



Giuliaserena Stegher*

L'articolato percorso normativo della cittadinanza e dell'immigrazione: spunti ricostruttivi**

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive – 2. La cittadinanza: lo stato attuale della normativa, seppur risalente, ma tuttora vigente – 2.1 I tentativi di modifica dell'impianto normativo tra la XVII e XVIII legislatura – 3. Il tema dell'immigrazione – 3.1 Il complesso guazzabuglio normativo fino al 2016: breve ma doveroso excursus – 3.2 Dalla XVII legislatura... – 3.3 ...alla XVIII Legislatura – 4. Considerazioni di sintesi.

1. *Considerazioni introduttive*

Da tempo, il concetto classico di cittadinanza non può dirsi più lo stesso, perché nel corso del tempo si è arricchito di nuovi contenuti così come si sono moltiplicate le posizioni giuridiche che richiedono tutela. Gli Stati, le città, le comunità si sono arricchite di nuovi membri a causa dei massicci fenomeni migratori – volontari o causati da forza maggiore – e ciò porta nuova linfa a un dibattito che, a dire il vero, non si è mai sopito.¹ Cittadinanza da sempre si fonda sull'appartenenza e, al tempo stesso, costituisce un *discrimen* tra chi fa parte di un determinato gruppo o una determinata comunità (e perciò possiede un determinato *status*) e chi invece è esterno.

Oggi, in considerazione di molteplici ragioni sociali, giuridiche, economiche, il concetto di cittadinanza si è ampliato rispetto alla consolidata nozione, scomponendosi di fronte alle nuove

* Dottore di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, Sapienza, Università di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*. Il presente contributo anticipa le considerazioni ampliate nel Volume – di prossima pubblicazione per Il Mulino – di M. CAVINO, L. CONTE, S. MALLARDO, M. MALVICINI (a cura di), *Dove va la Repubblica? Istituzioni e società ancora in transizione. 2017-2021*.

¹ Sono diversi anni che la dottrina, nel riprendere alcune categorie e alcune elaborazioni di Autorevoli autori (in primis Kelsen e Weber), ragiona sul concetto di cittadinanza. Si veda a tal proposito A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in Quaderni costituzionali, 2, 2015. Col passare del tempo, lo stesso è divenuto “un crocevia di suggestioni variegata e complesse che coinvolgono l'identità politico-giuridica del soggetto, le modalità della sua partecipazione politica, l'intero corredo dei suoi diritti e dei suoi doveri” E. GROSSO, *Cittadinanza e territorio: lo ius soli nel diritto comparato*, Editoriale Scientifica, 2015, cit., p. 8.

modalità di appartenenza e assumendo tratti semantici diversi, man mano che l'idea tradizionale di appartenenza *in senso identitario* ha perso la propria importanza.²

A tal proposito, si ritiene che possa essere utile tornare a riflettere sui temi della cittadinanza e dell'immigrazione, giacché il mese di agosto 2021 è stato caratterizzato da due eventi che, seppur diametralmente diversi tra loro, ne ripropongono l'estrema attualità. Il riferimento va naturalmente alle Olimpiadi di Tokyo 2020 e la crisi afghana. Nel primo caso, si è impropriamente parlato di *ius soli sportivo*, come una sorta di meccanismo premiale che consentirebbe l'accesso alla cittadinanza italiana a quegli sportivi che, gareggiando nel team degli azzurri, sono riusciti a conquistare il podio in alcune discipline olimpiche. Nel secondo caso, l'improvvisa presa di potere dei talebani in Afghanistan, oltre a riproporre l'attualità della tesi huntingtoniana³, sta comportando la creazione di corridoi umanitari per l'evacuazione del personale diplomatico e dei collaboratori, lasciando ipotizzare una imponente ondata migratoria.

In realtà, già a partire dal 2010/2011, l'esplosione delle primavere arabe aveva causato l'intensificazione del fenomeno migratorio e degli sbarchi. Ciò ha naturalmente infiammato il dibattito politico negli ultimi anni, evidenziando come la questione riguardi tanto il tema dell'immigrazione quanto quello della cittadinanza. Invero, entrambi i temi, essendo peraltro tra loro complementari, sembrano ancora piuttosto lontani dall'aver un largo consenso, necessario ad assicurare una maggiore inclusività degli stranieri nella comunità dei cittadini. Troppo spesso tale dibattito si riduce a posizioni diametralmente opposte, che si basano principalmente su un'apparente e irrisolvibile contrapposizione tra "noi" e "loro", e su inefficaci tentativi normativi di contingentamento dei flussi, stigmatizzati attraverso slogan twitteriani come "#portichiusi".

Come è oltremodo noto, l'Italia è stata terra d'emigrazione fino all'inizio degli anni '80 del Novecento (verso gli Stati Uniti, i paesi dell'America latina e l'Australia), per poi trasformarsi in un paese di immigrazione. Ciò ha indubbiamente influito non solo sulla conformazione della comunità di cittadini e di residenti sul suolo italiano, ma parimenti sulla configurazione dell'apparato normativo su cui poggia il nostro ordinamento giuridico.

È ovvio che ogni considerazione debba innanzitutto basarsi su una preventiva distinzione tra migranti e immigrati, vale a dire tra coloro che decidono di spostarsi dalla loro terra d'origine per stabilirsi in un altro paese e coloro che, invece, si spostano per esigenze lavorative e la cui permanenza è legata a fattori temporali. Ed è proprio il fattore tempo a incidere sulle comunità, sulle politiche e sulla legislazione.

Benché il fenomeno migratorio abbia da sempre caratterizzato l'umanità, negli ultimi anni è cresciuto in maniera repentina, sia a livello quantitativo sia a livello qualitativo. A livello quantitativo perché è aumentato il numero delle persone che decidono, per diverse ragioni, di lasciare il paese di origine. A livello qualitativo perché il processo ha coinvolto l'intero pianeta e perciò il fenomeno non interessa più aree geograficamente vicine, ma anche tra loro molto lontane. Le differenze linguistiche, culturali, religiose, sociali, giuridiche non svolgono più un'azione deterrente (qualora l'avessero mai fatto!). Ciò, dunque, impone una riflessione seria e

² A. MORRONE, cit., p. 320.

³ S. HUNTINGTON, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Simon and Schuster, 1996.

critica della situazione e del connesso quadro normativo, che consenta l'individuazione di strategie e soluzioni non esclusivamente orientate nel tamponare situazioni emergenziali di breve periodo, ma che consentano un approdo giuridico soddisfacente verso una piena integrazione.

Si analizzerà in questa sede, senza alcuna pretesa di completezza, alcuni aspetti degli interventi legislativi in tema di cittadinanza e in tema di immigrazione che negli ultimi anni sono stati discussi e/o approvati, per comprendere meglio come si è evoluto il quadro normativo.

2. La cittadinanza: lo stato attuale della normativa, seppur risalente, ma tuttora vigente

La normativa sulla cittadinanza, attualmente disciplinata legge n. 91/1992, è oramai indubbiamente risalente, giacché sono passati trent'anni dalla sua approvazione. Nel giro di poco più di un quarto di secolo è cambiato il contesto, sono cambiate le esigenze, nonché la *ratio* originaria che ha ispirato l'intervento normativo. Come già anticipato, l'Italia è sempre stata terra d'emigrazione e tanto la legge n. 555 del 1912 quanto la n. 91 del 1992, entrambe disciplinanti le modalità di acquisto, perdita e riacquisto della cittadinanza, sono state fortemente ispirate dall'esigenza di mantenere saldo e intatto il legame tra italiani emigrati all'estero e la loro terra d'origine.⁴

Attualmente, nel caso italiano, lo *status civitatis* si declina in due modalità differenti: o si nasce cittadini o lo si diventa a determinate condizioni, ed è per questo gli archetipi sono diversi. Innanzitutto quello dello *ius sanguinis* che lega l'acquisto della cittadinanza alla filiazione, per cui ne ha diritto colui/colei che sia nato/a da madre o padre cittadini italiani e a cui è equiparato il minore adottato e il minore riconosciuto giudizialmente. In questo caso l'acquisizione di diritto opera in maniera del tutto automatica.

L'acquisto della cittadinanza italiana può anche essere diretta conseguenza della nascita sul suolo italiano e sulla base di situazioni specifiche. Perciò la seconda ipotesi è quella della cittadinanza per nascita e residenza, ma presenta una *conditio sine qua non*, vale a dire la residenza legale e ininterrotta fino al raggiungimento della maggiore età, la cui acquisizione avviene previa dichiarazione da effettuarsi entro un anno dal compimento dei 18 anni.

Una terza modalità di accesso alla cittadinanza, per coloro che sono di origine straniera, è quella del matrimonio. Se un cittadino di altra nazionalità sposa un italiano acquista la cittadinanza, così come previsto dalle modifiche apportate dalla legge n. 94 del 2009, ma a seguito di un periodo di residenza pari a due anni dal matrimonio (ridotto a un anno in caso di prole). Anche in questo caso l'acquisizione non è automatica, ma richiede una istanza dell'interessato e il rispetto di alcune condizioni.

I restanti casi sono quello della residuale ipotesi di *ius soli* e della naturalizzazione. Nel primo caso diviene cittadino italiano colui che nasce nel territorio italiano e i cui genitori siano da considerarsi ignoti o apolidi, ovvero colui che non può acquistare la cittadinanza dei genitori in

⁴ C. PANZERA, *Cittadinanza*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Editoriale scientifica, 2020, pp. 95-152.

quanto la legge del Paese di origine lo esclude. Nel secondo, il cittadino straniero, che di solito è colui che risiede ininterrottamente da dieci anni sul territorio nazionale (4 se cittadino dell'Unione e 5 se apolide), può fare richiesta di cittadinanza all'autorità che decide discrezionalmente. La naturalizzazione opera anche nei casi dello straniero: il cui padre o madre o ascendente in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, purché risieda legalmente in Italia da almeno 3 anni; ovvero che ha prestato servizio alle dipendenze dello stato italiano per almeno 5 anni; o ancora che abbia reso eminenti servizi all'Italia, ovvero ove ricorra un eccezionale interesse dello Stato.⁵

2.1. *I tentativi di modifica dell'impianto normativo tra la XVII e XVIII legislatura*

Il 23 marzo 2018, il primo giorno di avvio della XVIII legislatura, l'on. Boldrini ha presentato Proposta di legge recante: "Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza" (A.C.105), assegnata all'esame della I Commissione Affari costituzionali della Camera. Dopo una interruzione, dovuta non solo alla fine del Governo Conte, ma anche alle urgenze contingenti che hanno comportato uno slittamento nel calendario dei lavori, il Presidente della I Commissione ha deciso di assumere il ruolo di relatore e ha informato i membri della Commissione che, nel frattempo, sono state assegnate all'esame dell'organo la proposta di legge C. 717 Polverini e la proposta di legge C. 920 Orfini.

Per quanto riguarda la proposta A.C. 105, la stessa si pone come obiettivo quello di modificare, con un intervento organico, l'impianto generale della oramai risalente legge 91/1992, che ha come nucleo fondamentale il principio del c.d. *ius sanguinis*, mentre le altre ipotesi sono del tutto residuali.

A dire il vero, pur con alcune modifiche, il progetto riproduce il testo di una analoga proposta di legge di iniziativa popolare presentata alla Camera nel corso della XVI legislatura e mantenuta anche nella XVII legislatura (AC n. 9 del 2013, tramutata poi nella celebre proposta AC n. 2092 del 2015). La principale finalità è quella di estendere le fattispecie di *ius soli* che consentirebbe dunque un più facile accesso all'acquisto della cittadinanza, in particolar modo per i minori presenti sul territorio italiano.

La proposta si compone di 10 articoli, ma in questa sede si vuole sottoporre a disamina quelli che, a opinione di chi scrive, si ritengono maggiormente rilevanti. Innanzitutto il primo, recante disposizioni in tema di nascita, prevede che siano apportate modifiche al primo comma dell'articolo 1 della normativa vigente, in ragione del quale sarebbe attribuita la cittadinanza italiana a chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno è regolarmente soggiornante in Italia da almeno un anno, al momento della nascita del figlio, nonché a chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno è nato

⁵ Per una ricostruzione approfondita, *ex multis* D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino, Giappichelli, 2011; M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in Quaderni costituzionali, 1/2017, pp. 41-72.

in Italia. Ciò comporterebbe un'estensione delle ipotesi in cui la cittadinanza è attribuita in base al criterio dello *ius soli*. Questo perché a coloro che sono nati nel territorio italiano da genitori stranieri può essere conferita la cittadinanza, con la *conditio* per cui almeno uno dei genitori risieda in Italia da un anno, periodo che ricorre a partire dal rilascio del permesso di soggiorno. Oltre all'ipotesi per cui il requisito debba sussistere al momento della nascita del figlio, il Legislatore prevede altresì che possa essere conferita la cittadinanza in un ulteriore caso, ovvero a chi nasce nel territorio italiano pur da genitori stranieri, ma di cui a loro volta uno di essi sia nato in Italia.

Già da quanto detto sinora, appare evidente come l'approvazione in via definitiva di questo testo comporterebbe una revisione integrale delle modalità di acquisto della cittadinanza, nella misura in cui verrebbe esteso il principio dello *ius soli*, ancora oggi del tutto limitato, per quanto concerne la normativa in vigore da circa un trentennio. In questo modo, l'ordinamento italiano si assimilerebbe alle normative adottate in chiave comparata, benché in molti di questi casi sia più opportuno parlare di *ius soli* temperato.⁶

Inoltre, è prevista una seconda ipotesi, per cui è conferita la cittadinanza italiana a colui/colei che è nato nel territorio italiano da genitore straniero che, però, a sua volta deve essere nato in Italia. In questo caso non è contemplato il requisito del soggiorno o della residenza. La *ratio* sottesa a tale assenza non deriva da una mera dimenticanza, bensì dall'esistenza di un rapporto inscindibile con il territorio e che andrebbe a disciplinare il caso degli stranieri di seconda e/o terza generazione presenti sul suolo italiano.⁷

A livello procedurale, come disposto dal progetto, spetterebbe esclusivamente al genitore dichiarare in maniera esplicita il proprio *favor* affinché il figlio possa acquistare la cittadinanza italiana. Non si comprende la ragione di tale disposizione così circoscritta, che se approvata nella formulazione proposta, impedirebbe al diretto interessato, seppur minore, o agli orfani, di acquisire la cittadinanza. Sarebbe pertanto auspicabile che, nelle more della discussione, la disposizione possa essere modificata, integrando tra i soggetti che possono effettuare la dichiarazione anche i minori o coloro che hanno la responsabilità genitoriale. A maggior ragione se si considera che l'art. 1, comma 1, lett. b prevede che se il genitore non abbia manifestato la volontà attraverso la dichiarazione, il diretto interessato possa fare richiesta di acquisto della cittadinanza entro due anni dal raggiungimento della maggiore età.

È altresì prevista l'ipotesi della rinuncia, in base alla quale il soggetto interessato ha la facoltà di rinunciare a tale *status* entro però de anni due anni dal conseguimento della maggiore età.

L'articolo 2 della proposta disciplina invece le modalità di acquisto della cittadinanza per i minori stranieri, comportando il passaggio dal cd. *ius domicilii* allo *ius culturae*. Questo perché, nel sistema vigente, lo straniero nato e residente in Italia senza interruzioni fino al raggiungimento dei 18 anni, può diventare cittadino italiano a seguito di dichiarazione resa entro un anno dalla

⁶ Per una ricognizione nel quadro comparato si v. I. REA, *La cittadinanza in Italia e in Europa: modelli di integrazione a confronto*, in *Federalismi.it.*, 2006; si v. più recentemente i contributi sul tema in E. CECCHERINI (a cura di), *I diritti al tempo delle crisi. Nuove esigenze di ponderazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, si v. D. PORENA, *Le buone ragioni dello ius culturae: note a margine dell'ennesimo tentativo di revisione della legge sulla cittadinanza*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020.

⁷ In realtà, tale previsione è stata criticata dalla dottrina anche in sede di audizione in Commissione, giacché sarebbe una trasposizione di un istituto normato nell'ordinamento francese, ovvero il *double droit du sol*. A tal proposito si v. le considerazioni di D. PORENA, op. ult. cit.

maggior età.⁸ Di contro, qualora venisse approvato il comma 2 dell'art. 4 della presente proposta di legge, si determinerebbe una modifica importante, giacché potrebbe acquisire la cittadinanza non solo colui che è nato in Italia, ma altresì il minore che è entrato nel territorio nazionale entro il decimo anno di età e che vi risiede in maniera regolare sino al compimento dei 18 anni.

Parimenti, è oggetto di disciplina il cd. *ius culturae*, dal momento che l'acquisizione della cittadinanza da parte di minori è connessa allo svolgimento di corsi di istruzione presso istituti del sistema nazionale scolastico o di percorsi di formazione professionale. Si tratta della questione che a livello politico e mediatico ha avuto una particolare eco negli ultimi anni e che introduce una ulteriore ipotesi di acquisto della cittadinanza per il soggetto direttamente coinvolto o di chi ne fa le veci. Da una lettura della formulazione *in vi* trattata sembra che la legislazione italiana stia compiendo un passo in avanti nel superamento del canonico concetto di cittadinanza, tenendo in considerazione ulteriori criteri come quelli dell'integrazione culturale, dell'istruzione e della formazione e, più in generale, della cultura.

Anche in questo specifico caso sono stati sollevati profili di rilievo circa la formulazione dell'articolo. Questo perché con il termine "frequenza" sembrerebbe che il Legislatore non abbia tenuto in considerazione il fatto che la durata dei cicli di studio può variare a seconda del percorso scelto (scuola dell'infanzia primaria, secondaria e superiore). Sarebbe perciò auspicabile che possa essere rivista la formulazione dell'articolo, di modo tale che sia previsto un periodo minimo obbligatorio di frequenza.

Vi è però chi ha sollevato dubbi di costituzionalità in proposito.⁹ Se non fosse introdotto un requisito minimo di frequenza, ciò potrebbe determinare concretamente una disparità di trattamento, giacché consentirebbe l'ottenimento della cittadinanza a chi ha frequentato un liceo, ma non a chi ha frequentato percorsi di formazione della durata inferiore a quella prevista per i percorsi scolastici. Verosimilmente, l'avvio di un processo di integrazione culturale può concretamente svolgere da collante sociale, pur in presenza di naturali barriere sociali e umane che impediscono una piena assimilazione, tanto da parte degli stranieri, quanto della comunità "originaria" di cittadini.¹⁰

Ad ogni modo, l'ipotesi dello *ius culturae* avrebbe due finalità meritorie: da un lato sarebbe finalizzato a consentire il conseguimento della cittadinanza a coloro che, pur non nati in Italia, vi abbiano trascorso un periodo decisivo di crescita e formazione a livello umano, dall'altro a ridurre il fenomeno dell'abbandono scolastico.

A differenza del precedente tentativo di modifica, ossia il disegno di legge 2092, sembra essere stato escluso l'esito del percorso scolastico o di formazione, ovvero sia il conseguimento del titolo. Questo perché lo stesso potrebbe essere assimilato a un meccanismo di tipo premiale. In ogni

⁸ A seguito di una serie di problematiche manifestatesi in via applicativa, il Governo è intervenuto con il decreto-legge n. 69/2013 al fine di semplificare il procedimento per l'acquisto della cittadinanza per lo straniero nato in Italia. Nello specifico, qualora sussistano difficoltà imputabili all'inadempienza dei genitori, all'interessato non sono imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della pubblica amministrazione.

⁹ A tal proposito si v. D. PORENA, op. ult. cit.

¹⁰ Sul punto si condivide appieno la posizione di D. PORENA, op.ult.cit.

caso, l'Istituto scolastico o professionale dovrebbe certificare la frequenza dell'intera durata del corso.

Il Legislatore mira a disciplinare altresì le modalità di acquisto della cittadinanza *iuris communicatio*, ovverosia di acquisto per trasmissione in ragione dello *status* familiare. Questo perché la proposta prevede due ipotesi: la prima riguarda il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano che può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risiede legalmente da almeno sei mesi nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero. La seconda ipotesi riguarda invece lo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano, che acquisterebbe la cittadinanza italiana se, successivamente all'adozione, risiede legalmente nel territorio della Repubblica per almeno due anni, di modo tale da scongiurare i casi di "adozioni di comodo".

Per quanto riguarda l'acquisto della cittadinanza per matrimonio, dalla lettura del testo del progetto sembrerebbe essere stato ridotto il periodo minimo di residenza in Italia dopo il matrimonio, da due anni a sei mesi, fermo restando il termine di tre anni nel caso in cui il coniuge straniero risieda all'estero, nonché il dimezzamento dei termini in caso di prole. In questo modo si determinerebbe una reviviscenza della legge n. 94 del 2009 (cd. "pacchetto sicurezza"), a sua volta finalizzata a ridurre i "matrimoni di comodo" appositamente contratti per ottenere impropriamente la cittadinanza. Qui sorge spontaneo un interrogativo di non poco conto: ma se si dovesse trattare di matrimonio di comodo, quale sarebbe l'opportunità di ridurre i termini? Naturalmente tale riflessione non deve estendersi anche al caso di dimezzamento dei termini in presenza di prole, dal momento che la presenza di figli (naturali o adottivi) si auspica possa essere considerata un fattore di attendibilità del matrimonio stesso.

Per quanto concerne invece la modalità di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, la proposta di legge in esame interviene sulla normativa vigente attraverso una revisione importante. La naturalizzazione, processo per cui lo straniero residente sul territorio italiano può presentare richiesta per l'ottenimento della cittadinanza una volta che siano trascorsi un certo numero di anni, non ha esiti scontati. Qualora la proposta venisse approvata, si determinerebbero sostanzialmente due casistiche. La prima è quella per cui acquista la cittadinanza italiana: *a)* lo straniero che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica, integrato a livello socio-economico ed economicamente autosufficiente¹¹; *b)* il cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea che risiede legalmente da almeno tre anni nel territorio della Repubblica; *c)* lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio della Repubblica da almeno tre anni a cui è stato riconosciuto lo *status* di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria o di apolide.

A integrazione dei casi appena citati, il Legislatore vorrebbe disciplinare ulteriori fattispecie che rientrerebbero perciò in una seconda casistica, giacché sarebbero introdotte le ipotesi di concessione della cittadinanza: *a)* allo straniero che risiede legalmente in Italia da almeno cinque

¹¹ L'interessato deve essere infatti in possesso del requisito reddituale, determinato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in misura non inferiore a quello prescritto per il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

anni, anziché 10 anni, e in possesso di un requisito reddituale non inferiore a quello prescritto per il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; *b*) al cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea che risieda legalmente da almeno tre anni in Italia; *c*) allo straniero regolarmente soggiornante da almeno tre anni a cui sia stato riconosciuto lo *status* di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria o di apolide.

La differenza sostanziale che si verrebbe a determinare tra le due casistiche è quella relativa a una decisione che fa perno sul carattere della discrezionalità, dal momento che non vi è un automatico riconoscimento del diritto alla cittadinanza. Questo perché, fino a oggi, è l'Autorità amministrativa, come confermato da costante giurisprudenza, a valutare in maniera discrezionale, l'idoneità o meno del soggetto richiedente, previo parere del Consiglio di Stato¹². La proposta è però finalizzata a sottrarre tale discrezionalità amministrativa, introducendo una sorta di obbligo alla concessione come atto dovuto una volta verificati i requisiti prescritti dalla legge, traducendo quindi la posizione dell'interessato in un vero e proprio diritto soggettivo. La cittadinanza non verrebbe più concessa, ma acquistata. Peraltro, il requisito maggiormente rilevante ai fini dell'ottenimento della cittadinanza è quello della residenza legale, pur graduato sulla base dello *status* dello straniero richiedente. La permanenza sul territorio italiano deve essere infatti ininterrotta e attuale al momento della presentazione dell'istanza.

Per quanto riguarda però la seconda casistica, nelle more del procedimento, la proposta prevede l'attribuzione della cittadinanza, su istanza dell'interessato, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del sindaco del comune di residenza. In questo caso, perciò, il margine di discrezionalità rimarrebbe, anche se in capo al Capo dello Stato.

Naturalmente, così come è normata la procedura di acquisto, sono disciplinati anche i motivi preclusivi in caso di condanna, che però non operano in modo perpetuo, giacché cessano di sussistere in caso di riabilitazione o estinzione del reato.

Ultimo aspetto su cui si vuole porre adeguata attenzione è l'ipotesi della integrazione linguistica e sociale dello straniero, da realizzarsi grazie all'intervento dello Stato, che deve garantire l'offerta formativa per la conoscenza della lingua e della Costituzione italiane, quanto delle autonomie che devono concorrere con iniziative e attività finalizzate a sostenere il processo di integrazione linguistica e sociale dello straniero.¹³

¹² Proprio il Consiglio di Stato ha evidenziato in molteplici occasioni come la naturalizzazione costituisca un atto concessorio di tipo discrezionale. A tal proposito, si v. le sentt. nn. 258/1993, 798/1999 e 2494/2009. Si può qui peraltro richiamare come tale carattere discrezionale sia stato altresì reso noto attraverso una Circolare del Ministero dell'Interno del 5 gennaio 2007, con la quale "tenuto conto che l'atto concessorio della cittadinanza italiana basato sulla residenza nel territorio della Repubblica è, per concorde opinione della giurisprudenza, di natura squisitamente discrezionale, in ordine alle fattispecie di naturalizzazione disciplinate dall'art. 9 della legge n. 91/1992, l'Amministrazione deve verificare, sia i requisiti prescritti dalla legge, sia l'insieme di ulteriori elementi che motivino l'opportunità della concessione".

¹³ Il concetto dell'integrazione è stato introdotto a livello normativo con legge sulla sicurezza (L. 94/2009), al fine di promuovere la convivenza tra cittadini italiani e stranieri.

3. Il tema dell'immigrazione

3.1. Il complesso guazzabuglio normativo fino al 2016: breve ma doveroso excursus

Troppo spesso i temi della cittadinanza e dell'immigrazione subiscono gli effetti delle diverse volontà politiche e delle rispettive posizioni ideologiche. In particolare, questo è quanto accaduto al tema dell'immigrazione, che oramai si è trasformato in un fenomeno strutturale, ma che è altresì oggetto di rinnovato interesse nell'ultimo periodo, non solo perché particolarmente “redditizio” sul piano del consenso elettorale, ma anche per la situazione di perenne stato “emergenziale” nel mar Mediterraneo¹⁴.

Inizialmente, il Legislatore non è intervenuto direttamente nella disciplina della condizione giuridica dello straniero, bensì la stessa è stata oggetto di normative di rango secondario, prive di organicità, finalizzate a limitare il soggiorno per motivi di ordine pubblico e sicurezza. Il quadro è stato ancor di più reso disorganico sia perché la questione è stata affrontata tamponando le diverse emergenze contingenti, sia perché si è intervenuti per recepire le normative europee e per adeguarsi alle diverse sentenze della Corte costituzionale italiana.

L'aggravarsi del fenomeno dei flussi migratori degli ultimi anni, fonte di “gravi problemi di natura sociale, umanitaria e di sicurezza” (C. cost., sent. 236/2008), ha perciò portato il Legislatore nazionale¹⁵ a intervenire a più riprese solo a partire dagli anni '80, modificando in maniera repentina il guazzabuglio normativo. Solo alla fine degli anni '90 il Parlamento è intervenuto con un'opera di parziale sistematizzazione, attraverso il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (l. n. 40/1998 c.d. Turco-Napolitano¹⁶, poi confluita nel d. lgs. 286/1998). In questo modo, fino al penultimo decennio dello scorso secolo, l'art. 10, co. 2, Cost. – che introduce una riserva di legge rinforzata e sottrae la materia alla discrezionalità dell'azione amministrativa dal momento che la condizione dello straniero deve essere disciplinata da fonti di rango legislativo conformi alle norme del diritto internazionale generale, pattizio e al diritto dell'Unione europea – è stato del tutto ignorato¹⁷.

¹⁴ M. SAVINO, *La crisi dei confini*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 3/2016, p. 739 e ss.

¹⁵ In realtà i primi due interventi normativi risalgono alla fine degli anni '80, giacché in quel periodo sono state approvate le leggi nn. 943/1986, recante norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine, e 39/1990, la c.d. legge Martelli. Quest'ultima normativa, la prima ad avere carattere organico, ha introdotto nell'ordinamento italiano norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Alla normativa hanno fatto seguito il decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito nella legge 12 agosto 1993, n. 296 (cd. decreto Conso) e alcuni decreti-legge, decaduti perché non convertiti (cd. Decreti Dini) adottati dal governo tra il 1995 e il 1996.

¹⁶ La legge aveva diversi obiettivi: innanzitutto quello di attuare una programmazione degli ingressi regolari, di prevedere percorsi di integrazione degli stranieri regolari, nonché quello di contrastare il fenomeno dell'immigrazione irregolare.

¹⁷ L'art. 10, co. 2 Cost. è l'unico articolo di carattere generale che fa espresso riferimento alla condizione giuridica dello straniero. La dottrina costituzionalistica si è particolarmente interrogata se estendere anche ai non cittadini le situazioni giuridiche soggettive che trovano dignità costituzionale in altri articoli del Testo, mentre la Corte costituzionale ha più volte chiarito come non vi sia differenza tra cittadini e stranieri quando si tratta di alcuni diritti fondamentali. In questo modo, la Corte ha ritenuto che i diritti inviolabili, in particolar modo quelli garantiti dall'art. 2 Cost., da consuetudini e da norme internazionali, esulano da tali categorizzazioni (cittadini – non cittadini) e sono riconosciuti in quanto riferiti alla persona umana. A tal proposito si v. C. cost., sentt. nn. 203/1997, 105 e 252/2001, 432/2005, 324/2006, 148/2008.

Diversamente da quanto previsto dalla Costituzione italiana, per cui il cittadino gode di una piena libertà di circolazione, lo straniero non beneficia dello stesso grado di libertà. A tal ragione, la Corte costituzionale italiana ha rimarcato come “il potere di disciplinare l’immigrazione rappresenti un profilo essenziale della sovranità dello Stato, in quanto espressione del controllo del territorio” questo perché “le regole stabilite in funzione d’un ordinato flusso migratorio e di un’adeguata accoglienza [...] sono poste a difesa della collettività nazionale” (C. cost., sent. n. 353/1997).

Per questo motivo, l’ordinamento italiano ha disciplinato le modalità di ingresso e del soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato, bilanciando in maniera discrezionale con «interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l’ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in materia di immigrazione» (C. cost., sentt. nn. 206/2006 e 148/2008).

A tal ragione, per entrare nel territorio italiano, i cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea e gli apolidi devono essere in possesso di un documento di riconoscimento e del visto d’ingresso, rilasciato dalle rappresentanze diplomatiche o consolari nello Stato di origine o di stabile residenza dello stesso straniero. Oltre ai permessi e visti di soggiorno per brevi periodi, è stato oggetto di regolamentazione quello di lungo periodo per gli stranieri che devono però dimostrare di avere sia un reddito sufficiente sia un alloggio idoneo. Inoltre, ai fini del rilascio, è necessario che il soggetto si sottoponga, con esito positivo, a un test di conoscenza della lingua italiana.

Nel caso in cui lo straniero entri nel territorio italiano in assenza dei requisiti necessari per l’accesso viene respinto dalla polizia presente ai valichi di frontiera. Ciò anche nel caso in cui riesca ad accedere o sia “temporaneamente ammesso per necessità di pubblico soccorso” ovvero perché chiedi asilo o rifugio politico. È necessario precisare che il respingimento non è però sempre automatico¹⁸, giacché è necessario verificare preventivamente se lo straniero abbia diritto o meno alla protezione internazionale, qualora il diretto interessato faccia richiesta di asilo/rifugio politico. Perciò l’*iter* prevede che lo straniero riceva una prima assistenza medica, venga identificato nei Centri di accoglienza (CDA) o Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA) e poi indirizzato a seconda dello status. Nel caso sia qualificato come richiedente protezione internazionale viene trasferito in uno dei Centri di accoglienza richiedenti asilo (CARA), e poi in uno dei centri del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), ovvero nei Centri di accoglienza straordinaria (CAS). Nel caso in cui non sia possibile un collocamento in una di queste strutture, lo straniero viene trasferito in uno dei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) (art. 6.1 d.lgs. 142/2015).

Qualora il soggetto identificato non abbia diritto all’asilo o al rifugio politico, ovvero non ne abbia presentato richiesta, viene respinto tramite provvedimento differito del Questore. Tale provvedimento, che costituisce un atto amministrativo, è stato ritenuto dalla Corte costituzionale

¹⁸ In realtà, l’Italia è stata più volte condannata Corte europea dei diritti dell’uomo per i respingimenti automatici e collettivi determinati a seguito di accordi con alcuni Stati, in *primis* con la Libia di Gheddafi. Si v. sentt. 19.1.2010 Hussun e altri c. Italia; Grande Camera, 23.2.2012 Hirsi Jamaa ed altri c. Italia, Grande Camera 15.12.2016 Khlaifia e altri c. Italia.

limitativo non tanto della libertà di circolazione, quanto piuttosto della libertà personale e, per questa ragione, l'autorità chiamata a esprimersi deve essere quella giudiziaria (C. cost., sent. 275/2017).

Negli anni successivi sono intervenute molteplici modifiche, che hanno complicato il quadro normativo rendendolo particolarmente disorganico tra cui quelle introdotte dalla celebre “legge Bossi-Fini”, ossia la legge 189/2002, e non da ultimo quelle contenute nei recenti decreti-legge adottati nel triennio 2018-2020. In linea generale, tali normative se da un lato hanno apportato modifiche al Testo unico sull’immigrazione, dall’altro però non hanno alterato l’impianto complessivo di fondo. Le disposizioni contenute nel T.U., che si applicano ai cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea e agli apolidi, indicati come “stranieri”, disciplinano tanto le regole di ingresso, soggiorno, stabilizzazione sul territorio e i doveri, quanto l’estensione dei diritti civili, sociali, politici al fine di realizzare un processo di integrazione degli stranieri regolari.¹⁹

Perciò, dopo un intervento modificativo particolarmente restrittivo inaugurato con la legge Bossi-Fini²⁰, il quadro normativo è stato ulteriormente oggetto di interventi. Dapprima per il recepimento della normativa sovranazionale (a seguito delle direttive 2003/109/CE, 2003/86/CE e 2003/83/CE) e poi con le leggi nn. 125/2008, d.lgs. 5/2007 e 94/2009, ribattezzate “pacchetto sicurezza” giacché recanti misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e divenute “celebri” perché hanno introdotto il c.d. aggravante di clandestinità, nonché sanzionato il reato di ingresso e soggiorno illegale²¹. In questo modo, il legislatore ha scelto di penalizzare la fattispecie attraverso l’introduzione del reato d’immigrazione clandestina, che comporta l’immediata espulsione.

Come dimostrato dai dati, però, tale misura non ha attenuato i costanti flussi migratori nei confronti dell’Italia e, al tempo stesso, ha comportato un’ambivalenza contraddittoria: coloro che prestano soccorso ai migranti, nel momento in cui intervengono con i salvataggi possono incorrere nel reato di favoreggiamento, dall’altro nel caso di inerzia possono incorrere nell’omissione di soccorso.

3.2. Dalla XVII legislatura...

Sul tramonto della XVII legislatura, oltre all’approvazione della legge n. 47 del 2017 (“*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*”), sono stati approvati i decreti nn. 13/2017, recante disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia

¹⁹ Il diritto di asilo ha ottenuto invece disciplina normativa dapprima con il decreto-legge 416/1989 e in seguito attraverso atti di recepimento della normativa europea.

²⁰ La legge 189/2002 è stata peraltro oggetto di intervento da parte della Corte costituzionale, che ne ha dichiarato la parziale illegittimità in ragione del fatto che alcune misure, nello specifico l’accompagnamento coatto, violavano gli artt. 13 e 24 della Costituzione. Cfr. C. cost., sentt. nn. 222 e 223 del 2004.

²¹ Come evidenziato da alcuni Autori, in merito al pacchetto sicurezza adottato nel corso della XVI legislatura si può parlare di “stratificazione di interventi normativi”. Si v. M. RUBECCHI, *La stratificazione degli interventi normativi in materia di sicurezza nella XVI Legislatura: una rassegna*, in *Democrazia&Sicurezza*, I, 2011.

di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale, e 14/2017 che ha introdotto disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città.

Il primo decreto, poi ribattezzato “Minniti” dal nome dell'allora Ministro dell'interno, è stato convertito in legge, con modificazioni, nell'aprile 2017. Il provvedimento ha introdotto una serie di misure tra cui: l'identificazione nei “punti di crisi” all'interno delle strutture di prima accoglienza dei cittadini stranieri soccorsi in mare o rintracciati come irregolari, con contestuale informazione su protezione internazionale, ricollocazione in altri Stati Ue e possibilità di rimpatrio volontario assistito. Contestualmente, lo stesso ha trasformato i centri di identificazione ed espulsione in centri di permanenza per i rimpatri, introdotto un Sistema Informativo Automatizzato (Sia) per il monitoraggio e il contrasto dell'immigrazione illegale e previsto una velocizzazione delle procedure di espulsione e rimpatrio nei confronti dei cittadini stranieri per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato e per motivi di prevenzione del terrorismo.²²

Il secondo decreto (14/2017) ha invece introdotto diverse disposizioni in materia di sicurezza pubblica e di sicurezza urbana, rafforzando tanto i poteri del sindaco, quanto le forme di coordinamento tra Stato e autonomie regionali e locali nella gestione delle politiche sul territorio.²³

3.3 ...alla XVIII Legislatura

In considerazione della necessità e urgenza di adottare, tra le altre cose, norme in materia di revoca dello *status* di protezione internazionale [...] e di introdurre norme per rafforzare i dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica, con particolare riferimento alla minaccia del terrorismo e della criminalità, è stato approvato il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113. Il testo, entrato in vigore il giorno successivo²⁴, reca disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del

²² In realtà, molteplici critiche sono state sollevate, di ordine generale e di ordine specifico. Per quanto attiene le questioni di ordine generale, il decreto conterrebbe misure restrittive del diritto di difesa e dunque in contrasto con quanto costituzionalmente previsto dagli artt. 24 e 111 Cost. Per quanto riguarda invece le questioni di ordine specifico, si può ricordare la misura con cui è stata prevista l'abolizione doppio grado di giudizio nel merito per le cause in materia di protezione internazionale e la trasformazione del rito (da sommario a camerale), che ha comportato un passo indietro alla situazione antecedente l'approvazione del d.lgs. 150/2011. Si v. G. SAVIO, *Le nuove disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale: una (contro) riforma annunciata*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2017.

²³ Sui contenuti del dl 14/2017 T.F. GIUPPONI, *Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/2017. Peraltro, con tale atto normativo è stato introdotto il cd. “daspo urbano”, una misura sanzionatoria di tipo amministrativo volta a tutelare la “sicurezza delle città” e il “decoro urbano” che prevede l'allontanamento. A tal proposito si v. A. MORELLI, *Daspo urbano: tornano davvero i sindaci sceriffo?* In *Lacostituzione.info*, 20 marzo 2017.

²⁴ Lo stesso Capo dello Stato, se in un primo momento ha fatto ricorso a tutta la *moral suasion* per la modifica della bozza, stanti le perduranti criticità, in occasione dell'emanazione del decreto, ha scritto al Presidente del Consiglio per sottolineare che “restano fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia”. Cfr. Testo del Comunicato del 4 ottobre 2018. Per un commento si v. G. MAROLDA, *Se per “sicurezza” e per “semplificare” c'è il Quirinale. Alcune considerazioni sulla “leale collaborazione” tra Presidenza della Repubblica e Governo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 luglio 2019.

Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Per l'ennesima volta si parla di decreto sicurezza, un provvedimento che può definirsi bandiera del Governo Lega-M5S e fortemente voluto dal Vicepresidente del Consiglio e Ministro dell'Interno. Difatti Matteo Salvini, sin da subito, si è mostrato intenzionato nel voler accontentare le richieste dell'elettorato leghista e, al tempo stesso, risoluto nel voler fronteggiare la delicata questione dei continui sbarchi di immigrati sul suolo italiano. Egli non ha mai nascosto i suoi malumori nei riguardi dell'Unione europea, genericamente accusata di non attuare il principio di solidarietà né quello di aiuto reciproco tra gli Stati membri nelle situazioni di emergenza sociale e, perciò, disinteressata della questione migratoria a esclusivo svantaggio dell'Italia.

Il decreto-legge ha sollevato molteplici critiche sia di metodo sia di merito. Per quanto riguarda il metodo, il provvedimento sarebbe deficitario dei requisiti dell'eccezionalità ed urgenza, nonché dell'omogeneità rispetto ai contenuti, fondamenti costituzionalmente giustificativi per il ricorso a una siffatta tipologia di fonte. Alcuni autori hanno evidenziato come sarebbe una *risposta di natura esclusivamente securitaria, ignara della matrice personalistica del nostro diritto costituzionale e, dunque, fatalmente in conflitto con i principi del nostro ordinamento*.²⁵

Tra le novità del decreto (convertito dal Parlamento²⁶ con modificazioni nella legge n. 132/2018) che hanno destato maggiore criticità²⁷, si rileva quanto modificato con l'articolo 1, che ha comportato: l'abrogazione tanto della protezione umanitaria, quanto del permesso di soggiorno per motivi umanitari, l'introduzione di permessi di soggiorno "speciali" (in tutto settel), concessi alle vittime di violenza o di grave sfruttamento, a coloro che vertono in condizioni di salute di eccezionale gravità e a coloro il cui paese di origine si trova in situazioni di calamità naturale. Inoltre, è stata introdotta una nuova categoria di permesso di soggiorno, di cui beneficiano coloro che si impegnano in atti di particolare valore civile. Più in generale, la volontà di abrogare l'istituto, come si legge nella relazione di accompagnamento, è quella per cui si vuole porre fine a una "anomala sproporzione verificatasi tra il numero di riconoscimenti delle forme di protezione internazionale espressamente disciplinate a livello europeo e nel nostro ordinamento [...] e il numero dei rilasci del permesso di soggiorno per motivi umanitari".²⁸ Volontà politica che, intervenendo su fonti di rango primario, sembrerebbe però non considerare quanto costituzionalmente previsto: pur avendo abrogato la disposizione di rango legislativo sulla protezione umanitaria, rimane la protezione sottesa all'art. 10, terzo comma, Cost., norma

²⁵ C. SBAILÒ, *Immigrazione: il fallimentare approccio europeo e i limiti della risposta neo-sovranaista. (Note sui profili di costituzionalità e sulle criticità applicative del decreto-legge 113/2018 /c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi*, 3/2019.

²⁶ Il decreto sicurezza è stato peraltro oggetto di sindacato da parte della Corte costituzionale in due sentenze, vale a dire le nn. 194 e 195 del 2019. In entrambe le occasioni, la Corte ha però ritenuto inammissibili i ricorsi in via principale promossi da alcune Regioni per carenza di motivazioni. Per un commento si v. C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 29 agosto 2019; A. RAUTI, *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L'importanza (e le incertezze) della sentenza n. 194 del 2019*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 29 febbraio 2019.

²⁷ M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il Decreto Salvini*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fasc. n. 1/2019, pp. 1-39; S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi*, n. 22/2018.

²⁸ AS 840, Relazione, cit. nt. 72, p. 3.

direttamente applicabile che “sterilizza – almeno in parte – la modifica normativa, in quanto manterrebbe la possibilità di rilasciare il permesso umanitario là dove esso sia attuativo del diritto di asilo (cioè, nei casi di privazione dei diritti fondamentali nel Paese di provenienza)”²⁹.

Per gli stranieri che non hanno diritto alla protezione, invece, il decreto ha esteso (da 90 a 180 giorni)³⁰ il periodo massimo di trattenimento all'interno dei centri di permanenza per i rimpatri e presso le strutture carcerarie (art. 2). In questo modo, in attesa del procedimento di convalida del provvedimento di accompagnamento coattivo alla frontiera, lo straniero è collocato in Centri di permanenza per il rimpatrio.³¹ Anche se tale misura può destare dubbi circa la legittimità costituzionale, la stessa non sembrerebbe però essere manifestamente contraria con quanto tutelato dall'art. 13 Cost.

Oltre ad aver previsto due nuove ipotesi di trattenimento, in luoghi determinati e per tempi definiti, al fine di consentire l'accertamento dell'identità o la cittadinanza dello straniero richiedente protezione internazionale, è stato introdotto anche il trattenimento temporaneo dello straniero in attesa di provvedimento di espulsione, qualora non vi sia spazio all'interno degli affollati CPR. Pertanto, il giudice di pace, su richiesta del questore, può autorizzare la temporanea permanenza dello straniero in strutture diverse, sino al procedimento di convalida. Tale misura però non è stata accolta positivamente, giacché rappresenterebbe una violazione del principio dell'*habeas corpus*, dal momento che la stessa non solo deve essere autorizzata da un giudice, ma altresì deve trovare fondamento giuridico in una fonte normativa.³² In questo modo, potrebbe seriamente determinarsi un arretramento dei diritti costituzionalmente garantiti del tutto inconcepibile.

Una delle misure che ha destato maggiore scalpore mediatico è quella relativa alla restrizione del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo. In particolare, il decreto ha comportato l'eliminazione del meccanismo di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, dopo le modifiche che hanno interessato il Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR ex art. 14 d.lgs. 142/2015). Il modello si basava su un sistema di accoglienza condivisa con gli enti locali del territorio e vedeva il coinvolgimento diretto tanto delle prefetture quanto dei comuni e delle associazioni di volontariato. Il sistema, che aveva registrato risultati positivi in termini di integrazione sociale, è stato ridotto a soli specifici casi, come quelli dei rifugiati, dei minori non accompagnati e dei titolari di protezione sussidiaria ovvero di permessi di soggiorno speciali per motivi umanitari.

²⁹ C. PADULA, op. ult. cit. Dello stesso avviso M. BENVENUTI, op. ult. cit.

³⁰ A dire il vero, è doveroso ricordare come già l'originario Testo unico sull'immigrazione fissava a 180 giorni la permanenza degli stranieri presso tali centri. Il periodo è stato poi ridotto a 90 con il dl 89/2011.

³¹ Alcuni Autori hanno evidenziato come il Legislatore sembrerebbe non aver accolto il rinnovato monito della Corte costituzionale, già espressasi in tema di accompagnamento coattivo alla frontiera con le sentt. 222/2004 e 109/2006 e in tema di trattenimento nei centri di permanenza con la sent. 105/2001. S. CURRERI, op. ult. cit. Con la sent. n. 275/2017, la Corte ha perciò invitato il legislatore a intervenire sul regime giuridico del respingimento differito con accompagnamento alla frontiera, giacché “tale modalità esecutiva restringe la libertà personale (sentenze n. 222 del 2004 e n. 105 del 2001) e richiede di conseguenza di essere disciplinata in conformità all'art. 13, terzo comma, Cost.”.

³² C. SBAILÒ che richiama Consiglio Superiore della Magistratura, Parere ai sensi dell'art. 10 l. 24.3.1958, n. 195, sul decreto-legge 113 del 4 ottobre 2018.

Un'altra disposizione che ha sollevato forti dubbi in merito alla sua compatibilità con il dettato costituzionale è quella che introduce la revoca dello *status civitatis* (acquisita dallo straniero per matrimonio ovvero per naturalizzazione, o ancora, concessa allo straniero nato e residente in Italia fino alla maggiore età) nel caso in cui il soggetto commetta reati riconducibili a delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale per i quali la legge prevede la pena della reclusione non inferiore, nel minimo, a 5 anni o nel massimo a 10 anni.

La revoca della cittadinanza è adottata, entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno. In questo modo, però, non solo si determina una palese disparità di trattamento³³ tra il cittadino reo delle stesse fattispecie criminose e lo straniero che ha acquisito a cittadinanza, comportando perciò una lesione del principio di eguaglianza sotteso all'art. 2 Cost, ma parimenti si impedisce al soggetto di poter beneficiare dei diritti connessi alla cittadinanza, in particolar modo per quanto attiene alla libertà di circolazione. Senza contare che, in mancanza di una espressa smentita, con la revoca potrebbe ingenerarsi una situazione di apolidia, violando perciò l'art. 8.1 della Convenzione ONU.³⁴

Il tema della "sicurezza" ha trovato declinazione anche a livello geografico. Difatti, il decreto ha attribuito al Ministro degli affari esteri di adottare un elenco di Paesi di origine considerati "sicuri" da tenere in considerazione per l'esame delle domande di protezione internazionale presentate dagli stranieri.

A rendere più ostico il sistema di accoglienza vi è una ulteriore misura: lo straniero richiedente protezione internazionale condannato in primo grado ovvero denunciato per alcune fattispecie di reato (come ad es. per terrorismo, omicidio, violenza sessuale, etc.), dopo essere stato audito, può vedere rigettata la domanda ed essere espulso per decisione della Commissione territoriale competente. Peraltro, il decreto 113/2018 ha previsto che, anche in caso di ricorso, l'esecuzione del provvedimento di espulsione sia immediata. Ciò anche se il provvedimento di allontanamento

³³ S. CURRERI, op. ult. cit, p. 13.

È doveroso ricordare come il dibattito dottrinario sull'art. 3 della Costituzione è molto risalente. La Dottrina degli anni '60 del Novecento era divisa sulla possibilità di estendere le disposizioni costituzionali anche agli stranieri, là dove non c'è un esplicito riferimento ai cittadini. La Corte costituzionale ha tentato di risolvere questa rigida polarizzazione, affermando che in tema di diritti degli stranieri è necessario partire dall'art. 3 della Cost., da leggersi in maniera sincronica con gli artt. 2 e 10 Cost. Cfr. C. Cost., sent. 120/1967. Si ricorda qui brevemente che per la Corte tra i diritti ritenuti estranei alla condizione di non cittadino vi sono il diritto di incolato (art. 16 circolazione e soggiorno), i diritti politici (anche se si sta registrando una certa apertura) e i diritti sociali. In quest'ultimo caso, non dovrebbe incidere il criterio della cittadinanza. Un caso particolare ha destato il divieto di segnalazione in merito al reato di clandestinità, fattispecie introdotta con la legge 94/2010. La Corte costituzionale è intervenuta con due sentenze, nn. 249 e 250 del 2010, con cui ha dichiarato incostituzionale l'aggravante della clandestinità per violazione dell'art. 3 (ma non solo) Cost, giacché "la condizione giuridica dello straniero non deve essere [...] considerata [...] come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi, specie nell'ambito del diritto penale, che più direttamente è connesso alle libertà fondamentali della persona". Sui diritti sociali agli stranieri F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2013.

³⁴ La misura della denazionalizzazione, ossia la privazione della cittadinanza nazionale da parte di uno Stato, non è nuova nel quadro comparato, giacché prevista in diversi paesi, tra cui Austria, Australia, Belgio, Danimarca, Francia, Paesi Bassi, Regno Unito, Norvegia. L'ipotesi, non così recente, di costituzionalizzare tale misura è stata tentata in Francia, su cui sia consentito il rinvio: G. STEGHER, *La revoca dello status civitatis in Costituzione: una riforma fallita*, in *Democrazia&Sicurezza*, n.3/2016. Più recentemente, F. RAIMONDO, *Il privilegio della cittadinanza: la revoca come strumento di contrasto al terrorismo. La riforma italiana nel contesto europeo*, in *Quad. Cost.*, 2/2019. Per una ricostruzione del tema in un'ottica comparata, si v. E. GROSSO, *Cittadinanza e territorio: lo ius soli nel diritto comparato*, Editoriale Scientifica, 2015.

deriva da una condanna di primo grado ovvero da una denuncia, sollevando perciò dubbi, perché rappresenterebbe una violazione della presunzione di non colpevolezza che fa capo all'art. 27 comma 2 Cost. e dunque derogatoria del sistema di garanzie costituzionalmente previsto.

Peraltro, tale misura di allontanamento così come delineata dal Legislatore, dunque con un allontanamento immediato prima di aver appurato la effettiva colpevolezza dello straniero, se da un lato può comportare che lo stesso possa essere esposto a gravi pericoli una volta rimpatriato nel paese di origine³⁵, dall'altro impedisce il diritto di difesa sancito dall'art. 24 comma 2 Cost.

Inoltre, il decreto ha non solo previsto l'esclusione dei richiedenti asilo dall'anagrafe dei residenti, ma altresì il divieto per gli stranieri inclusi nella rete SPRAR di eleggere domicilio nel Comune in cui sono stati inseriti. In questo modo, gli stranieri titolari di un temporaneo permesso di soggiorno, benché possano essere identificati e circolare nel territorio italiano, non possono però registrarsi all'anagrafe. Una disposizione così congeniata, anche se in perfetta sintonia con quanto disposto dall'art. 16 Cost. (libertà di circolazione e soggiorno), rappresenterebbe una violazione dell'art. 14. Cost (libertà di domicilio), determinando quindi una palese discriminazione, già sanzionata dalla Corte costituzionale in passato (sent. 306/2008). Come se ciò non fosse sufficiente, tale divieto costituisce un impedimento all'accesso e al godimento di alcuni diritti sociali.

In continuità con il decreto 113/2018, poco prima dell'esperienza del Governo di contratto a trazione leghista-pentastellata, l'Esecutivo ha adottato un altro decreto-legge, il n. 53/2019, ribattezzato "decreto sicurezza-bis". Il provvedimento reca, tra le altre cose, disposizioni urgenti in materia di contrasto all'immigrazione illegale e di ordine e sicurezza pubblica. Questo perché, come si legge nel decreto, era straordinariamente necessario e urgente: prevedere misure volte a contrastare prassi elusive della normativa internazionale e delle disposizioni in materia di ordine e sicurezza pubblica, rafforzare il coordinamento investigativo in materia di reati connessi all'immigrazione clandestina, implementando, altresì, gli strumenti di contrasto a tale fenomeno, e, infine, potenziare l'efficacia delle disposizioni in tema di rimpatri.

Tra le misure maggiormente di rilievo spiccano l'attribuzione al Ministro dell'interno, in quanto Autorità nazionale di pubblica sicurezza, di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero per violazione delle leggi di immigrazione vigenti. In caso di inosservanza del divieto, il decreto ha introdotto la sanzione di tipo amministrativo-pecuniario che consiste nel pagamento di una somma da 150.000 mila a 1 milione di euro, cui si aggiunge la sanzione accessoria della confisca, preceduta da sequestro immediato dell'imbarcazione. È evidente come nella redazione del provvedimento abbiano inciso fortemente i fatti di estremo impatto mediatico del caso della nave Sea Watch 3 e

³⁵ A tal proposito, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha posto l'attenzione sulla valutazione della "gravità dell'illecito considerato" (II sez., 13 settembre 2018, C-369/17).

della politica del “chiudiamo i porti”.³⁶ Anche in occasione della promulgazione della legge di conversione, il Presidente della Repubblica non ha mancato di far pervenire le sue osservazioni.³⁷

Nonostante la fine dell’esperienza del governo giallo-verde e a dispetto di quanto dottrina e organi di controllo interno ed esterno della forma di governo parlamentare (Capo dello Stato e Corte costituzionale)³⁸ avessero lasciato presagire con i rispettivi interventi, il nuovo Esecutivo Conte-bis – basato sulla maggioranza Pd-M5S – è intervenuto nuovamente in materia di immigrazione con volontà di parziale correzione. Un *aggiustamento, ma non una rottura*.³⁹

All’esito dell’importante dibattito politico e dell’eco mediatica che ha accompagnato la discussione negli ultimi anni, il Legislatore, o meglio, di nuovo il Governo con decretazione di urgenza, è intervenuto nel complesso quadro normativo. Pertanto, l’ultimo intervento in ordine di tempo è il decreto legge 21 ottobre 2020, n. 130 recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all’utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. Appare dunque evidente che le tematiche principali su cui si fonda l’intervento normativo sono due: da un lato la materia dell’immigrazione in ordini a diversi aspetti; dall’altro il codice penale con specifico riguardo a taluni reati, modificando previsioni già presenti e innovando con nuove disposizioni. A queste due principali aree di intervento si aggiungono misure specifiche eterogenee: Daspo urbano, ulteriori modalità di contrasto al traffico di stupefacenti via internet e modifiche urgenti alla disciplina sul Garante dei detenuti.

Ad ogni modo, nonostante le perplessità iniziali, il provvedimento è stato poi convertito dal Parlamento con la legge 18 dicembre 2020, n. 173. Le considerazioni che seguono attengono ai principali profili di metodo e di merito.

Innanzitutto, con specifico riguardo ai profili di metodo, i primi due elementi di continuità rispetto al passato sono la palese disomogeneità contenutistica del provvedimento e il costante abbinamento concettuale tra immigrazione e sicurezza, giacché la prima è comunicata e percepita

³⁶ In occasione di alcuni fatti, in particolare a seguito dell’*affaire* Diciotti, l’allora Ministro Salvini è stato accusato dalle Procure della Repubblica di Agrigento, Catania e Palermo dei reati di sequestro di persona, abuso d’ufficio e arresto illegale, con la contestuale trasmissione degli atti del procedimento al Tribunale dei Ministri, sulla base di quanto sancito dalla legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1. Il procedimento giurisdizionale si è concluso con l’archiviazione perché il fatto non costituisce reato. Si v. A. CIANCIO, *L’autorizzazione a procedere per i reati ministeriali: alcune puntualizzazioni a seguito del caso della nave “Diciotti”*, in *Federalismi*, 4 settembre 2019.

³⁷ Oltre a sottolineare la disomogeneità contenutistica tra il decreto originario e la legge di conversione, il Capo dello Stato ha posto attenzione su due profili che suscitano rilevanti perplessità. Il primo profilo è quello relativo ad alcune misure sanzionatorie, in ragione del fatto che le stesse risultano slegate da parametri oggettivi e che la loro applicazione dipende dalla discrezionalità di un atto amministrativo. Il secondo profilo riguarda la non applicabilità della causa di non punibilità della ‘particolare tenuità del fatto’ quando il reato è commesso da un pubblico ufficiale. Questo perché la nozione di pubblico ufficiale è eccessivamente generica e pertanto il giudice potrebbe trovarsi nella condizione di non valutare la concreta offensività delle condotte. Sul ruolo di garante del rispetto della legalità costituzionale del Presidente Mattarella si v. G. AZZARITI, *I problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica*, in *Diritto pubblico*, 3, 2020, p. 639 ss.

³⁸ In aggiunta al già citato richiamo del Presidente Mattarella, è possibile richiamare le sentenze della Corte costituzionale nn. 194/2019, in tema di riparto di competenze, e 186/2020 in tema di iscrizione anagrafica ai richiedenti asilo.

³⁹ C. CORSI, *Il decreto legge n. 130/2020 tra continuità e cambiamento. Cenni introduttivi sui profili dell’immigrazione e dell’asilo*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021.

come *minaccia e quindi come problema di sicurezza pubblica*⁴⁰. Peraltro, il Governo persevera nell'intervenire costantemente con la fonte del decreto legge, in continuità rispetto al passato. Si potrebbe pensare che, stante la perdurante emergenza e pur volendo accogliere le motivazioni – come si legge nella relazione illustrativa dell'ultimo decreto-legge – di chiarimento e rimodulazione,⁴¹ vi sia o una pigrizia di intenti ovvero un conflitto eccessivo che impedisce un serio confronto sul tema. A dirla in altri termini, si deduce come si palesi una evidente “*incapacità da parte del potere pubblico di approntare misure idonee a regolare il fenomeno sul lungo periodo in maniera efficace*”⁴². Il decreto-legge è indubbiamente quella fonte che legittima l'adozione da parte del Governo di provvedimenti provvisori con forza di legge e che pone le Camere dinanzi a un *aut aut*: o si converte entro i 60 giorni oppure decade, con innumerevoli problemi di ordine giuridico per i rapporti sorti nel frattempo. Peraltro, a voler essere precisi, troppo spesso il decreto-legge è adottato non rispettando i presupposti di straordinaria necessità e urgenza, previsti dall'art. 77 Cost., costringendo a un'interpretazione eccessivamente elastica.

Per quanto riguarda invece i profili di merito, anche in questo caso vi sono tanto elementi di continuità quanto di rottura. La prima continuità si registra negli intenti, dal momento che perdura l'assenza della protezione umanitaria, abolita il decreto sicurezza 2018. Pur perseverando rispetto alle scelte passate, benché si sia scelto di non reintrodurre l'istituto, si è comunque voluta ampliare la protezione speciale, in attuazione dell'art. 10, terzo comma Cost. Tant'è che trattasi di un permesso di soggiorno speciale, senza una reviviscenza della precedente denominazione e la *ratio* è presumibilmente ascrivibile a opportunità politico-istituzionali. Tale permesso è tramutabile in altre tipologie, la cui motivazione può essere legata a esigenze di lavoro, di calamità, religiosa, ovvero per ragioni legate all'assistenza medica dei minori, etc.

Strettamente connessa al tema dei permessi è la questione del loro riconoscimento, rispetto al quale si è registrato un timido segnale di rottura rispetto al passato. Difatti, il divieto di espulsione e respingimento non si applica più solo nel caso in cui si palesino rischi concreti di tortura o di trattamenti inumani o degradanti, ma anche nel caso in cui ricorrano gli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Formulazione del tutto assente nel precedente decreto, ma comunque richiamata dal Capo dello Stato in occasione della promulgazione e su cui è tornata più volte la giurisprudenza (ordinaria e costituzionale) in tema di garanzia dei diritti costituzionali per gli stranieri.⁴³ Parimenti, non è possibile decretare il respingimento o l'espulsione “qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare”, diritto tutelato dall'art 8 della Cedu. Questo però qualora non sussistano ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e di sicurezza

⁴⁰ Si v. C. CORSI, op. ult. cit.; J. DE VIVO, *Il nuovo decreto legge n. 130/2020 in materia di immigrazione e sicurezza: continuità o rottura?*, in *Democrazia&Sicurezza*, 1/2021; N. Rossi, *Immigrazione e protezione internazionale e umanitaria nel tempo dell'epidemia. Scegliere la ragionevolezza o alimentare risentimenti?*, in *Questione Giustizia*, 3/2020.

⁴¹ Sul frequente ricorso alla decretazione d'urgenza in materia di immigrazione e asilo, cfr. C. CORSI, *L'incessante disciplina “emergenziale” dell'immigrazione e dell'asilo*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali. Commento al decreto legge n. 130/2020*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021.

⁴² P. BONETTI, *L'insostenibilità costituzionale delle recenti norme sugli stranieri. I limiti all'ingresso e al soggiorno che violano i diritti fondamentali e il sistema delle fonti dei diritti non assicurano sicurezza, né alcuna disciplina efficace dell'immigrazione*, in *Diritto pubblico*, 3/2019.

⁴³ P. BONETTI, op ult cit.

pubblica, nonché di protezione della salute che potrebbero arrecare pregiudizio e dunque comporterebbero il respingimento e impedirebbero il rilascio del permesso di soggiorno. È stata sollevata però una giusta osservazione in dottrina⁴⁴ in merito all'incerta interpretazione che deriva dalla disposizione così come formulata. La salute è quel diritto fondamentale della persona che prescinde dalla cittadinanza e perciò non dovrebbe “*essere negato se tale allontanamento sia reso necessario per tutelare la salute*”.⁴⁵ Il precipitato di tale interpretazione comporta che questo diritto sia riconosciuto anche agli stranieri (C. Cost. sent. N. 432/2005). Ed è facilmente ipotizzabile uno scontato un intervento della giurisprudenza che fornirà una chiara interpretazione.

L'aspetto dei permessi di soggiorno per i lavoratori è stato parzialmente toccato. Difatti, molte ipotesi di permessi sono stati trasformati in permessi di soggiorno di altra tipologia (calamità, salute, etc.)⁴⁶, anche se è doveroso osservare che l'ordinamento risulta essere tuttora deficitario di una disciplina organica e in ogni caso devono essere rispettate talune condizioni.

Il decreto mitiga, senza però eliminare, i divieti di ingresso, transito e sosta nelle acque territoriali per le imbarcazioni (che non siano militari o governative) introdotti con il decreto sicurezza del 2019, soprattutto con riguardo alle misure sanzionatorie pecuniarie. In questo modo, si accolgono parzialmente i richiami del Capo dello Stato. Tale misura si riconnette naturalmente alla questione delle operazioni di soccorso in mare effettuate da imbarcazioni delle ONG. Pur mantenendo la misura interdittiva di competenza del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro dei trasporti, e fermo restando quanto previsto dall'art. 83 del Codice della navigazione, sono state tipizzate le ragioni: “per motivi di ordine e sicurezza pubblica” o per “violazione delle leggi di immigrazione vigenti” ai sensi di quanto sancito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. Così come formulata, la disposizione lascia intendere la possibilità di applicare una sorta di deroga per le operazioni soccorso comunicate al centro di coordinamento competente e allo Stato di bandiera, che dunque consentirebbe alle navi di poter soccorrere i migranti senza incorrere nel potere interdittivo del Ministro dell'Interno e alle misure di carattere sanzionatorio.⁴⁷ L'aspra sanzione amministrativa introdotta dal decreto Salvini, che prevedeva da parte del comandante il pagamento di una ingente somma e la confisca della nave utilizzata per commettere la violazione, non solo è stata mitigata a livello economico, ma si è altresì deciso di trasformare la violazione sanzionata da illecito amministrativo in reato penale, nonché di abrogare la parte in cui veniva decretata la confisca dell'imbarcazione.

Nonostante l'intento di voler prendere le distanze dalla politica “porti chiusi”, quel che emerge è che in realtà si vuole “*conservare la sovranità delle autorità statali sulla gestione dei flussi migratori e sul controllo dei confini nazionali*”⁴⁸. Perciò, oltre a intervenire sul sistema di accoglienza, fortemente

⁴⁴ E. ROSSI, *Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d.l. n. 130 del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021.

⁴⁵ E. ROSSI, cit. p. 80.

⁴⁶ Sulla differenza tipologica dei vari permessi di soggiorno per cure mediche, per calamità naturale e per i neo-maggiorenni si v. J. DE VIVO, op. ult. cit., E. ROSSI, op. ult. cit.

⁴⁷ J. DE VIVO, op. ult. cit., che definisce la deroga una *clausola di esclusione*.

⁴⁸ F. VENTURI, *La gattopardesca riforma della disciplina delle operazioni di soccorso in mare ad opera dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 130/2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1/2021.

circoscritto dal “decreto Salvini” ai soli titolari della protezione internazionale ovvero dei nuovi permessi, il decreto è altresì intervenuto sull’iscrizione anagrafica. Tale modifica si è resa necessaria non solo per il dibattito e le numerose modifiche legislative intercorse a proposito, ma a maggior ragione a seguito della sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale, con cui il Giudice delle leggi ha dichiarato l’incostituzionalità della disposizione del primo decreto Salvini che non consentiva l’iscrizione dei richiedenti asilo, per violazione del principio di eguaglianza.⁴⁹

Il problema dell’iscrizione anagrafica è perciò stato risolto prevedendo la possibilità per il richiedente protezione internazionale di iscriversi all’anagrafe della popolazione residente, ai sensi del regolamento di cui al d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223 (Regolamento anagrafico della popolazione residente).

Dal momento che è ben noto come i centri di permanenza e rimpatrio sono divenuti nel tempo luoghi di permanenza a lungo termine, spesso e volentieri ricettacolo di disagio sociale, il decreto è intervenuto attraverso una riduzione dei termini massimi per il trattenimento prima dell’espulsione. Non solo, è stato previsto anche un ordine di priorità rispetto al trattenimento per quei cittadini stranieri che siano considerati una minaccia per l’ordine e la sicurezza pubblica o che siano stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per alcune fattispecie di reato (stupefacenti, favoreggiamento dell’immigrazione clandestina, reclutamento di persone da destinare alla prostituzione). In aggiunta a ciò, sebbene le tempistiche per il trattenimento dei richiedenti protezione non sia stato oggetto di modifiche, comunque sono stata introdotte ulteriori tipologie di detenzione amministrativa.

Per quanto attiene al profilo dell’accoglienza dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale, il nuovo decreto sicurezza interviene ulteriormente, a parziale rettifica di quanto già modificato con il primo decreto Salvini. Il previgente Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (cd. Siproimi, che a sua volta aveva sostituito il precedente Sistema di protezione per chiedenti asilo e rifugiati – cd. Sprar) viene ora a essere tramutato in Sistema di accoglienza e integrazione (Sai), che dovrebbe accogliere non solo i titolari di protezione internazionale, i minori non accompagnati e i titolari di taluni permessi di soggiorno, ma altresì i richiedenti asilo. Tale struttura eroga due livelli di prestazioni: da un lato una prestazione di base per i richiedenti protezione internazionale, che possono così beneficiare di servizi quali l’accoglienza materiale, l’assistenza sanitaria e quella socio-psicologica, corsi di lingua italiana, etc.; mentre il secondo è relativo a tutti gli altri soggetti e prevede servizi aggiuntivi, quali l’orientamento al lavoro e la formazione professionale.⁵⁰ Per evitare che i centri di prima accoglienza possano tramutarsi in centri di detenzione e di disagio che violano i diritti

⁴⁹ L’originaria disciplina della iscrizione anagrafica trovava fondamento nel d.lgs. n. 142/2015 (“Attuazione della direttiva 2013/33/UE), nonché della direttiva 2013/32/UE). Dopodiché il legislatore è intervenuto dapprima con il d.l. n. 13/2017 (Decreto Minniti) e poi con il dl 113/2018 (Decreto Salvini). Per una ricostruzione della situazione prima e dopo la sentenza 186/2020, si v. N. Canzian, L’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo dopo la sentenza n.186/2020 della Corte costituzionale. Si ricorda che la questione all’origine della vicenda, che ha portato alla declaratoria di incostituzionalità, è divenuta celebre come la ribellione dei Sindaci al primo decreto-sicurezza di Salvini. Apripista della vicenda è stato il Sindaco di Palermo Leoluca Orlando, che aveva deciso di sospendere gli effetti del decreto, cui si sono adeguati, anche se con ragioni e modalità diverse, altri Sindaci e poi alcune Regioni italiane.

⁵⁰ Sul punto si v. F. BIONDI DAL MONTE, *Il sistema di accoglienza e integrazione e i diritti dei minori stranieri. Riflessioni sulla disciplina introdotta dal d.l. n. 130/2020*, in Forum di Quaderni costituzionali, 1/2021

fondamentali e ledono la dignità umana, è stato introdotto il rispetto di standard igienico-sanitari ed abitativi, secondo i criteri e le modalità stabiliti con decreto adottato dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della salute, sentita la Conferenza unificata. Si prevede altresì che siano erogati, oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio; e che siano assicurati il rispetto della sfera privata, comprese le differenze di genere, delle esigenze connesse all'età, la tutela della salute fisica e mentale dei richiedenti, l'unità dei nuclei familiari composti da coniugi e da parenti entro il primo grado, l'apprestamento delle misure necessarie per le persone portatrici di particolari esigenze.

Ultimo aspetto su cui si vuole in questa sede soffermarsi è la questione della revoca della cittadinanza. In occasione del cambio di passo auspicato, ci si aspettava che l'art. 14 del decreto del 2018 venisse abrogato in ragione della sua evidente incostituzionalità rispetto al principio di eguaglianza. Al contrario, l'unica modifica che ha interessato l'istituto è stata quella della riduzione del tempo di conclusione del procedimento, che nel decreto del 2018 era stato irragionevolmente innalzato a quattro anni, mentre con il decreto 2020 è stato ridotto a 2 anni, prorogabili fino al massimo di trentasei dalla data di presentazione della domanda.

4. *Considerazioni di sintesi*

Nel ripercorrere la legge che disciplina le modalità di acquisto della cittadinanza e i diversi interventi di rivisitazione legislativa in tema di immigrazione, emergono alcune considerazioni di metodo e di merito.

Innanzitutto, in tema di cittadinanza, la legge è oltremodo risalente e pertanto il dato normativo risulta essere slegato dalla realtà attuale, dal momento che si basa prevalentemente su un modello familistico-ereditario, mentre il procedimento di naturalizzazione è ancora piuttosto rigido. Questo comporta che se da un lato i figli di cittadini italiani emigrati all'estero beneficiano in maniera pressoché automatica della cittadinanza (benché non abbiano alcun legame con il nostro Paese), dall'altro invece gli immigrati di seconda e terza generazione, pur nati e/o cresciuti nel territorio italiano (e che non hanno familiarità con il paese di origine dei genitori) sono costretti a interfacciarsi con rilevanti impedimenti di tipo burocratico, oltre a subire attese estenuanti.

Il fenomeno migratorio e la mobilità transnazionale sono andati crescendo a livello esponenziale nel corso degli ultimi trent'anni, così come è aumentato il numero di migranti che decidono di stabilirsi nel nostro paese, rendendo l'Italia il luogo ove mettere radici. Di ciò andrebbe tenuto conto, ed è a tal ragione che sarebbe necessaria una modifica della legge sulle modalità di acquisto della cittadinanza, che recepisca i cambiamenti avvenuti a livello demografico e sociale, nell'alveo di un processo di integrazione dei nuovi membri nella comunità.

Benché numerosi siano stati i tentativi di modifica, nessuno dei progetti di legge presentati alle camere è mai giunto all'approvazione in via definitiva. Questo dimostra come alla base non vi sia

il necessario consenso politico che vada al di là della mera propaganda e del convincimento, veicolato da taluni esponenti, che l'estensione della cittadinanza costituisca un incentivo agli sbarchi. Tale consenso sarebbe invece necessario per affrontare il tema con la dovuta considerazione, al fine di aggiornare il quadro normativo. È naturale che le principali ostilità politiche, che impediscono il confronto, sono da riconnettersi a un piano più generale, dal momento che la questione della cittadinanza incide sulla sovranità e sulla forma di Stato. A ciò deve aggiungersi che Parlamento e Governo sono più esposti al consenso popolare, che invece non coinvolge gli organi di garanzia, più liberi di ragionare in termini di diritti costituzionali. Ed è per questo che emerge un difficile equilibrio tra Costituzione e consenso.

Di contro, in tema di immigrazione, i provvedimenti adottati nell'arco temporale degli ultimi anni sono stati particolarmente numerosi, spesso e volentieri adottati sull'onda emotiva delle "crisi" e dei costanti flussi migratori nel Mediterraneo, che vedono l'Italia tra i primi approdi. In questo caso le osservazioni sono due: la prima è connessa alla prevalenza del Legislatore (*rectius* del Governo) a intervenire con decreto-legge, fonte di rango primario che consente di adottare «provvedimenti provvisori con forza di legge» nei casi di straordinaria necessità e urgenza. La seconda attiene invece al problema della sicurezza, cui è stato strettamente connesso il tema dell'immigrazione, come se nel tempo fosse divenuto un binomio obbligato. Sebbene già dal 2008 si era tentato di dare una definizione e una delimitazione al concetto di sicurezza con l'allora decreto Maroni, lo stesso è stato poi ripreso e ampliato nella sua descrizione dal decreto Minniti. La giustificazione potrebbe verosimilmente essere rinvenuta non solo nella presenza di sacche di degrado urbano e disordine sociale nel tessuto delle città, ma parimenti nel fenomeno del terrorismo, che si è manifestato in tutta la sua tragicità a partire dal 2001. Appare dunque evidente come il Legislatore, intervenuto in tema di immigrazione e di condizione giuridica dello straniero, abbia fatto ricorso alla "sicurezza" e alle problematiche che potrebbero metterla a repentaglio in misura vieppiù crescente, non solo nel contenuto nei decreti, ma addirittura, in tempi più recenti, nel titolo stesso dei provvedimenti. In questo senso ne sono testimonianza il "pacchetto sicurezza" del 2008-2009 e i "decreti sicurezza Salvini". Come se l'immigrazione, oltre a generare una situazione di straordinaria necessità e urgenza che merita più di un intervento normativo da adottare nell'immediatezza, sortisse anche effetti sulla sicurezza pubblica e quindi necessitasse di interventi di natura prevalentemente securitaria ed emergenziale. Peraltro, rispetto all'apatia normativa in tema di cittadinanza, si è registrata invece una netta asimmetria, che mette in luce una eccessiva ipertrofia legislativa per quanto riguarda l'immigrazione.

Quello che si auspica è la fine della stagione emergenziale, dal momento che l'immigrazione è oramai un fenomeno strutturale, per lasciare spazio alla realizzazione di un approdo legislativo di portata sistematica, che possa regolare in maniera adeguata il fenomeno nel lungo periodo.

ABSTRACT

Il contributo si propone di riprendere e analizzare il complesso percorso normativo degli ultimi anni in tema di cittadinanza e immigrazione. Entrambi necessitano di una complessa e sistematica riorganizzazione legislativa in ragione del mutato contesto non solo nazionale, ma anche internazionale. Questo perché non è più possibile ignorare gli effetti che la globalizzazione e le politiche migratorie hanno ingenerato nel quadro italiano.

The contribution aims to resume and analyse the complex legislative process of recent years on citizenship and immigration. Both need a complex and systematic legislative reorganisation due to the changed context, not only national but also international. It is no longer possible to ignore the effects that globalisation and migration policies have generated in the Italian framework.

PAROLE CHIAVE:

cittadinanza; immigrazione; ius culturae; sicurezza.

KEYWORDS:

citizenship; immigration; ius culturae; safety.