda la modalità di esecuzione dell'espulsione, "in attesa della definizione del procedimento di convalida del provvedimento di espulsione disposta con accompagnamento alla frontiera, in mancanza di disponibilità di posti nei centri di permanenza per il rimpatrio, lo straniero può permanere in altre strutture idonee, nella disponibilità dell'autorità di pubblica sicurezza".

Il decreto legislativo 19 novembre 2007 n.251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta) prevedeva all'art.12 co.1 lettera c) il diniego dello status di rifugiato quando lo straniero costituiva un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, essendo stato condannato con sentenza definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale. Ad oggi, col decreto Salvini, oltre a quell'elenco di reati sono stati inclusi i reati di violenza sessuale, produzione, detenzione e traffico di sostanze stupefacenti, rapina ed estorsione, furto (semplice o in appartamento), minaccia o violenza a pubblico ufficiale.

La domanda, come previsto dal Decreto, può essere sospesa quando il richiedente abbia in corso un procedimento penale per uno dei reati che in caso di condanna definitiva comporterebbe il diniego dell'asilo.

Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), unica progettualità reale di integrazione dei migranti emanata dalle precedenti novelle, è stato invece limitato solo a chi già titolare di protezione internazionale o ai minori stranieri non accompagnati.

Un punto nevralgico della legge Salvini è stato poi introdurre l'impossibilità per i richiedenti asilo di accedere all'anagrafe e collateralmente avere una residenza, situazione parzialmente superata attraverso l'intervento della giurisprudenza ordinaria di primo grado.

## **5.2 Sicurezza**

Per quanto riguarda sicurezza e strumenti di polizia, la legge Salvini oltre a potenziare e rafforzare il Centro Elaborazione Dati di polizia (CED), munisce alle Polizie Municipali dell'arma ad impulso elettrico, nota come *Taser*.

Già ad inizio dell'anno 2018 partiva, ad opera del Ministro Minniti, la sperimentazione a Milano, Brindisi, Caserta, Catania, Padova e Reggio Emilia; la volontà è quella di munire tutti i Comuni con popolazione superiore a centomila abitanti delle armi comuni ad impulso elettrico.

La legge Salvini ha poi ampliato la normativa introdotta dal Decreto Minniti sul DASPO urbano, (art. 21-ter), il cui ambito di applicazione viene esteso ai presidi sanitari, fiere, mercati, aree di pubblici spettacoli, locali pubblici e pubblici esercizi. In relazione del DASPO urbano, la circolare del Ministro dell'interno del 17 aprile 2019<sup>29</sup> (c.d. direttiva "Zone Rosse") invita i prefetti a "convocare specifiche riunioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, nel cui ambito dovrà essere avviata una previa disamina delle eventuali esigenze di tutela rafforzata di taluni luoghi del contesto urbano. All'esito di tale approfondita analisi, che dovrà essere condotta con la massima celerità, il Comitato potrà fornire il supporto necessario a declinare una complessiva strategia di intervento che contempli anche il ricorso al potere straordinario di ordinanza, di durata temporalmente limitata, qualora l'iniziativa non sia differibile all'esercizio degli strumenti ordinari se non incorrendo in quel danno incombente che si intende scongiurare con la sollecita adozione dell'atto".

Il decreto ha previsto, inoltre, l'inserimento nel codice penale dell'articolo 669-bis, relativo all'esercizio molesto dell'accattonaggio, che viene punito con l'arresto da tre a sei mesi e con l'ammenda da euro 3.000 a euro 6.000

Altra modifica rilevante sta nel ritorno al decreto legislativo 22 gennaio 1948 n.66, che all'articolo 1 stabiliva che "chiunque, al fine di impedire od ostacolare la libera

---

<sup>29</sup> [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva\\_ministro\\_zone\\_rosse.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva_ministro_zone_rosse.pdf)



circolazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ferrata, è punito con la reclusione da uno a sei anni.”, il blocco stradale è passato pertanto dalla sua sostanziale depenalizzazione negli anni, ad essere nuovamente reato.

Il D.L. attribuiva inoltre al prefetto la facoltà di imporre l'adozione di determinati atti agli enti locali, in presenza di “situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate in grado di alterare le procedure e compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, nonché il regolare funzionamento dei servizi”. A tal fine, fissava un termine per l'adozione degli atti, decorso il quale si sarebbe attivato il procedimento sostitutivo (art. 28).

La Corte costituzionale, con la sentenza 195/2019, depositata il 24 luglio 2019, ha dichiarato l'incostituzionalità di tale disposizione. La Corte ha osservato che la norma, oltre a violare la complessiva autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali (riconoscimento di funzioni amministrative proprie, autonomia regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, autonomia finanziaria), introduce un nuovo potere prefettizio fondato su presupposti generici ed eccessivamente discrezionali, violando così il principio di tipicità e legalità dell'azione amministrativa. Infine, la sentenza ha messo in rilievo anche che il potere sostitutivo del prefetto, considerata la sua ampia incidenza nell'attività di comuni e province, avrebbe dovuto essere rispettoso della leale collaborazione, nel senso che la norma censurata avrebbe dovuto prevedere l'adozione della delibera del Governo o il decreto del Ministro dell'Interno<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> <https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-11161/d-l-113-2018-sicurezza-e-immigrazione-1.html>

## **6. Il Decreto Salvini Bis del 2019**

Il Decreto Salvini Bis, decreto legge 14 giugno 2019, n. 53 è stato convertito con modificazioni dalla l. 8 agosto 2019, n. 77 (in G.U. 9/08/2019, n. 186).

Il decreto è tripartito in tre capi:

- 1) Disposizioni urgenti in materia di contrasto all'immigrazione illegale e di ordine e sicurezza pubblica;
- 2) Disposizioni urgenti per il potenziamento dell'efficacia dell'azione amministrativa a supporto delle politiche di sicurezza;
- 3) Disposizioni urgenti in materia di contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive.

All'articolo 1 si disciplina l'attribuzione al Ministro dell'interno, nella sua qualità di Autorità nazionale di pubblica sicurezza, dell'esercizio delle funzioni di coordinamento dei controlli sulla frontiera marittima e terrestre italiana, e, nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia (contrappeso obbligato), l'attribuzione del potere di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale (con l'eccezione del naviglio militare) e delle navi in servizio governativo non commerciale, per motivi di "ordine e di sicurezza pubblica", ovvero quando, "in ottica di prevenzione", venga ritenuto necessario impedire il cosiddetto "passaggio pregiudizievole" o "non inoffensivo" di una specifica nave se la stessa è impegnata in una delle attività elencate dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Convenzione di Montego Bay – UNCLOS), ossia: il carico o lo scarico di materiali, valuta o persone in violazione delle leggi e dei regolamenti doganali, fiscali, sanitari o di immigrazione vigenti.

Si prevede inoltre che i provvedimenti limitativi o impeditivi siano adottati in concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, secondo le rispettive competenze, e che ne sia data informazione al Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'art. 2 del decreto prevede invece che in caso di inosservanza da parte del comandante della nave dei divieti e delle limitazioni imposti sarà corrisposta una sanzione amministrativa da un minimo di 10.000 € ad un massimo di 50.000 €, e, "in caso di reiterazione commessa con l'utilizzo della medesima nave, si applica altresì la sanzione accessoria della confisca della nave, procedendo immediatamente a sequestro cautelare".

Al fine di implementare l'utilizzo dello strumento investigativo delle operazioni sotto copertura di cui all'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, anche con riferimento “alle attività di contrasto del delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina”, la legge dispone l'autorizzazione alla spesa di 500.000 euro per l'anno 2019, di 1.000.000 di euro per l'anno 2020 e di 1.500.000 euro per l'anno 2021, da iscrivere nello stato di previsione del Ministero dell'interno. Permanendo comunque al primo capo, si dispongono, in materia di sicurezza pubblica, delle misure volte a sviluppare l'attività di cooperazione internazionale di polizia nel campo delle operazioni sotto copertura, facilitando la comunicazione che deve avvenire “con immediatezza” tra Questure e titolari di strutture ricettive (hotel, pensioni B&B), in merito a persone alloggiate per un solo giorno.

A “presidio del regolare e pacifico svolgimento delle manifestazioni in luogo pubblico e aperto al pubblico” e per “assicurare maggiore tutela agli operatori delle Forze di polizia impiegati in servizi di ordine pubblico”, il decreto inasprisce le sanzioni previste per chi contravvenga al divieto di fare uso dei caschi protettivi, o qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona. Si prevede anche la pena della reclusione da uno a quattro anni per chi, nel corso delle manifestazioni, lanci o utilizzi illegittimamente razzi, oggetti contundenti o gas.

Il capo 3, dispone invece nuove modifiche o regolamentazioni in materia di contrasto alla violenza in occasione di avvenimenti sportivi.

L'art.13 prevede che il questore può disporre il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive specificamente indicate, nonché a quelli interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime, nei confronti di:

a) coloro che risultino denunciati per aver preso parte attiva a episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza;

b) coloro che, sulla base di elementi di fatto, risultino avere tenuto, anche all'estero, sia singolarmente che in gruppo, una condotta evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o da creare turbative per l'ordine pubblico nelle medesime circostanze di cui alla lettera a);

c) coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti per alcuno dei reati previsti dal decreto (armi, violenze, minacce, reati per la quale si è indirizzati di misure di prevenzione, etc.).

L'art.14 amplia le ipotesi di fermo di indiziato di delitto, venendo ad annoverare anche “coloro che risultino gravemente indiziati di un delitto commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive”.

Nel codice penale vengono introdotte specifiche circostanze aggravanti per i reati di: violenza, minaccia e resistenza a pubblico ufficiale, interruzione di ufficio o servizio pubblico o di pubblica necessità, saccheggio e devastazione, danneggiamento, che siano commessi durante manifestazioni pubbliche.

Si modifica anche l'art. 131 bis prevedendo che “L'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per delitti, puniti con una pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione, commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive.”

*Nel prosieguo, le medesime normative verranno rilette e ripresentate in chiave sostanzialmente critica.*



## Capitolo 3

### Emergenza e simbolismo efficientista nel binomio migrazione e sicurezza

*Premessa: Emergenza e simbolismo efficientista;*

*1. L'abuso dell'espedito decretale;*

*2. Migrazioni e Viminale;*

*2.1 Accoglienza e Ministero dell'interno – il decreto 142/2015*

*3. Il binomio migrazione e sicurezza nelle legislazioni su migrazioni e sicurezza – Critiche.*

*3.1 Pacchetto Sicurezza 2008-2009*

*3.2 Decreto Minniti-Orlando*

*3.3 Decreti Salvini 2018 e 2019*

*3.3.1 L'impossibilità dell'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo nella 132/2018*

*3.3.2 Permesso di soggiorno per merito – utilità e disciplinamento del migrante*

*3.4 La criminalizzazione della solidarietà nel decreto sicurezza bis*

#### - Premessa

Definire l'emergenza è abbastanza arduo.

Partendo dalla sua definizione se ne ricava già una sua accezione politica: "Sull'esempio dell'inglese *emergency*, [si intende una *ndr*] particolare condizione di cose, momento critico, che richiede un intervento immediato, soprattutto nella locuzione stato di emergenza (espressione peraltro priva di un preciso significato giuridico nell'ordinamento italiano, che, in situazioni di tal genere, prevede invece lo stato di pericolo pubblico)<sup>31</sup>".

Come noto, il male cronico del diritto è rappresentato dalla categoria della perenne emergenza. La logica dell'emergenza, così come l'amministrativizzazione del diritto penale, sono caratteristiche di una fase di sviluppo del sistema punitivo da decenni. L'uso inflazionistico e simbolico della legislazione penale, il sacrificio delle garanzie costituzionali a vantaggio di pretese ragioni di efficienza e le tendenze autoritarie ne rappresentano gli elementi degenerativi<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> <http://www.treccani.it/vocabolario/emergenza/>

<sup>32</sup> Alessandro Baratta -*Prefazione alla Perenne Emergenza* di Sergio Moccia, Edizioni Scientifiche Italiane, Seconda Edizione, Napoli, 2011

Le macchine di diritto speciale, riprodotte ed ideate in ragione di sempre nuove emergenze, si fondono con il simbolismo efficientista, pervadendo l'intero sistema e stabilizzandosi come la "normalità". Questi apparati sono propri della politica "spettacolare", un esempio allo stato puro di quella tecnologia del potere che è stata denominata "la politica come spettacolo", in essa il rapporto tra politici e cittadini assume la forma della relazione teatrale tra attori e pubblico.

L'efficientismo penale dei nostri giorni però nasconde un inganno dei cittadini da parte del legislatore, in cui vi è la perdita dell'equilibrio tra funzione simbolica e funzione strumentale nel diritto punitivo e la tendenza del legislatore a perseguire effetti simbolici accampando finalità strumentali alla difesa dei beni giuridici (v. *supra I Capitolo par. 5 calo migrazioni = calo reati*).

La logica dell'emergenza applicata alle normative si basa dunque su due ordini di argomenti: da un lato vengono violati i limiti costituzionali della funzione punitiva, dall'altro lato l'efficienza protettiva in tal modo raggiunta è ingannevole.

*Qui di seguito si procederà con l'analisi dell'abuso della forma del decreto legge – espediente strategico ai fini della politica dell'emergenza - e con l'interpretazione critica delle competenze inerenti alle politiche migratorie affidate al Ministero dell'interno, che, come noto, è posto a presidio dell'ordine e sicurezza pubblica della Nazione.*

### **1. L'abuso dell'espediente decretale**

Il decreto legge nel nostro ordinamento è un atto normativo provvisorio, a meno che non sia convertito entro sessanta giorni dal Parlamento, ed è adottato dal Governo in casi straordinari di necessità e urgenza, come stabilito dall'art.77 della Costituzione.

Da vent'anni a questa parte si è però verificato un vero e proprio abuso della decretazione d'urgenza, utilizzando i casi straordinari in maniera discrezionale, come grimaldelli per scavalcare l'iter legis parlamentare, definito lento e macchinoso. Oltre ogni ragionevolezza, si scomodano in ogni occasione legislativa i criteri di urgenza e necessità, non interloquendo, se non nell'azione di conversione, in alcuna maniera con l'organo che detiene, nel nostro Stato di diritto, il potere legislativo: il Parlamento, con il risultato ultimo di azzerare

completamente il dibattito politico attorno ad interventi normativi destinati ad incidere profondamente sui diritti fondamentali<sup>33</sup>.

In linea con quanto previsto dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988, i preamboli alle legislazioni su immigrazione e sicurezza illustrano almeno in teoria i presupposti giustificativi dell'intervento normativo, esplicitando cioè le ragioni di straordinaria necessità e urgenza che legittimano ai sensi del richiamato art. 77 Cost., la deroga al principio del monopolio parlamentare della funzione legislativa.

Analizzando, al fine di sintesi, il preambolo dell'ultima legislazione su migrazione e sicurezza, il decreto bis, vengono anzitutto indicate ragioni attinenti alle politiche migratorie, con riferimento alle necessità di “contrastare prassi elusive della normativa internazionale e delle disposizioni in materia di ordine e sicurezza pubblica, attribuite dall'ordinamento vigente al Ministro dell'Interno”; “rafforzare il coordinamento investigativo in materia di reati connessi all'immigrazione clandestina”; “potenziare l'efficacia delle disposizioni in materia di rimpatri”. In secondo luogo, si evidenzia la necessità di “interventi per l'eliminazione dell'arretrato relativo all'esecuzione di provvedimenti di condanna penale divenuti definitivi”. Ancora, si adducono ragioni attinenti al rafforzamento delle misure volte a garantire il “regolare e pacifico svolgimento di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico”; ad assicurare finanche i “livelli di sicurezza necessari per lo svolgimento dell'Universiade di Napoli 2019”; a contrastare “fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive”.

Analogamente a quanto avvenuto in tutte le normative analizzate precedentemente, anche quest'ultimo intervento decretale risulta ispirato da finalità tra loro eterogenee, tenute insieme soltanto da generici riferimenti all'ordine pubblico ed alla sicurezza pubblica, che proprio per la loro intrinseca vaghezza non soddisfano i requisiti di specificità ed omogeneità stabiliti dalla legge.

La Corte Costituzionale nell'ambito del sindacato sui presupposti fattuali di straordinaria necessità ed urgenza *ex art. 77 Cost.* già specificò che questi ultimi, dovevano essere verificati rispetto alla *ratio* unitaria del decreto legge, ossia alla

---

<sup>33</sup> [https://www.penalecontemporaneo.it/d/6738-decreto-sicurezza-bis-novita-e-profilo-critici#\\_ftn2](https://www.penalecontemporaneo.it/d/6738-decreto-sicurezza-bis-novita-e-profilo-critici#_ftn2)



luce “della sua proiezione finalistica a fronteggiare situazioni la cui ricorrenza soltanto giustifica l’eccezionale potere governativo di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione del Parlamento” (C. cost. n. 22/2012)<sup>34</sup>.

Appare difficile sostenere che, rispetto alle menzionate generiche finalità di tutela della sicurezza e dell’ordine pubblico, il Governo, ad inizio estate 2019, si trovasse nella necessità di adottare misure talmente urgenti da risultare incompatibili con il normale svolgimento dell’*iter* legislativo parlamentare. Lo confermano tra l’altro le stesse parole pronunciate dal Ministro dell’Interno Salvini, il quale, in sede di conferenza stampa<sup>35</sup> immediatamente successiva al Consiglio dei Ministri che ha approvato il decreto, ha evidenziato che, sulla base dei dati in possesso al Viminale, si registra attualmente un’importante riduzione degli sbarchi di stranieri irregolari, delle richieste di asilo politico, e delle presenze nei centri per l’immigrazione sul territorio. Lo confermano, inoltre, i dati dello stesso Ministero dell’Interno sulla diminuzione dei reati che normalmente destano allarme sociale (quali furti, rapine e omicidi); dati che allineano il nostro Paese alle statistiche dei Paesi europei comunemente ritenuti sicuri<sup>36</sup>.

Prima ancora dei contenuti nel merito, dunque, emergono seri dubbi di legittimità costituzionale per il palese difetto dei presupposti di necessità ed urgenza che la conversione dei decreti non hanno sanato, perché ciò avrebbe significato “attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quando alla produzione delle fonti primarie”, con gravi conseguenze sulla tutela dei valori e dei diritti fondamentali (sent. Corte Costituzionale n. 171/2007).

L’azione poi di porre la questione di fiducia, alla Camera e al Senato, sulla legge di conversione, come accaduto in quasi tutti i decreti sicurezza ed immigrazione degli ultimi anni, tronca ogni dibattito parlamentare su atti normativi che palesemente incidono sui diritti degli individui. Tale conseguenza non rassicura sul modo di procedere da parte dell’esecutivo, che in un momento storico che dura da decenni,

---

<sup>34</sup> <http://www.giurcost.org/decisioni/2012/0022s-12.html>

<sup>35</sup> <http://www.governo.it/it/articolo/consiglio-dei-ministri-n-61/12104>

<sup>36</sup> Elaborazione dei dati del Ministero dell’Interno nel *1° Rapporto sulla Filiera della Sicurezza in Italia*, 2018, a cura del Censis, pp. 7-13

facendo leva su presunte “emergenze”, “urgenze”, causa distorsioni alla tenuta dell’ordine democratico.

Le stesse disposizioni tessono un apparato normativo che, per forza di cose, è destinato a durare a lungo, nonostante la peculiare caratteristica della provvisorietà che ispira, normalmente un decreto legge.

## **2. Migrazioni e Viminale**

Ci si è sempre chiesti perché in Italia la competenza sulle migrazioni sia affidata al Ministero dell’interno. Ai fini analitici, appare utile in questa sede, effettuare un’analisi comparatistica con alcuni Paesi ricompresi nell’area euromediterranea e non.

In Francia, ad esempio, le tematiche interconnesse alle migrazioni, all'accoglienza, all'accompagnamento e alla nazionalità degli stranieri, sono comunque competenza del Ministero dell’Interno. Lo stesso è responsabile, in collegamento con il Ministro del Lavoro, della lotta contro il lavoro illegale di stranieri, ed insieme al ministro degli Affari esteri ed europei, della politica dei visti, di poi è competente per la protezione dei rifugiati e degli apolidi per l’esercizio del diritto di asilo, la protezione sussidiaria e l’assistenza sociale delle persone interessate, è, infine, responsabile della naturalizzazione e della registrazione delle dichiarazioni di nazionalità sulla base del matrimonio.

Dallo studio dell’organizzazione del Ministero francese non trapela mai in alcun modo il riferimento pervasivo alla sicurezza e all’ordine pubblico interconnessi saldamente ai flussi migratori, tuttavia vi sono chiare prese di posizione per la lotta all’immigrazione clandestina (e quindi il presidio dei confini) e per il potenziamento dei controlli di sicurezza per sfatare eventi terroristici. Il riferimento al terrorismo è alquanto ovvio dato quanto accaduto negli ultimi anni nella nazione francese, e lo si menziona per giustificare una politica di visti e riconoscimenti piuttosto ferrea, piuttosto che come tema a sfavore dell’immigrazione in sé. Bisogna qui ricordare che la Francia ha una lunga storia di immigrazione, e, allo stesso tempo ha sempre coltivato un approccio inclusivo nei confronti dei nuovi arrivati e dei loro figli: cinque anni di tempo per accedere alla cittadinanza, e diritto di suolo (*ius soli*) quasi automatico per i nati sul territorio francese.

Anche in Spagna la tematica immigrazione è associata al Ministero degli Interni, organo responsabile della gestione della sicurezza dei cittadini. Fu all'inizio del secondo mandato di José María Aznar (Capo del Governo nel 2000) che la struttura del Ministero venne appunto modificata "per affrontare il crescente fenomeno nel paese dell'immigrazione".

Il Ministero degli Interni spagnolo è responsabile: per l'esercizio dei poteri che, nell'ambito della polizia, gli attribuisce la legislazione efficace in materia di persone straniere; per l'asilo, il rifugio, il regime degli apolidi e la protezione degli sfollati. Appare ancora più esplicitivo che la Direzione generale per le relazioni internazionali e l'immigrazione la si ritrovi all'interno della "Segreteria di Stato per la Sicurezza".

La Grecia, vuoi anche per la sua posizione geopolitica, si differenzia dai Paesi sinora presentati, per avere un Ministero specifico dedicato alle politiche migratorie. All'apparenza, si tenderebbe a plaudire alla volontà greca di aver svincolato le politiche migratorie dagli Interni, ma, bisogna specificare che, nelle prassi emergenziali, l'intervento è disposto da una collaborazione tra il "Ministero della protezione dei cittadini" (alter ego degli Interni) e il Ministero della Difesa (ad esempio attraverso la creazione delle missioni Nato nel Mar Egeo).

Fuori dall'area euromediterranea, si colloca invece l'esempio della Germania. Tale nazione ha creato, nel 1978, il commissariato per la migrazione, i rifugiati e l'integrazione del governo federale, istituendo un apposito Ministro di Stato. Questo ufficio "sostiene il governo federale nell'ulteriore sviluppo della politica di integrazione e nella promozione della convivenza di tutte le persone nel paese, siano essi tedeschi o stranieri, con o senza storia di immigrazione". Uno dei suoi compiti principali è "promuovere l'integrazione degli immigrati che vivono in Germania. Mira a sviluppare le condizioni per una convivenza libera da tensioni tra tutti i cittadini, per promuovere la comprensione reciproca e contrastare la xenofobia e le disparità di trattamento". La politica migratoria tedesca, dal dopoguerra sino al miracolo economico, fu improntata sull'accoglimento massiccio di migranti o anche di cd. "manodopera non qualificata", questa politica che potremmo definire "post-fordista" (vd. *supra* I capitolo) raggiunse il culmine quando nel 2015-2016 la Germania aprì le porte a migliaia di rifugiati siriani.

Questa comparazione qui presentata si rivela utile per lo studio del linguaggio utilizzato da ogni Ministero nell'area più affine all'Italia; studiare le politiche migratorie di ogni Paese potrebbe sicuramente ben più incidere ai fini di quest'analisi. Se infatti ci limitassimo a quel che dispone la legge istitutiva del Ministero dell'interno italiano, daremmo luce ad una situazione piuttosto parziale, che invece è ben più profonda di quel che emerge in superficie.

Il Ministero degli interni italiano ha competenza sull'ordine pubblico in quanto autorità nazionale di pubblica sicurezza di vertice.

Le principali funzioni del ministero sono regolate dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e consistono nell'assicurare:

- garanzia della regolare costituzione degli organi elettivi degli enti locali e del loro funzionamento, regolamentazione della finanza locale e dei servizi elettorali, vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe e attività di collaborazione con gli enti locali;
- tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e coordinamento delle forze di polizia;
- amministrazione generale e rappresentanza generale di governo sul territorio;
- tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli delle confessioni religiose, di cittadinanza, immigrazione e asilo.

All'art. 14 del medesimo decreto legislativo vien poi specificato il potere di ordinanza in materia di protezione civile, tutela dei diritti civili, cittadinanza, immigrazione, asilo, soccorso pubblico, prevenzione incendi.

Le funzioni del Ministero dell'interno riguardo la tematica migrazioni è, come normativamente prescritto, per lo più in ottica garantista.

Se invece ci si colloca sul sito web istituzionale del Ministero dell'Interno, ovvero sia il biglietto da visita pubblico, nell'apposita sezione "Migrazioni ed Asilo" il *topic* viene presentato alla stregua di tali parole:

*“Coniugare il rispetto delle regole e il controllo dei flussi migratori con l’integrazione degli stranieri e l’accoglienza di coloro che chiedono asilo, garantendo l’ordine la sicurezza pubblica. È la sfida che si pone una società moderna e multi-etnica.”<sup>37</sup>”*

La frase risulta esplicativa e al contempo emblematica. Il rispetto delle regole e il controllo dei flussi migratori sono collocati quali addendi il cui risultato combacerebbe con l’integrazione e l’accoglienza, il fine ultimo resta, per antonomasia, nel garantire due tasselli fondamentali per la quale vien facile rimettersi nelle mani del Ministero dell’Interno: l’ordine e la sicurezza pubblica. Dalle funzioni garantistiche affidate dalla norma si approda dunque alle prassi securitarie: è proprio qui che la politica migratoria rivela il suo volto, attraverso il linguaggio mediatico con il quale si fissano i confini morali e simbolici.

Vien troppo facile l’associazione del binomio “Immigrazione-Sicurezza” se, attraverso una retorica, si tende ad enfatizzare l’idea del pericolo e della minaccia che l’immigrazione potrebbe a vario titolo rappresentare per il nostro Paese<sup>38</sup>.

### **2.1 Accoglienza e Ministero dell’interno – il decreto 142/2015**

Nel 2015 veniva approvato il decreto legislativo 142<sup>39</sup> che dava competenza, per le esigenze di prima accoglienza e per l’espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica, ai centri governativi di prima accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell’interno.

La prima accoglienza viene originariamente pensata per fornire il primo soccorso ai richiedenti asilo, completare le procedure di identificazione, individuare eventuali vulnerabilità e formalizzare la domanda di protezione internazionale, include gli hotspot e i “Centri di Prima Accoglienza” (CPA) tra cui CPSA/CARA/CDA/HUB. La legge poi introduce anche i “Centri di Accoglienza Straordinari” (CAS), nati per rispondere ad una situazione emergenziale e

---

<sup>37</sup> <http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo>

<sup>38</sup> G. Campesi - *Immigrazione: da questione sociale a minaccia per la sicurezza* - 2013

<sup>39</sup> Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

contingente ma che hanno negli anni attraversato un processo di normalizzazione, come spesso accade, si continua ad utilizzare uno strumento eccezionale per far fronte ad un “emergenza” strutturale<sup>40</sup>.

Ogni richiedente asilo comunque approda, su disposizione del Prefetto, in un CPA o in un CAS – normalmente se mancano posti o vi sono esigenze impellenti - per poi, verificati i requisiti, essere ricompreso nel sistema SPRAR che invece è predisposto da enti su affidamento dei Comuni che offrono volontariamente la propria adesione ad accogliere i progetti (quest’ultima struttura è stata sostanzialmente modificata dal Decreto Salvini).

Attraverso quanto disposto normativamente dal decreto 142/2015 le Prefetture hanno assunto un ruolo centrale e centripeto nella gestione della prima accoglienza, seppur coadiuvati da forme di coordinamento a livello locale, regionale e nazionale (con un tavolo anch’esso convocato dal Ministero dell’interno).

Talvolta all’interno di tale disposizione vien ricompreso addirittura l’ufficio della Questura (anch’esso, come noto, un ufficio del dipartimento della pubblica sicurezza agli ordini del Ministero dell’interno), ad esempio con il compito dello screening ed analisi delle documentazioni prodotte dai richiedenti (es. art. 15 del dlgs 142/2015 “Modalità di accesso al sistema di accoglienza territoriale”).

Stando ai dati ISMU<sup>41</sup> aggiornati al 31 ottobre 2018, il 90% di chi si trova nei circuiti dell’accoglienza è collocato nella cosiddetta accoglienza straordinaria, quasi interamente gestita dal comparto della pubblica sicurezza, sotto la direzione del Ministero dell’Interno, delle prefetture, o meglio, dagli Uffici territoriali del governo, che vengono definite normativamente quali “terminali politico-operativo dell'apparato della sicurezza”.

Gli Uffici Territoriali, in quanto detentori della competenza sull’ordine e la sicurezza pubblica, furono già investiti dai cd. Patti per la sicurezza (potenziati da l. Minniti), nient’altro che accordi di collaborazione stipulati tra Stato ed enti locali che prevedono l’azione congiunta di più livelli di governo e la promozione di interventi per rendere effettivo “il diritto alla sicurezza”.

---

<sup>40</sup> G. Fabini, O. F. Tabar, F. Vianello – *Critica del presente, senza nostalgie del passato* da *Lungo i confini dell'accoglienza*, Manifesto Libri, 2019.

<sup>41</sup> Iniziative e studi sulla Multietnicità <http://www.ismu.org/ricerca/dati-sulle-migrazioni/>

Nella pagina web dedicata agli Uffici Territoriali di Governo, alla voce “Patti per la sicurezza<sup>42</sup>”, la descrizione che compone il cappello del *topic* è alquanto dirimente:

*“Il disagio sociale e lo scadimento dei comportamenti civili sono spesso strettamente legati a fenomeni di maggiore pericolosità e allarme che ledono il diritto alla sicurezza, soprattutto delle fasce più deboli della popolazione (anziani, donne e minori). L’obiettivo dei Patti è quello di eliminare progressivamente le aree di degrado e di illegalità, nel rispetto delle competenze delle autorità di pubblica sicurezza, ottimizzando l’integrazione con le politiche di sicurezza delle autonomie territoriali e impegnando maggiormente le polizie locali. I Patti spesso consistono in piani che prevedono lo stanziamento di fondi o l’impiego di maggiori risorse umane, oppure azioni mirate per affrontare, ad esempio, la questione dei rom o i reati di contraffazione, di sfruttamento della prostituzione, di abusivismo commerciale. Possono comportare anche la riorganizzazione dei presidi delle forze dell’ordine, l’intensificazione dei ‘poliziotti di quartiere’, il contrasto alle ‘forme di mendacità organizzata’.”*

L’affidamento di competenze relative all’immigrazione agli Uffici inerenti agli Interni appare, sulla scorta delle suindicate argomentazioni, sicuramente emblematico.

È chiaro che qui si nota eminentemente come l’immigrazione in Italia è declinata sempre quale problema di sicurezza e come tale viene gestita.

Gli uffici dediti ontologicamente al controllo dell’ordine e alla garanzia della sicurezza, con tanto di “azioni mirate per affrontare la questione dei rom” e per il “contrasto alle forme di mendacità organizzata”, crea, fin dal principio, un corto circuito. Il concetto di securitarizzazione delle migrazioni è stato sovente utilizzato proprio per indicare il processo per cui un dato fenomeno viene trattato come problema inerente alla sicurezza, al di là della reale minaccia che questo fenomeno possa costituire.

Le direttive europee a cui si davano attuazione attraverso il decreto 142 del 2015 potevano ben rappresentare un volano per la garanzia, l’implementazione di diritti e servizi e per l’integrazione sociale e lavorativa dei migranti piuttosto che, come accaduto, ed ancor più a seguito dei decreti Salvini, uno stratagemma di

---

<sup>42</sup> <http://www.interno.gov.it/it/temi/territorio/patti-sicurezza>

disciplinamento e di controllo dei corpi. Nel caso dell'Italia vi è stata una volontà preordinata nel demandare alla polizia il governo della mobilità in tutti i passaggi: dall'arrivo, all'accoglienza, alla formalizzazione di un permesso di soggiorno fino alla regolazione delle procedure espulsive: migranti come soggetti "pericolosi" che come tali vengono controllati, detenuti, trattenuti nei centri e quando possibile, espulsi.

### **3. Il binomio migrazione e sicurezza nelle legislazioni su migrazioni e sicurezza – Critiche.**

Nel secondo capitolo le legislazioni inerenti al binomio migrazioni e sicurezza venivano analizzate in maniera compilativa, al fine di sintetizzare i contenuti normativi per destreggiarsi al meglio su un piano così denso ed ampio.

Qui di seguito, invece, si analizzeranno tutte le normative strutturate sul binomio immigrazione-sicurezza sinora citate, al fine precipuo di individuare l'apparato emergenziale fuso alle politiche simboliche-efficientiste, il tutto con uno sguardo criminologico critico.

#### **3.1 Pacchetto Sicurezza 2008-2009**

Il contesto storico nella quale la legislazione ad opera del ministro dell'interno Roberto Maroni si inseriva, era profondamente segnato dalla conclamata crisi economica in Italia, il Prodotto Interno Lordo diminuiva dell'1,2% sino al crollo decisivo del 2009 (-5,5% del PIL): in sostanza, a partire dal 2008 l'Italia alternò periodi di stagnazione a veri e propri periodi di recessione. Il neonato governo Berlusconi IV (giuramento 7 maggio 2008), a seguito del crollo del Governo Prodi, si ritrovava sostanzialmente delle vere e proprie emergenze fra le mani: quella dei rifiuti a Napoli, quella economica in cui tentare di salvare le grandi imprese italiane (tra cui Alitalia) e ovviamente quella politica.

Il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92 convertito con legge 24 luglio 2008 n. 125, ha rappresentato il primo provvedimento per importanza della nuova legislatura, potendosi ben catalizzare come appianamento delle problematiche e strumento populistico-efficientista.

Secondo quanto dichiarato dal ministro Maroni, il decreto avrebbe consentito "un contrasto più efficace dell'immigrazione clandestina, una maggiore prevenzione



della microcriminalità diffusa, attraverso il coinvolgimento dei sindaci nel controllo del territorio, e una più incisiva lotta alla mafia, grazie alla norma che prevede l'aggressione ai patrimoni dei boss". Come si nota, il decreto è lungi dal rappresentarsi come omogeneo, tutt'altro: lo stesso si presenta come un calderone risolutore di tutte le problematiche gettonate dal sentore comune; si attaccano, infatti, in un solo provvedimento, i soggetti in ebbrezza alcolica su circolazione stradale, i migranti clandestini e gli italiani o stranieri che concedano loro immobili in locazione, le indagini lente ed i processi fin troppo longevi, l'insicurezza urbana e gli spazi indecorosi quali fattori della mancanza di forze dell'ordine sul territorio, i condannati per mafia, sino alla burocrazia negli uffici delle Procure della Repubblica.

Quando nel luglio veniva poi approvato definitivamente il decreto sicurezza, contemporaneamente il Senato votava, tra l'altro, all'unanimità il Trattato di Lisbona<sup>43</sup>.

### ***3.1.1 La misura dell'allontanamento e dell'espulsione***

Il decreto del 2008 si apre con una modifica "muscolosa" del codice penale. L'articolo 235 ante riforma prevedeva che il giudice ordinasse la misura di sicurezza dell'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato oltre che nei casi espressamente previsti dalla legge (come le ipotesi previste dall'art. 86 D.p.r. 309 del 1990 T.U. Stupefacenti e all'art. 15 D. Lgs. 286 del 1998 T.U. immigrazione), quando lo straniero fosse stato condannato alla reclusione per un tempo non inferiore a dieci anni. La nuova disciplina rimasta immutata tutt'ora, invece, estendeva da una parte il novero delle misure, non più solo l'espulsione, ma anche l'allontanamento, nonché il presupposto oggettivo di operatività della stessa, potendo essere ordinata quando lo straniero sia condannato alla reclusione per un tempo superiore ai due anni. Infine, la previsione è stata munita di una specifica sanzione penale, laddove "il trasgressore dell'ordine di espulsione od allontanamento pronunciato dal giudice è punito con la reclusione da uno a quattro anni". Analoga sorte ha interessato la misura di sicurezza dell'espulsione, prevista nella parte speciale del codice all'art. 312 c.p.

---

<sup>43</sup> Il trattato di Lisbona tra le altre cose, modificava il nome del Ministro Europeo degli Esteri in Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

In sostanza il condannato straniero, intra o extra UE, è stato profondamente penalizzato, potendo rischiare l'allontanamento ovvero l'espulsione, anche quando trattasi di condanne per reati infinitamente minori, bagatellari, che normalmente destano un innocuo o nessun allarme sociale.

La misura in essere deve essere interpretata sotto due ordini di argomentazioni: da un lato il seguire da parte di Maroni del modello<sup>44</sup> *zero tolerance* della New York di Rudolph Giuliani, per impartire dunque l'idea che nessuno potesse scampare alle maglie del diritto penale, il cosiddetto "pugno di ferro"; dall'altro lato aveva la ratio, ben più pragmatica e meno populistica, di poter far scontare la pena nelle nazioni di provenienza dei condannati, il tutto per via di un'ulteriore emergenza, ben nota, del sovraffollamento carcerario. I dati<sup>45</sup> del Ministero della Giustizia relativi al luglio del 2008 non mentono: le carceri contavano 54.794 detenuti<sup>46</sup>, di cui 20.458 stranieri, ovvero sia il 37,34 % della popolazione carceraria totale, con un tasso di sovraffollamento che raggiungeva le vette del 135% (peggiorato sino all'intervento della Sentenza Torreggiani nel 2011).

### ***3.1.2 L'aggravante di clandestinità***

Si ricordi, poi, per eccellenza, la sovrapposizione totale fra le tematiche migrazione-sicurezza, all'interno della cd. aggravante di clandestinità, (vd. anche *supra* II capitolo) all'art.61 n.11 bis c.p. oggi abrogato a seguito delle sentenze n. 249 e 250 del 2010 della Corte Costituzionale.

Quanto in esame, prevedeva una circostanza aggravante comune per i fatti commessi dal colpevole "mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale", in tal modo si configurava ammissibile un trattamento diversificato e peggiorativo per lo straniero.

Con tale introduzione si creava una totale distorsione del principio di legalità e della responsabilità penale personale che prescrive che un soggetto debba essere sanzionato per le condotte tenute e non per le sue qualità personali. Al contrario, la norma di cui al decreto sicurezza, poneva una presunzione generale ed assoluta di maggiore pericolosità dell'immigrato irregolare, a prescindere da ogni circostanza

---

<sup>44</sup> <https://www.repubblica.it/2008/12/sezioni/cronaca/maroni-tolleranza-zero/maroni-tolleranza-zero/maroni-tolleranza-zero.html>

<sup>45</sup> [http://www.ristretti.it/commenti/2008/luglio/pdf4/detenuti\\_21luglio.pdf](http://www.ristretti.it/commenti/2008/luglio/pdf4/detenuti_21luglio.pdf)

<sup>46</sup> Una situazione cresciuta a dismisura rispetto due anni prima, in cui, a seguito dell'indulto del 2006, la popolazione carceraria si assestò a 39005 detenuti.

individuale oggettiva e soggettiva. La qualità di immigrato “irregolare” diveniva un vero e proprio “stigma”, presupposto per un trattamento penalistico differenziato del soggetto contrario al principio di eguaglianza, al sistema internazionale dei diritti dell’Uomo e al principio di non-discriminazione.

### ***3.1.3 Il reato di clandestinità***

È tuttora in vigore, invece, il reato di clandestinità, introdotto dalla legge n. 94 del 2009 che modificava il Testo Unico delle norme sugli stranieri extracomunitari con l’introduzione dell’art. 10 bis. Tale articolo sanziona la condotta dello straniero che fa ingresso o si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni che disciplinano, appunto, l’ingresso ed il soggiorno in Italia dei cittadini di Paesi non appartenenti all’Unione europea (con esclusione, quindi, dei cittadini comunitari, nei cui confronti questo reato non si applica). La sanzione è composta da un’ammenda da 5.000 a 10.000 € poiché trattasi di un reato contravvenzionale, punito con la sola pena pecuniaria, per il quale non è possibile l’adozione di forme limitative della libertà personale, quali l’arresto o il fermo di polizia, dato che, il sistema processuale penale improntato sulle garanzie dello stato di diritto, non consente di mettere in carcere una persona per un reato che non è punito con la pena detentiva.

Tale norma è una reazione al contesto normativo sovranazionale ben più ampio. Nel 2008, infatti, il Parlamento e Consiglio Europeo adottarono una direttiva avente ad oggetto “Norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare” (Direttiva rimpatri), il cui termine di recepimento negli ordinamenti interni degli Stati membri sarebbe scaduto il 24.12.2010. Corre l’obbligo di precisare che detta direttiva – vincolante dopo la scadenza del termine di recepimento – prevedeva che le espulsioni degli stranieri fossero attuate ordinariamente in modo non coattivo, concedendo a chi doveva essere espulso un termine per la partenza volontaria, decorso invano il quale si poteva procedere all’allontanamento coatto. Per contro, il sistema espulsivo italiano, disegnato nel 2002 dalla Bossi-Fini, prevedeva che tutte le espulsioni fossero eseguite immediatamente dalla Polizia con l’accompagnamento coattivo alla frontiera dello straniero da espellere, l’esatto contrario delle norme europee.

Fu così che i due ministri, Maroni ed Alfano, ebbero l’intuizione del reato di clandestinità. La direttiva europea consentiva agli Stati membri di derogare

all'obbligo di concedere un termine per la partenza volontaria nei casi in cui l'espulsione fosse stata disposta come sanzione penale o in conseguenza della stessa, il Governo, dunque, decise di creare un reato "ad hoc" di ingresso e soggiorno illegale, sanzionandolo pecuniariamente, ma prevedendo che il giudice di pace potesse sostituire l'ammenda con l'espulsione, a titolo di sanzione sostitutiva della stessa pena pecuniaria. In questo modo l'espulsione sarebbe stata conseguente ad una sanzione penale e, conseguentemente, si sarebbe potuta aggirare la direttiva rimpatri non applicandola, nel pieno rispetto formale della direttiva stessa<sup>47</sup>.

Non occorre essere per forza all'interno degli apparati giudiziari per capire che gli stranieri che entrano o che soggiornano illegalmente in Italia, non abbiano la disponibilità di pagare un'ammenda che si aggiri tra i 5000 e i 10000 euro di cui all'art.10 bis del TU del 1998. Gli stranieri che giungono "illegalmente" non hanno infatti alcuna possibilità di lavorare legalmente non avendo a loro volta alcun permesso di soggiorno, come ovvio, non hanno nemmeno la possibilità di avere un conto corrente. Il motivo della genesi del reato di cui si discute è la preordinata elusione degli obblighi UE, seppur la direttiva specifichi alla disposizione n.13 che "l'uso di misure coercitive dovrebbe essere espressamente subordinato al rispetto dei principi di proporzionalità e di efficacia per quanto riguarda i mezzi impiegati e gli obiettivi perseguiti. Occorre stabilire garanzie minime per l'esecuzione del rimpatrio forzato alla luce della decisione 2004/573/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri. Gli Stati membri dovrebbero poter disporre di diverse possibilità per monitorare il rimpatrio forzato."

Lo stratagemma di Maroni si colloca perfettamente nell'esempio di politica penale simbolica ed efficientista, con tanto di effetto ingannevole pseudo protettivo per i cittadini.

---

47 G. Savio - *Il reato di clandestinità: che cos'è e in cosa consiste* su Libertà e Giustizia, 2016;

### 3.2 Decreto Minniti-Orlando

Quanto riconducibile all'operato del ministro dell'interno Marco Minniti assume sicuramente un rilievo differente rispetto agli altri, poiché proveniente, questa volta, da un governo di espressione di centro-sinistra. Nonostante la connotazione ideologica del partito di maggioranza del governo Gentiloni, i decreti del 2017 (differenziati questa volta fra Migranti e Sicurezza) si collocano, ai fini della nostra analisi, in una posizione intermedia: ispirate dai precedenti Pacchetti Sicurezza di Maroni e d'ispirazione per i successivi Decreti Sicurezza di Salvini. A differenza di quest'ultimi, Minniti decise di differenziare il binomio migrazione e sicurezza scegliendo di creare due decreti differenti, rispettivamente il n.13 ed il n.14, approvati più o meno nello stesso periodo. La scelta di non sovrapporre le due tematiche in un *unicum* non fu di certo per una posizione ideologica, piuttosto potremmo dire una scelta organizzativa-sistemica. Più volte infatti il Ministro avrebbe dichiarato che "la tematica dell'accoglienza ai migranti deve proseguire di pari passo con quella della sicurezza"<sup>48</sup>.

Venendo al merito, il decreto legge n. 13, cd. Decreto Migranti, reca "disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale", convertito poi in legge due mesi dopo (legge 13 aprile 2017 n.46).

#### 3.2.1 *L'istituzione delle sezioni specializzate*

La prima modifica riguarda l'istituzione, presso i tribunali ordinari, delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. In prima battuta tale introduzione fu aspramente criticata per via dell'introduzione di ipotetici "giudici speciali" discriminatori, in quanto tali vietati dall'art. 102 della Costituzione. Quanto invece normato dalla legge poteva invece rappresentare un piccolo passo avanti attraverso il quale determinati casi venissero seguiti da magistrati competenti in materia d'immigrazione, conoscitori del diritto internazionale e comunitario, conoscitori della lingua inglese e francese e, potenzialmente, più accorti alle vicissitudini che scaturiscono da un progetto migratorio. Tuttavia il legislatore perse un'ottima opportunità per normare al meglio il diritto dell'immigrazione in toto. Nonostante

---

<sup>48</sup> <https://nova.ilsole24ore.com/infodata/la-mappa-dei-reati-commessi-dagli-stranieri/>

le nuove sezioni si dicano “specializzate in materia di immigrazione”, non è stato attribuito loro molte delle competenze relevantissime. Quanto inerente all’ingresso, al soggiorno e alle misure di allontanamento, costituenti il cuore del diritto dell’immigrazione, restano infatti ancora attribuite alla competenza dei giudici di pace ed alla giurisdizione amministrativa, palesemente inadeguata alla trattazione dei diritti fondamentali delle persone.

### ***3.2.2 Il nuovo procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale***

Il decreto riscrive tra l’altro anche una nuova procedura per i giudizi sul riconoscimento della protezione internazionale riportando nuovamente in auge il modello camerale con l’espressa previsione di non reclamabilità al collegio.

Come da più parti affermato, la scelta del rito camerale come unico grado di giudizio di merito, ha creato una procedura in forza della quale il giudizio sulle controversie di protezione internazionale è interamente cartolare<sup>49</sup>.

Quanto predisposto ha costituito un grave *vulnus* al principio del contraddittorio creando una procedura speciale in materia di diritti fondamentali, a fronte di un sistema processuale che, normalmente, consente tre gradi di giudizio perfino per le contravvenzioni al codice della strada.

Bisogna specificare però che sia il rito camerale, il contraddittorio solo cartolare e l’abolizione del secondo grado, presi singolarmente, non sono incostituzionali, ma il loro combinato disposto consente una vera e propria violazione del principio di uguaglianza e di quello di difesa, costituzionalmente garantiti *erga omnes* e ovviamente non solo per i cittadini italiani. Inoltre, la previsione di un’udienza in ogni caso mai pubblica incide pesantemente sul principio di pubblicità del giudizio, previsto dalle normative comunitarie<sup>50</sup> e dai trattati internazionali<sup>51</sup>.

Il modello processuale di Minniti mancando completamente della caratteristica dell’oralità si pone in netto contrasto con l’essenza della materia della protezione internazionale. All’interno del procedimento di riconoscimento assume infatti una assoluta centralità la descrizione dei fatti e delle circostanze narrate dal richiedente:

---

<sup>49</sup> In cui il giudice legge gli atti probatori nei limiti, senza dover assumere prove o sentire i testi.

<sup>50</sup> “Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata pubblicamente da un tribunale indipendente e imparziale” art. 6 Convenzione Europea dei Diritti Umani, l’art. 47, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea

<sup>51</sup> Art. 10 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo e l’art. 14, par. 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici

è arduo immaginare che queste peculiarità possano essere soddisfatte in un modello processuale meramente cartolare, fondato per lo più sulla videoregistrazione<sup>52</sup> del colloquio in Commissione Territoriale.

In sintesi, sebbene tale riforma processuale ha la ratio manifesta di “velocizzare l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale”, al suo interno custodisce la funzione latente, volontaria o meno, di ridurre diritti e garanzie processuali ai migranti.

### ***3.2.3 L’introduzione dell’art.10 ter – Logica Hotspot***

Di poi, la legge Minniti ha introdotto nel T. U. Immigrazione l’articolo 10 ter, rubricato “Disposizioni per l’identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare”. Tale articolo prevede che lo straniero rintracciato in occasione dell’attraversamento irregolare della frontiera, ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare sia condotto presso gli appositi punti di crisi (gli hotspot, secondo la dizione della Commissione europea) allestiti nell’ambito delle strutture di cui alla legge 563/1995.

La storia di questa legge si colloca in un contesto anch’esso emergenziale e straordinario; è conosciuta come “legge Puglia” e prevede l’installazione di grossi centri per far fronte a quel che fu il “grande esodo” di migranti dall’Albania all’Italia nella metà degli anni ’90<sup>53</sup>.

È importante ricordare che non viene mai specificato, men che meno dalla legge Puglia, se questi centri siano aperti o chiusi: la conseguenza è che l’eventuale restrizione della libertà personale che può perpetrarsi resta priva di copertura normativa. Benché sia finalizzato esclusivamente al primo soccorso medico e alla pre-identificazione fotodattiloscopica, il trattenimento in tali strutture – soprattutto in periodo di elevato afflusso di migranti – dura ben oltre le prescritte 48 ore, come documentato anche da indagini parlamentari<sup>54</sup>.

Anche qui, come sovente accade, le modifiche legislative attuate dal decreto si sono mosse al fine di giustificare forme e strutture fuori da un contesto strutturale e

---

<sup>52</sup> La possibilità della videoregistrazione del colloquio e del suo utilizzo ai fini giudicanti è stata altresì prevista dal decreto Minniti.

<sup>53</sup> Riflessioni interpretative sulla Legge Minniti-Orlando a cura de l’Asgi, 2017

<sup>54</sup> Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia, Roma, 2016, p. 22 ss..

pienamente adeguate in quello straordinario, con addirittura la riabilitazione di un provvedimento lontano nel tempo e nel contesto, al sol fine di dare copertura normativa all'approccio hotspot, piuttosto che modificarlo o, magari, eliderlo completamente.

### ***3.2.4 La trasformazione dell'operatore in pubblico ufficiale***

Il decreto Minniti, ancora, re-disciplinando il decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25<sup>55</sup> ha innovato l'art. 11, rubricato "Obblighi del richiedente asilo", inserendo il comma 3-sexies. Lo stesso recita: "Nello svolgimento delle operazioni di notificazione di cui al comma 3<sup>56</sup>, il responsabile del centro o della struttura è considerato pubblico ufficiale ad ogni effetto di legge". La modifica, nonostante sia circoscritta all'ambito delle notifiche, cambia completamente il ruolo e la funzione degli operatori sociali, un ruolo che, almeno in teoria, avrebbe dovuto basarsi su un rapporto di fiducia e terzietà, per forza di cose da non dover sovrapporre al rapporto con Prefetture, Questure e dunque con lo Stato.

Anche in questa variazione si comprende al meglio l'influenza dell'approccio securitario sulla tematica dell'accoglienza migranti. Gli operatori si trasformano in un pubblico ufficiale, definiti "coloro i quali esercitano una pubblica funzione amministrativa".

La nozione di pubblico ufficiale la si ritrova all'art. 357 del codice penale che specifica: "...è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi, e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per

---

<sup>55</sup> Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato

<sup>56</sup> 3. Le notificazioni degli atti e dei provvedimenti del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale sono validamente effettuate presso il centro o la struttura in cui il richiedente è accolto o trattenuto ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142. La notificazione avviene in forma di documento informatico sottoscritto con firma digitale o di copia informatica per immagine del documento cartaceo, mediante posta elettronica certificata all'indirizzo del responsabile del centro o della struttura, il quale ne cura la consegna al destinatario, facendone sottoscrivere ricevuta. Dell'avvenuta notificazione il responsabile del centro o della struttura dà immediata comunicazione alla Commissione territoriale mediante messaggio di posta elettronica certificata contenente la data e l'ora della notificazione medesima. Ove il richiedente rifiuti di ricevere l'atto o di sottoscrivere la ricevuta il responsabile del centro o della struttura ne dà immediata comunicazione alla Commissione territoriale mediante posta elettronica certificata. La notificazione si intende eseguita nel momento in cui il messaggio di posta elettronica certificata di cui al periodo precedente diviene disponibile nella casella di posta elettronica certificata della Commissione territoriale.



mezzo di poteri autoritativi o certificativi”. Una figura che viene incanalata forzatamente in un gioco di ruoli in cui operano sorveglianti e sorvegliati.

### **3.2.5 *Il lavoro volontario e gratuito dei richiedenti asilo***

Il decreto ha poi introdotto un’innovazione, attraverso la quale i Prefetti possono promuovere, d’intesa con i Comuni, le Regioni e le Province autonome, ogni iniziativa utile all’implementazione dell’impiego lavorativo di richiedenti protezione internazionale, su base volontaria, in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali, promuovendo la diffusione delle buone prassi e di strategie congiunte tra i soggetti sopra indicati, e predisponendo con le organizzazioni del terzo settore appositi progetti da finanziare con risorse europee destinate al settore dell’immigrazione e dell’asilo. Il Decreto n.142 entrato in vigore nel 2015 aveva ribadito il diritto a svolgere attività lavorative già dopo due mesi dall’avvio delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale. Di volontariato invece si iniziò a parlarne quando il Ministero dell’interno aveva diramato una circolare ministeriale sul volontariato migranti ed aveva promosso iniziative che coinvolgevano i migranti ospiti di centri di accoglienza, indicando aspetti e condizioni per l’avviamento di questo tipo di iniziative.

L’impiego dei migranti richiedenti asilo in attività di volontariato è valido, utile, solo se rientra in un progetto più ampio di integrazione ed assistenza nel e con il territorio in cui i migranti sono accolti ed ospitati. In caso contrario, diventa invece un iniquo strumento in cui il messaggio dell’accoglienza e della solidarietà viene distorto pericolosamente, divenendo in realtà una forma di inclusione differenziale, basata sull’ingiunzione a “rendersi utili” “impiegare tempi morti” e addirittura “ringraziare per l’accoglienza e per il salvataggio in mare”.

Adottando un lessico *foucaultiano*, le funzioni di controllo a cui mira l’accoglienza non riguardano esclusivamente il livello sistemico dei flussi e delle popolazioni, tipico del potere governamentale, ma penetrano anche sul piano del corpo e della soggettività, caratterizzandosi quindi come uno strumento disciplinare.

### **3.2.6 *Il DASPO Urbano***

Venendo al decreto successivo, il n.14, ci si soffermerà invece sul cuore pulsante del provvedimento: il cd. Daspo Urbano.

Il Capo II è intitolato “Disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano”: il legislatore ha qui predisposto nuovi ed incisivi strumenti finalizzati alla tutela del decoro e dell’uso di alcuni luoghi della città, con l’intento di prevenire alcune condotte che, secondo quanto concepito dal Ministero dell’interno, ne impedirebbero l’accessibilità e la fruizione. In queste disposizioni, emerge chiaramente il ruolo assunto dal decoro urbano, come uno dei fattori costitutivi della nozione di sicurezza urbana<sup>57</sup>, e la sua tutela viene garantita tramite un inedito potere punitivo comunale<sup>58</sup>. L’art. 9, comma 1, individuando le aree “interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano” nonché le relative pertinenze e, fatte salve le vigenti normative a loro tutela, introduce una fattispecie di illecito amministrativo volta a sanzionare la violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione delle suddette aree interne. Dunque, al momento dell’accertamento della violazione dei suddetti divieti, viene adottata contemporaneamente nei confronti del trasgressore sia una sanzione amministrativa pecuniaria (da 100 a 300 €), sia un ordine di allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto, e un’efficacia di quarantotto ore.

L’ordine di allontanamento si dispone altresì nei confronti di coloro che, nelle medesime aree, abbiano commesso gli illeciti, amministrativi o penali, di ubriachezza, atti contrari alla pubblica decenza, esercizio abusivo del commercio o del parcheggio abusivo. Ancora, al comma 3 dell’art. 9 si prevede che i regolamenti di polizia urbana possono individuare ulteriori aree urbane su cui insistono musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico, alle quali si applicano le medesime disposizioni di cui prima, e pertanto, anche in relazione a questi luoghi, colui che si renderà autore delle condotte richiamate sarà raggiunto tanto dall’ordine di allontanamento, quanto dalla sanzione pecuniaria. L’intento perseguito dal legislatore si concentrava sul rafforzamento dell’efficacia delle sanzioni amministrative previste per comportamenti ritenuti lesivi del decoro urbano – e pertanto della sicurezza urbana – tramite la predisposizione di questa nuova misura accessoria.

---

<sup>57</sup> F. Gatta, *Il Decreto Minniti: analisi sul potere d’ordinanza del Sindaco*, Ius in itinere, 2018.

<sup>58</sup> V. Antonelli, *La sicurezza in città ovvero l’iperbole della sicurezza urbana*, Istituzioni del Federalismo, 2018.

L'ordine di allontanamento si fonda sullo stesso presupposto dell'illecito amministrativo, ma è disposto con un provvedimento amministrativo giuridicamente indipendente ed autonomo rispetto a quest'ultimo. Nonostante la natura formale amministrativa, il daspo urbano si atteggia a provvedimento di natura penale per via della finalità repressiva e general-preventiva della sanzione inflitta, un diritto penale mascherato con una macchina "amministrativizzante".

### 3.3 Decreti Salvini 2018 e 2019

L'*opera magna* di Salvini si compone in due decreti, il primo suddiviso internamente in titoli e capi tematici vertenti ora l'immigrazione ora la sicurezza, il bis, invece, è omnicomprensivo nel medesimo capo delle tematiche immigrazione e sicurezza, il decreto bis, non a caso si apre con le "disposizioni urgenti in materia di contrasto all'immigrazione illegale e di ordine e sicurezza pubblica".

I decreti legge, per la loro voracità e velocità d'approvazione, contengono in sé contraddizioni ed ambiguità proprie del contesto in cui si inseriscono. Se il decreto 138/2018, infatti, maturava nel corso delle campagne mediatiche del ministro dell'interno Salvini, il decreto 53/2019 è frutto di rapide e frettolose valutazioni, col fine preordinato di bloccare i salvataggi in mare da parte delle Organizzazioni Non Governative (almeno sul fronte migrazioni).

Il 19 maggio 2019, infatti, in diretta tv, il ministro dell'interno Salvini scopriva che i 47 migranti a bordo della nave Sea Watch 3, bloccati da giorni al largo delle coste italiane, stavano arrivando a Lampedusa a bordo di un mezzo della guardia di finanza dopo che il procuratore di Agrigento Luigi Patronaggio aveva disposto un sequestro probatorio per la nave, aprendo un'indagine per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Il ministro, sempre in diretta<sup>59</sup>, oltre a minacciare di denunciare il procuratore, effettuò una promessa: quella di intervenire ancor più in fretta del dovuto per "correre ai ripari". Già il 22 maggio 2019, in diretta TV, veniva mostrato il testo integrale, "frutto del lavoro di questi giorni e queste ore<sup>60</sup>", il tutto, è bene specificare, anche in vista delle elezioni europee del 26 maggio 2019.

---

<sup>59</sup> [ps://www.la7.it/nonelarena/video/salvini-su-sbarco-sea-watch-hanno-approfitato-di-salvini-in-diretta-da-giletti-per-farli-sbarcare-19-05-2019-272190](https://www.la7.it/nonelarena/video/salvini-su-sbarco-sea-watch-hanno-approfitato-di-salvini-in-diretta-da-giletti-per-farli-sbarcare-19-05-2019-272190)

<sup>60</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=knO4rg-YP5A>

*Rimandando al capitolo II per il contenuto nel merito di entrambi i decreti, si proseguirà con la presentazione dei rilievi critici più eminenti inerenti alle leggi Salvini.*

### **3.3.1 L'impossibilità dell'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo nella 132/2018**

La legge immigrazione e sicurezza del 2018 con l'art. 13 ha modificato le disposizioni contenute nel decreto legislativo 142 del 2015 in merito alla domiciliazione e iscrizione anagrafica.

Da principio, il migrante che intendeva dichiarare la propria residenza all'anagrafe competente, accanto alla manifestazione di volontà e all'elemento oggettivo di permanenza in un determinato luogo, doveva documentare la regolarità del proprio soggiorno, attraverso l'esibizione del permesso di soggiorno valido e del documento di identità internazionale.

Non a caso, il principio generale, espresso nel TU dell'immigrazione affermava la sostanziale equiparazione del cittadino straniero regolarmente soggiornante – e quindi anche del titolare di un permesso per asilo – al cittadino italiano ai fini delle iscrizioni e variazioni anagrafiche.

La legge Salvini ha disposto invece che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente l'iscrizione all'anagrafe dei residenti, fermo restando che esso è, di fatto, un documento di riconoscimento. La normativa ha eliminato anche il riferimento al centro di accoglienza come luogo di dimora abituale ai fini della iscrizione anagrafica, mentre l'accesso ai servizi previsti dal decreto è riconosciuto nel luogo di domicilio risultante dalla domanda di protezione, dalle eventuali comunicazioni successive del richiedente alla questura territorialmente competente o dall'indirizzo del centro di accoglienza o trattenimento, valevole per le notifiche e comunicazioni relative al procedimento di esame della domanda.

Le modifiche normative non hanno toccato le posizioni anagrafiche acquisite dai richiedenti asilo precedentemente all'approvazione della 132/2018, non avendo valore retroattivo.

La relazione illustrativa al decreto 113/2018 per pervenire alla costruzione di una giustificazione riguardante la modifica specificava: "L'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso di soggiorno per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire in via preventiva la condizione giuridica del

richiedente”. La precarietà del titolo che, secondo i redattori della legge, si ritrova nell’attesa di determinazione ministeriale da parte della Commissione per la valutazione dell’istanza di riconoscimento della protezione internazionale.

Un iter che però può subire spesso delle dilatazioni temporali, che può durare sino a diciannove mesi.

Tali migranti, stabili sul territorio, secondo la modifica, non possono registrarsi all’anagrafe della popolazione residente per un lasso di tempo tutt’altro che breve, in un ordinamento che associa alla residenza il principale criterio di collegamento tra cittadino e territorio, utilizzato per definire i potenziali beneficiari delle misure sociali e strumenti base per l’autonomia, quali ad esempio la patente di guida italiana, la dichiarazione ISEE ed i servizi bancari (apertura conto corrente o carta prepagata) quest’ultimi essenziali per la canalizzazione dello stipendio e dunque, per l’accettazione di un lavoro. Vengono esclusi tra l’altro anche fondamentali diritti sociali, dall’assegno per l’assegno di maternità o per il nucleo familiare con almeno tre figli minori sino alle dimissioni protette ospedaliere. Dubbia anche la possibilità per l’accesso al diritto del medico di base, che può essere surclassato, ipoteticamente, con le disposizioni sul domicilio.

Tale divieto è palesemente in contrasto con numerose norme costituzionali e in primo luogo con l’art. 3 della Costituzione italiana perché è irragionevole riservare al solo richiedente asilo un diverso trattamento, stante il suo pieno titolo di soggiornare sul territorio nazionale, senza che possa essergli attribuita quella specifica condizione di “precarietà” (diversa e ulteriore rispetto a quella di qualsiasi altro titolo di soggiorno) che secondo il Ministero giustifica il diverso trattamento. La mancata iscrizione all’anagrafe avrebbe escluso dunque dalla fruizione di molti diritti ed è proprio quanto affermato ad inizio maggio 2019 dal Tribunale di Bologna. Il Tribunale diede ragione a due richiedenti asilo a cui il Comune aveva negato l’iscrizione anagrafica in base al decreto Salvini.

Negare la residenza, ha rilevato il giudice Matilde Betti nella sentenza, rende ingiustificatamente più gravoso l’esercizio di tutta una serie di diritti da parte dei richiedenti asilo. “Senza un documento di identità è difficile non solo avere un medico di base, ma anche prendere la patente, iscriversi a un corso professionale o, banalmente, aprire un conto in banca e quindi lavorare, dal momento che lo stipendio viene versato su conto corrente.”

La sentenza richiama l'art.2 della Costituzione che riconosce i diritti inviolabili della persona e l'art.2 del T.U. 286/98 che prevede che allo straniero presente nel territorio sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme del diritto interno, dalle convenzioni internazionali e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti. La sentenza specifica che, nel rispetto degli artt. 2 e 10 della Costituzione, non può prevedersi una discriminazione nei confronti dei richiedenti asilo regolarmente soggiornanti che limiti il diritto alla iscrizione anagrafica. Questa sentenza ha ispirato successivi tasselli giurisprudenziali<sup>61</sup> e numerosi altri tribunali hanno inoltrato la questione dinanzi la Corte Costituzionale. Questa modifica, per eccellenza, ha rappresentato il tentativo di negare, oltre che i diritti, anche la visibilità dei migranti sui territori, con la conseguenza palese di creare vera e propria marginalità sociale (salvo poi disciplinare nuovi controlli e sorveglianza delle stesse). Della serie: prima si crea, poi si reprime.

### ***3.3.2 Permesso di soggiorno per merito – utilità e disciplinamento del migrante***

Il legislatore del 2018, dopo aver eliminato il permesso di soggiorno umanitario, ha introdotto *ex novo* una nuova fattispecie, il nuovo art. 42 bis recita:

“Permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile: Qualora lo straniero abbia compiuto atti di particolare valore civile, nei casi di cui all'articolo 3, della legge 2 gennaio 1958, n. 13, il Ministro dell'interno, su proposta del prefetto competente, autorizza il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno, salvo che ricorrano motivi per ritenere che lo straniero risulti pericoloso per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, ai sensi dell'articolo 5, comma 5-bis. In tali casi, il questore rilascia un permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile della durata di due anni, rinnovabile, che consente l'accesso allo studio nonché di svolgere attività lavorativa e può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato.”. Tale disposizione è collocata all'interno del Capo IV del testo unico sull'immigrazione, rubricato “Disposizioni sull'integrazione sociale, sulle discriminazioni e sull'istituzione del fondo per le

---

<sup>61</sup> Tribunale di Genova, ordinanza del 20 maggio 2019, Tribunale di Prato, ordinanza del 28 maggio 2019, Tribunale di Lecce, ordinanza del 4 luglio 2019, Tribunale di Cagliari, ordinanza del 31 luglio 2019, Tribunale di Parma, ordinanza del 2 agosto 2019

politiche migratorie”. Si tratta di una fattispecie connotata da amplissima discrezionalità amministrativa. La valutazione degli atti di particolare valore civile è determinata dalla rispondenza degli accadimenti a quanto dettato dalle norme per la concessione di ricompense al valor civile. Esse furono istituite per premiare atti di eccezionale coraggio che manifestano virtù civica e per segnalarne gli autori come degni di pubblico onore (art. 1 della legge 13 del 1958) e sono concesse a coloro che compiono gli atti di cui all’art.1, “scientemente esponendo la propria vita a manifesto pericolo:

- Per salvare persone esposte ad imminente e grave pericolo;
- per impedire o diminuire il danno di cui grave disastro pubblico o privato;
- per ristabilire l'ordine pubblico, ove fosse gravemente turbato, e per mantenere forza alla legge;
- per arrestare o partecipare all'arresto di malfattori;
- pel progresso della scienza od in genere pel bene dell'umanità;
- per tenere alti il nome ed il prestigio della Patria.”

La natura premiale ed assolutamente eccezionale del permesso di soggiorno, che può essere rilasciato in deroga ad ogni altra disposizione rilevante in materia di ingresso e soggiorno del cittadino straniero in Italia, è evidente<sup>62</sup>. A differenza di altre ipotesi, in questo caso sembra che si abbia a che fare, prima ancora che con il riconoscimento di un diritto soggettivo, con una concessione dello Stato.

Già l’ASGI, a seguito dell’approvazione di tale normativa, polemicamente avanzò tale interrogativo: se un africano salva in mare un altro africano compie un atto di particolare valore civile o si tratta di favoreggiamento dell’immigrazione?

Ma, anche in questo caso, in mancanza di specifici riferimenti normativi e pur con le incertezze che possono derivare dalla disciplina non dettata in termini chiari dal legislatore, deve ritenersi che l’eventuale rigetto di una istanza in tale senso avanzata dalla persona straniera possa essere impugnato esclusivamente innanzi alla Autorità Giudiziaria Amministrativa.

---

<sup>62</sup> Dario Belluccio – *L’abrogazione della protezione umanitaria, i permessi di soggiorno per protezione speciale ed i nuovi titoli di soggiorno*, da Il decreto Salvini – Immigrazione e Sicurezza a cura di Francesca Curi, Pacini Giuridica, 2019;

### *3.3.3 Il passaggio dallo SPRAR al SIPROIMI*

Lo SPRAR con la legge Salvini cambia di nome e di fatto: da modello vincente di integrazione plurifasico e multilivello si passa ad un sistema di accoglienza centralizzato e per status. L'accesso al nuovo SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati) viene riservato ai soli titolari di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati e ad altre categorie di soggetti, titolari di alcuni permessi di soggiorno già previsti dal Testo Unico dell'Immigrazione e rinominati "casi speciali" (si tratta dei permessi per "vittime di violenza o grave sfruttamento", "vittime di violenza domestica" e "vittime di particolare sfruttamento lavorativo"), nonché ai titolari di altre nuove categorie di permessi, di breve durata e per ipotesi tipicamente determinate, introdotte dal nuovo testo di legge (ovvero i permessi "per motivi di salute", "per calamità" e, come visto, "per atti di particolare valore civile").

Sono quindi totalmente esclusi dalla seconda accoglienza tutti i richiedenti asilo in attesa dell'audizione di fronte alla Commissione Territoriale, nonché i titolari di protezione umanitaria. Il permesso di soggiorno per motivi di carattere umanitario è stato sostanzialmente abrogato: al suo posto può essere concesso solamente un permesso per "protezione speciale", di durata minore e non convertibile alla scadenza, nel caso in cui la Commissione ritenga sussistente il rischio di persecuzione e tortura; la previsione di tali presupposti per il suo rilascio crea d'altronde un'incoerenza di fondo, in quanto si tratta degli stessi requisiti necessari per il riconoscimento della protezione internazionale. Occorre sottolineare che la protezione umanitaria aveva costituito fino ad oggi la forma di gran lunga più riconosciuta allo straniero nel nostro sistema giuridico<sup>63</sup>, in virtù della clausola generale che comprendeva tutti i casi in cui ci fossero "seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato Italiano", lasciando quindi libertà all'interprete di individuare casi specifici in cui poteva essere accordata la protezione. Al contrario, la casistica prevista dalla

---

<sup>63</sup> Nell'anno 2018, su un totale di 95.576 domande di protezione internazionale esaminate, a fronte di 63.742 dinieghi (67%) sono stati riconosciuti 7.096 status di rifugiato (7%), 4.319 protezioni sussidiarie (5%) e 20.014 protezioni umanitarie (21%). Dati del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno.



legge Salvini ha l'effetto di ridurre la portata dell'istituto, cristallizzando in ipotesi tipiche e anche alquanto disorganiche le situazioni meritevoli di tutela<sup>64</sup>.

Il decreto 113/2018 ha di fatto effettuato una vera e propria inversione di rotta. Se prima con lo SPRAR si costruiva un sistema che prevedeva un'accoglienza diffusa, in piccole strutture distribuite sul territorio, con un alto standard di accoglienza e che affidava agli enti locali un ruolo prioritario, considerando l'accoglienza e l'integrazione un servizio socio-assistenziale del territorio, ad oggi vi è tutt'altro tentativo. Oltre a centralizzare il sistema, si trasforma in "ordinario" le strutture governative o temporanee, sino ad oggi considerate misure straordinarie, eventuali e limitate al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture del sistema di accoglienza territoriale. Il tutto al fine del controllo pervasivo e diffuso da parte del Ministero dell'interno, con l'obiettivo di "salvaguardare la sicurezza", ma che, nei fatti, al contrario, crea marginalizzazione e nuove tensioni sociali.

#### ***3.3.4 La criminalizzazione della solidarietà nel decreto sicurezza bis***

Nel decreto sicurezza bis, l'azione di governo si è, come detto, concentrata principalmente sulla guerra al dissenso, sul tentativo di spezzare i legami sociali che si sono prodotti sul terreno della solidarietà attiva e dell'opposizione sociale<sup>65</sup>. Con l'art. 1 del decreto legge si configura un nuovo illecito amministrativo da affiancare a quello penale già previsto dalla norma. Il nuovo illecito amministrativo riguarda le "azioni di soccorso di mezzi adibiti alla navigazione ed utilizzati per il trasporto irregolare di migranti, anche mediante il recupero delle persone ovvero il traino del mezzo". Chiunque ponga in essere tale tipologia di interventi in acque internazionali attraverso l'utilizzo di navi, unità da diporto o da pesca, è tenuto ad attenersi non solo a quanto stabilito dalle convenzioni internazionali, ma anche alle istruzioni operative emanate dalle autorità responsabili dell'area in cui ha luogo l'operazione di soccorso ovvero dalle rispettive autorità dello Stato di bandiera. In sostanza si è previsto l'obbligo per le imbarcazioni battenti bandiera italiana, di ottemperare, pur operando in acque internazionali, agli ordini impartiti dal Ministro dell'Interno o dalle altre autorità competenti in materia. La violazione di tali

---

<sup>64</sup> M. Balboni, *Abolizione della protezione umanitaria e tipizzazione dei casi di protezione: limiti e conseguenze*, in F. Curi (cur.), *Il Decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza. Commento al d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. con mod. in legge 1° dicembre 2018, n. 132*, Pacini, Pisa, 2019, pp. 19 ss.

<sup>65</sup> *Il nuovo decreto Salvini* su [Meltingpot.org](http://Meltingpot.org)

obblighi comporta l'irrogazione di una sanzione amministrativa per un importo compreso tra euro 3.500 ed euro 5.000 per ogni migrante trasportato. L'obiettivo perseguito con la modifica dell'art.12 T.U. è stato quella di dotarsi di un nuovo strumento di aggressione e repressione della solidarietà attiva.

Sotto il profilo penalistico il tentativo di far rientrare le operazioni di soccorso in mare all'interno dei confini del reato di favoreggiamento dell'ingresso illegale ha spesso incontrato ed incontrerà non poche difficoltà. Per questo motivo si costruisce un nuovo "apparato" di ritorsione: un sanzionamento di natura amministrativa più facilmente gestibile ma, nel contempo, idoneo ad arrecare gravissimi danni al destinatario e ad inibirne l'azione. Ma la raffinatezza del decreto risiede nell'art.2 che modifica l'art.83 del Codice di Navigazione. Tale articolo attribuiva al Ministro dei Trasporti e della Navigazione il potere di limitare o vietare il transito e la sosta di navi mercantili nel mare territoriale, per motivi di ordine pubblico, di sicurezza della navigazione e di protezione dell'ambiente marino. Con la modifica proposta, la possibilità di intervento per motivi di ordine pubblico viene sottratta al Ministero dei Trasporti e della Navigazione per essere accentrata nel Ministero dell'Interno. Il Ministro dell'Interno potrà, inoltre, limitare o vietare il transito nelle acque territoriali non solo alle navi mercantili, ma anche a tutte le unità da diporto e da pesca. La finalità della modifica è, evidentemente, quella di attribuire al Ministro dell'Interno il potere di chiudere i porti e di inibire il transito e la sosta nel mare territoriale. Considerato che il Codice di Navigazione risale al 1942 e che il testo originario dell'art.83, al di là delle modifiche introdotte nel 2001, attribuiva tale potere al Ministero dei Trasporti limitandolo alle navi mercantili, la modifica proposta da Salvini introduce un ampliamento dei poteri del Ministro dell'Interno che oltrepassa persino l'originario impianto fascista della norma<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Paolo Cognini – *Il decreto bis* pubblicato su Meltingpot



## Conclusioni

Questa tesi non ha la sfrontatezza di ritenersi esaustiva in un panorama normativo fin troppo esteso ed intricato.

Il risultato raggiunto attraverso lo studio e le analisi delle normative dell'ultimo decennio potrebbe, tra l'altro, risultare scontato: le politiche migratorie, come dimostrato, sono perennemente interconnesse a quelle securitarie, e viceversa.

Il binomio così presentato si è combinato in un tutt'uno nel corso degli anni, divenendo ormai parte del linguaggio, tant'è che sembrerebbe logico parlare di ordine pubblico e "diritto alla sicurezza" nel momento in cui dei migranti, seppur sparuti, si avvicinassero alle coste italiane.

Quanto accaduto durante il governo giallo-verde, recentemente conclusosi con la formazione di un nuovo governo nel settembre 2019, ha probabilmente rappresentato l'exploit della sovrapposizione fra le due tematiche, un risultato apparentemente incompatibile in un Paese ispirato dai principi costituzionali di solidarietà ed uguaglianza, oltre che con una profonda storia migratoria alle spalle. Nonostante queste presunte inconciliabilità, l'accostamento prolifica e si radicalizza, attraversa decenni e normative, ed entra prepotentemente anche nel linguaggio comune.

Nel primo capitolo si è avuto modo di analizzare paura e percezioni d'insicurezza; tanto si è detto sulla multidimensionalità della paura e dei fattori che condizionano il senso d'insicurezza, tra cui, sicuramente, rientrano le impressioni ricavabili da quella politica spettacolo, in cui gli attori-politici interagiscono, quotidianamente come in un'eterna campagna elettorale, con il pubblico spettatore che, dall'esterno, subisce ed introietta le ondate di cd. panico morale.

Eppure la domanda che sorge spontanea è: a che pro?

I migranti sono trattenuti, rinchiusi, cancellati dal sistema, costretti dall'impellenza ad aderire ai circuiti dello sfruttamento illegale. Un *uroboro* che si auto-fagocita, se contemporaneamente si predispongono normative anti-mendicizia, anti degrado *et similia*.

I governi che si susseguono nei corsi degli anni, seppur provenienti da storie partitiche differenziate, si equivalgono e si compensano, trovando una strada

comune in una tematica, quale quella dell'immigrazione, così blindata, soprattutto dal 2018, al consenso politico.

La politica dunque pone in essere sempre più l'inasprimento delle leggi esistenti e un "giro di vite" sull'"immigrazione irregolare"; e al contempo le amministrazioni locali si ingegnano nell'emanare ordinanze e regolamenti mirati ad escludere la popolazione di origine straniera, o i suoi discendenti, dal godimento di determinati diritti.

L'esclusione degli stranieri dalle politiche di welfare passa quasi sempre da questi processi di criminalizzazione. Abbiamo a che fare, in altri termini, con politiche simboliche innescate da emergenze altrettanto simboliche.

La ricerca e lo studio del diritto con l'approccio critico ben può rappresentare un'occasione per la decostruzione di un paradigma così sedimentato, ed è proprio qui che inizia la lotta.



## Bibliografia

- BALIBAR E. (1996) “Qu’est-ce qu’une frontière?” In BALIBAR Etienne – “La paura delle masse. Politica e filosofia prima e dopo Marx”, Galilèe, Paris.
- BAUMAN Z. (2001) “Dentro la globalizzazione”, Laterza, Roma- Bari.
- BAUMAN Z. (2008), “Paura liquida”, Laterza, Roma-Bari.
- BAUMAN Z. (2014) “La società dell'incertezza”, Il Mulino.
- BENJAMIN W. (2003) “Globalizzazione ed esperienze di vita, nuove povertà e processi di vita”, Mimesis Edizioni.
- BORGHI, DE LEONARDIS E PROCACCI (2013) “La ragione politica – I discorsi delle politiche di sicurezza”, Liguori Editore.
- CAMPESI G. (2003) “Il controllo delle nuove classi pericolose. Sottosistema penale di polizia ed immigrati”, in “Dei Delitti e delle Pene”.
- CAMPESI G. (2009) “Genealogia della pubblica sicurezza – teoria e storia del moderno dispositivo poliziesco”, Ombre Corte.
- CAMPESI G. (2013) “Immigrazione: da questione sociale a minaccia per la sicurezza”, Commentary ISPI.
- CAMPESI G. (2017) “Chiedere asilo in tempo di crisi: accoglienza, confinamento e detenzione ai margini d’Europa”, in MARCHETTI Chiara, PINELLI B., a cura di, Confini d’Europa, Modelli di controllo e inclusioni informali Raffaello Cortina Editori.
- CAMPESI G. (2018) “Sicurezza ed emergenza nella ‘società del rischio terroristico’” In “Politeia: Rivista di etica e scelte pubbliche”, numero 131 - Anno 2018.
- CAMPESI G., FABINI G. (2017), “La detenzione della “pericolosità migrante”” in “Materiali per una storia della cultura Giuridica”.
- CERETTI A., CORNELLI R. (2013), “Oltre la paura. Cinque riflessioni su criminalità, società e politica”, Feltrinelli, Milano.
- CHIGNOLA S., SACCHETTO D. (2017), “Le reti del valore. Migrazioni, produzione e governo della crisi”, DeriveApprodi, Roma.
- COHEN S. (2002), “Folk Devils and Moral Panics”, Routledge, London.

- CORNELLI R. (2008) “Paura e ordine nella modernità”, Milano – Giuffrè Editore.
- CURI F. (2019) “Il decreto Salvini – Immigrazione e Sicurezza”, Pacini Giuridica, Pisa.
- DE GENOVA N. (2002) “Migrant "Illegality" and Deportability in Everyday Life”, in "Annual Review of Anthropology".
- DE GENOVA N. (2004), “La produzione giuridica dell’illegalità”. In MEZZADRA S. a cura di, I confini della libertà. Per un’analisi politica delle migrazioni contemporanee, Derive Approdi, Roma.
- DE GIORGI A. (2000) “Zero Tolleranza. Strategie e pratiche della società di controllo”, Derive Approdi, Roma.
- DE GIORGI A. (2002), “Il governo dell’eccedenza: postfordismo e controllo della moltitudine”, Ombre Corte, Verona.
- DE GIORGI A. (2015) – “Dalla tolleranza zero al decoro” su Dinamo press.
- DELEUZE G., GUATTARI E. (1980) “Mille piani. Capitalismo e schizofrenia”, trad. it. Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma.
- DELLA PUPPA F. (2015) “Politiche escludenti e associazionismo immigrato in una banglatown del Nordest: il caso di Alte Ceccato”, Unipd.
- FABINI, TABAR, VIANELLO (2019) “Lungo i confini dell’accoglienza – Migranti e territori tra resistenze e dispositivi di controllo” Manifesto libri.
- FIROUZI TABAR O. (2014), “Una rassegna di ricerche sulla percezione dell’insicurezza in Italia: forza e vulnerabilità del “paradigma securitario”, in “Studi sulla questione criminale”.
- FIROUZI TABAR O. (2015), “La costruzione mediatica dell’insicurezza tra Padova e Mestre” in MANTOVAN Claudia, OSTANEL Elena, Quartieri contesi. Convivenza, conflitti e governance nelle zone stazione di Padova e Mestre, Franco Angeli, Milano.
- FOUCAULT M. (1978-1979) “Nascita della Biopolitica”, Corso al Collège de France, Feltrinelli, 2004.
- FOUCAULT M. “Sorvegliare e punire. Nascita della prigione”, trad. it. a cura di Tarchetti, Torino, 1976.
- FRIEDMAN L., M. (1975), “The legal system: a social science perspective” Russell Sage Foundation, New York.



- K. F. FERRARO (1995) *Fear of Crime: Interpreting Victimization Risk*, Albany New York: State University of New York Press.
- MALKKI L. (1995), “Purity and Exile. Violence, Memory and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania, Chicago e London”, Chicago University Press. — (2002), *News from nowhere. Mass displacement and globalized “problems of organization”*, in «Ethnography», vol. 3 (3), pp. 351-360.
- MANERI M. (2001), “Il panico morale come dispositivo di trasformazione dell’insicurezza”, in “Rassegna italiana di sociologia”.
- MANERI M. (2013), “Si fa presto a dire “sicurezza”. Analisi di un oggetto culturale”, in “Etnografia e ricerca qualitativa”.
- MANOCCHI M. (2014) “Richiedenti asilo e rifugiati. Processi di etichettamento e pratiche di resistenza”, *Rassegna italiana di sociologia / a. LV, n. 2, aprile-giugno 2014*
- MELLINO M. (2009), “Cittadinanze postcoloniali. Appunti per una lettura postcoloniale delle migrazioni contemporanee”, in M. GIUFFRÈ (a cura di), *Mondi in cammino: migrazioni internazionali, cittadinanza e intercultura in Italia*, in «Lares», LXXV (3), pp. 397-414.
- MELOSSI D. (2005), “Stato, controllo sociale, devianza - Teorie criminologiche e società tra Europa e Stati Uniti”, Bruno Libri Milano
- MOCCIA S., (1995) “La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale”, Napoli, con prefazione di BARATTA A.
- MOSCONI G. (1999), “Devianza, sicurezza e opinione pubblica in Emilia-Romagna”, pubblicata in “Quaderni di Città sicure”.
- MOSCONI G. (2000), “Criminalità, sicurezza e opinione pubblica in Veneto”, Padova.
- MOSCONI G. (2010), “La sicurezza dell’insicurezza. Retoriche e torsioni della legislazione italiana”, in “Studi sulla questione criminale”.
- PANZERA C. (2017) “Emergenza immigrazione, regimi speciali, diritti fondamentali: prime notazioni sul decreto “Minniti-Orlando””.
- PAVARINI, M. (2006) “L’amministrazione locale della paura – Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia”, Carocci Editore 2006 Roma.

- PITCH T. “I rischi della sicurezza urbana” da Academia.edu.
- SBRACCIA A. - FIROUZI TABAR O. (2011) “La crisi segregata: criminalizzazione e costruzione del nemico interno a Zingonia”
- SBRACCIA A. (2013), “Migrazioni e criminalità: nessi causali e costruzioni sociali”, in MEZZADRA S., RICCIARDI M., a cura di, Movimenti indisciplinati: migrazioni, migranti e discipline scientifiche, Ombre Corte, Verona.
- SIMON J. (2008) “Il governo della paura – Guerra alla criminalità e democrazia in America” Raffaello Cortina Editore.
- SIMONE A. (2010) “I corpi del reato”, Mimesis Edizioni Milano.
- SORGONI B. (2011) “Chiedere asilo. Racconti, traduzioni, trascrizioni”, in B. PINELLI (a cura di), Verso l’Italia. Immigrazione e produzione di soggettività`, in “La Ricerca Folklorica”.
- WACQUANT L. (2006), “Punire i poveri: il nuovo governo dell’insicurezza sociale”, Derive Approdi, Roma.

## SITOGRAFIA

- <http://www.censis.it/>
- <http://www.giurcost.org/>
- <http://www.interno.gov.it/it>
- <https://studiquestionecriminale.wordpress.com/>
- <https://www.academia.edu/>
- <https://www.altalex.com/>
- <https://www.asgi.it/>
- <https://www.camera.it/leg18/1>
- <https://www.cattaneo.org/>
- <https://www.istat.it/>
- <https://www.meltingpot.org/>
- <https://www.normattiva.it/>
- <https://www.penalecontemporaneo.it/>