



# La sicurezza nell'emergenza: una proposta di lettura attraverso il decreto n. 113 del 2018

di Giulia Renzi \*

Il decreto n. 113 del 2018 è approvato prima al Senato poi alla Camera, non senza critiche da parte della politica, della dottrina e dell'opinione pubblica. Il discusso provvedimento è l'ultimo anello di una lunga catena di interventi normativi, in nome della tutela della sicurezza, che hanno caratterizzato l'ultimo ventennio e che, in particolare, si sono intensificati a seguito dei tragici eventi del 2001.

L'ondata terroristica ha determinato uno stato di incertezza tale da indurre un nuovo modello di azione pubblica, atto a prevenire i pericoli all'ordine costituito, e al tempo stesso ha posto le nuove democrazie di fronte alla sfida di trovare il giusto equilibrio tra sicurezza e diritti, i quali sono, anche solo astrattamente, compromessi dall'irrigidimento delle misure statali. Risulta pertanto interessante constatare come la sicurezza, oltre a costituire l'impulso normativo di vari provvedimenti, sia

\* Laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Urbino «Carlo Bo». Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).



stata interessata da sviluppi tale da rendere incerta la categoria giuridica entro cui qualificarla.

L'intento di questo elaborato è proprio quello di ricostruire la sua evoluzione cercando di trarre quali siano le principali tendenze alla sua catalogazione (§ 1), comprendere come il c.d. decreto sicurezza, cioè il più recente intervento legislativo in tema, abbia recepito nel contenuto (§ 2) e nella forma (§ 3) tale valore e quali siano, dunque, le nuove direzioni e le prospettive di approdo (§ 4).

## 1. La sicurezza: geometrie in evoluzione. Riflessioni introduttive

La storia costituzionale europea è testimone di una minaccia costante all'ordine costituito: a fronte degli attacchi, tentati o consumati, la reazione statale è stata quella di preservare la sicurezza anche a discapito del sospendere o restringere le garanzie costituzionali.

L'eredità storica in tema di sicurezza è dunque corrispondente a una visione prettamente rigida, in cui lo Stato è chiamato a garantire agli individui la c.d. *tranquillitas*: una condizione priva di turbamenti, basata sulla cooperazione tra le parti statali in assenza di discordia e di qualsivoglia prevaricazione (Calabrò 2003, 82). Tuttavia, tale declinazione di ordine, che ben può essere identificata nell'ordine pubblico come soggezione alle norme, non sfugge a una necessaria attualizzazione: i momenti sociali e politici, i fini che l'ordinamento intende perseguire determinano un mutamento di questo concetto che, per la sua insita complessità, mal si presta a una ferma cristallizzazione.



Per comprendere la dimensione attuale della sicurezza e i suoi confini in divenire, le trasformazioni del costituzionalismo democratico del XX secolo risultano essere dei fattori fondamentali: in particolare, esse hanno inciso nell'ambito dei diritti costituzionali, sia in termini di ampiezza del loro repertorio, sia sulla struttura delle situazioni soggettive, che in merito alle modalità di tutela e protezione (Ridola 2001). In questo contesto, le norme programmatiche contenute nelle Costituzioni divengono la base per una trasformazione: lo Stato non si limita soltanto a gestire le situazioni esistenti, ma interviene in modo compensativo, riportando equilibrio tra le disuguaglianze e rendendo effettivo l'esercizio di quei diritti individuali che le Carte riconoscono (Rimoli 1990, 8).

In risposta a tale evoluzione potrebbe dirsi che alla sicurezza non appartiene solamente la gamma di politiche, ormai definite statiche, orientate al modello di «diritto alla sicurezza». Infatti è possibile scorgere un ulteriore schema indirizzato, invece, alla «sicurezza dei diritti» (Baratta 2001).

Il presupposto fondamentale di tale seconda direzione riposa nel fatto che lo stato di incertezza osta al concreto godimento dei diritti, a partire dalle libertà negative: in tal senso, la sicurezza costituisce il presupposto e il fondamento di altri diritti<sup>1</sup>. Perseguire la sicurezza dei diritti è un modello alternativo, non obbligatorio ma auspicabile, pienamente perseguibile<sup>2</sup> an-

<sup>1</sup> «La sicurezza intesa come *status* generale costituisce un limite ai diritti fondamentali, la normativa ordinaria, la giurisprudenza costituzionale, sono tutte riprove del valore superiore che esprime, da tutelare cioè ai massimi livelli in quanto sintesi di conservazione e sviluppo conforme ai principi costituzionali» è una concezione espressa in Cerrina Feroni e Morbidelli (2008, 35) e in De Vergottini (2004).

<sup>2</sup> Baratta (2001) riporta l'esempio virtuoso del progetto «Città sicure» della Regione Emilia-Romagna.



che se non esclusivo. In questo senso un valido esempio della sua funzionalità e portata è rappresentato dal diritto penale e dalla politica di prevenzione del reato: essi sono, di per sé, strumenti efficaci e legittimi, ma che risultano rinforzati da una politica sicurezza dei diritti (Baratta 2001).

Tuttavia, la sicurezza nella sua veste programmatica ha ceduto il passo rispetto alla sua concezione statica: alla politica promozionale è prevalso lo stampo più repressivo atto al mantenimento dell'ordine e ciò, spesso, in assenza di una situazione emergenziale, fuori dall'ordinario, a giustificarla. La prospettiva è dunque quella dell'affermazione della sicurezza come un insieme di restrizioni alle libertà e regole atte a garantirla stabilmente.

Nonostante il progressivo susseguirsi di eventi che giustificano una stretta al valore in oggetto, la quota di novità in materia è costituita dall'influenza dei predetti eventi sul modo di concepirla e, parimenti, di qualificarla. A fronte di un'instabilità ormai «strutturale» (Calabrò 2003), è conseguenza logica che la categoria giuridica della sicurezza sia mobile. Il punto di snodo di una diversa qualificazione sta proprio nel fatto che, oggi, è assai labile il confine tra i momenti di reale minaccia e quelli di normalità (Denninger 1998): alla sempre minor occasionalità dell'emergenza, corrispondono tuttavia innumerevoli interventi normativi, i quali non vengono adottati in maniera eccezionale, né tanto meno puntuale.

In quest'ottica, giovano due considerazioni: una di spirito globale, circa il modo di reagire dei vari ordinamenti per fronteggiare le minacce alla sicurezza dei propri cittadini e una relativa alla situazione del nostro ordinamento. Per primo, va considerato che muta il dispiegarsi dell'azione statale dopo i tragici eventi del settembre 2001: aumenta la frequenza degli interventi e cambia il *modus* di questi. Se infatti la minaccia terroristica presenta tratti caratterizzanti differenti dalla guerra tradizionale, essendo



priva di una dimensione territoriale circoscritta, la reazione statale non è più un mezzo di mero contrasto, un c.d. scontro diretto, ma il dispiegarsi di strumenti di prevenzione che in modo generale e astratto non sono più dipendenti in modo né spaziale, né temporale da un attacco specifico e definito (De Vergottini 2004). In questo senso, la sicurezza non è soltanto a fondamento dell'ordinamento giuridico e certezza del diritto, ma *conservazione dei beni, previdenza per le situazioni future e prevenzione dei rischi* (Denninger 1998, 78).

La seconda considerazione, invece, riguarda il processo di progressiva stratificazione normativa (Rubechi 2011) che ha interessato nell'ultimo ventennio il tema della sicurezza. Ne è esempio il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, che interviene a poco più di un anno di distanza dalla conversione, avvenuta il 18 aprile 2017, del decreto-legge n. 14 del 20 febbraio 2017, proposto dall'allora 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.

Al moltiplicarsi di fattori che incidono sulla sicurezza e degli ambiti esplicativi della stessa, incrementa anche l'esigenza di una maggiore protezione nei confronti degli individui e diventa più marcata la connotazione soggettiva delle domande di tutela (Torretta 2003). In questo senso occorre considerare se «alla percezione» sempre più individualizzata corrisponda parimenti una trasformazione della categoria da interesse pubblico a un vero e proprio "diritto alla sicurezza", situazione giuridica soggettiva attiva in capo ai singoli. In merito, si incorre nel pericolo di confondere i piani dell'aspettativa di tutela da parte dei singoli individui con quello della definizione complessa che la Costituzione dà della sicurezza: l'invocazione di un diritto soggettivo non è esplicitamente presente nella



nostra Carta, da cui ne risulta, parimenti, difficilmente desumibile dai documenti costituzionali, dal contenuto delle novità della legislazione anti-terrorismo adottata dagli stati europei (Pace 2013).

Un aspetto che induce a negare la configurazione della sicurezza nella sua dimensione strettamente soggettiva e sostenerne, al contrario, la sua qualificazione come interesse della collettività deriva dall'analisi delle sue varie declinazioni offerte dal testo costituzionale. Infatti da una lettura delle disposizioni che la richiamano si potrebbe difficilmente ritenere che il valore sicurezza possa pienamente svilupparsi e affermarsi nella ristrettezza di un "diritto individuale": l'accompagnamento del sostantivo «sicurezza» all'aggettivo «pubblica» è un dato letterale che suggerisce il trascendere dalla dimensione prettamente personale, ampliandosi invece alle esigenze collettive di un interesse protetto (Giupponi 2010, 55). Tale impostazione risulta pienamente fedele ai sentimenti dei Costituenti che, memori della precedente esperienza fascista, dimostrarono una certa ritrosia rispetto al limitare le libertà garantite attraverso l'utilizzo del concetto di ordine pubblico e delle sue sfumature: Togliatti dimostrò la sua contrarietà in relazione alle restrizioni in tema di libertà di circolazione; Binni e Nobili Tito Oro si espressero allo stesso modo nei riguardi della libertà di professione religiosa, parimenti, in tale materia non fu approvato l'emendamento Pajetta - La Rocca circa l'introduzione del limite dell'ordinamento giuridico (Ceri 1990).

Vero è, tuttavia, che la Carta costituzionale richiamando la sicurezza dieci volte, cinque nella Parte I dedicata ai Diritti e doveri dei cittadini e cinque in merito all'Ordinamento della Repubblica della Parte II, in aggiunta alle disposizioni che la introducono sotto forma di ordine pubblico o incolumità pubblica, evidenzia come essa rappresenti un bene costituzionalmente tutelato. Così, il volto della sicurezza, così come ritratto



dalla Carta, è ben delineato e autonomo rispetto agli ambiti ai quali essa afferisce: ha rilievo costituzionale, da essa può derivare un limite legittimo ai diritti fondamentali in caso di circostanze più o meno emergenziali ed eccezionali; infine costituisce uno specifico compito degli apparati dello Stato (Giupponi 2010, 52).

Pur appoggiando una visione della sicurezza maggiormente restrittiva, non sovrapponibile, dunque, a un diritto individuale quanto piuttosto identificabile in un interesse pubblico, e dunque a prescindere dall'effettuare un'operazione propriamente tecnico-giuridica di bilanciamento, da essa viene comunque giustificata una compressione dei diritti fondamentali. In questo senso, la temporaneità, la ragionevolezza e la proporzionalità saranno i punti fermi nello stabilire il *quantum* e il *quomodo* della restrizione<sup>3</sup>, la quale non può avere mai come risultato lo svuotamento del nucleo duro di tali diritti.

## 2. Il decreto n. 113 del 2018: la più recente sintesi della sicurezza

Dal punto di vista contenutistico, nonostante la spiccata differenziazione interna, il decreto n. 113 del 4 ottobre 2018, così come convertito

<sup>3</sup> Parimenti, nel compiere un «equilibrato bilanciamento degli interessi in gioco», il *modus operandi* della Corte Costituzionale consiste nell'indagare se uno stesso scopo può essere perseguito mediante una minore compressione degli interessi rilevanti: a partire dalla finalità dell'intervento si confrontano le soluzioni normative alternative per rapportarle ai fini dell'individuazione dello strumento meno restrittivo, avente, per così dire «costi minori» (Bin 1992, 82).



dalle Camere, agisce su quattro piani di intervento: immigrazione; sicurezza pubblica; organizzazione dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno e dell'Agazia nazionale per i beni sequestrati o confiscati alla criminalità organizzata.

A causa della predetta eterogeneità di contenuti, di cui si dirà in maniera più approfondita in seguito, se è difficilmente rinvenibile un unico caso di «straordinaria necessità ed urgenza» al quale il decreto si propone di reagire, ciò che garantisce una – seppur debole – idea dell'unitarietà del provvedimento è l'introduzione di disposizioni, definite dal Legislatore come urgenti, atte a garantire la sicurezza. Independentemente dall'inquadramento giuridico di tale valore e dalle censure circa il contenuto e l'utilizzo del decreto come strumento di normazione in materia, quest'ultimo si pone in piena conformità rispetto alla linea delle politiche di prevenzione specialmente in riferimento alla prima classe di interventi, ossia nei riguardi delle politiche sull'immigrazione.

### *2.1. Immigrazione*

A prescindere dall'affievolimento dei flussi migratori, dopo i picchi del biennio 2015-2016, il provvedimento in esame rappresenta che la normazione di emergenza si rende ancora, almeno a prima vista, necessaria a contenere e gestire il fenomeno: le misure che erano dapprima straordinarie, circoscritte temporalmente, divengono ora permanenti e ordinamentali. Tale aspetto, legato alla sempre più concreta percezione della sicurezza come diritto del singolo, viene fatto proprio e interpreta-



to dal decreto in questione, che si avvale di una sorta di equiparazione tra immigrazione irregolare e minaccia alla sicurezza del Paese.

Su queste basi, scendendo nel contenuto del decreto legge, già l'articolo 1 merita una trattazione *ad hoc*: questo incide, fra tutti, sull'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (Testo unico in materia di immigrazione), in quanto abroga l'istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari, prevedendo, in luogo di detto criterio, alcune fattispecie di permessi di soggiorno speciali. La protezione umanitaria è un istituto introdotto per la prima volta dalla legge n. 40 del 1998 (c.d. Turco-Napolitano), poi accolto all'interno del decreto legislativo del 1998, secondo cui, qualora non vi siano i presupposti necessari per il rinnovo o per il rilascio del permesso di soggiorno secondo le ordinarie regole, il questore provvede comunque rilasciandolo in casi di «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» (v. art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286 del 1998).

L'articolo 6, paragrafo 4<sup>4</sup> della Direttiva n. 115 del 2008 e, a conferma, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea si esprimono non qualificando la suddetta misura come una forma di protezione imposta dal diritto eurounitario. Seppur in complementarietà con

<sup>4</sup> Il paragrafo quarto dell'articolo 6 della dir. 115/2008/UE recita: «In qualsiasi momento gli Stati membri possono decidere di rilasciare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare. In tali casi non è emessa la decisione di rimpatrio. Qualora sia già stata emessa, la decisione di rimpatrio è revocata o sospesa per il periodo di validità del titolo di soggiorno o di un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare».



quella internazionale, la protezione umanitaria dello straniero costituisce una protezione di dimensione nazionale: il diritto dell'Unione Europea la contempla senza regolarla, lasciando spazio alla discrezionalità dei singoli Stati.

Se dunque, intervenendo in materia, gli Stati non si muovono al di fuori dei vincoli internazionali (Curreri 2018, 6), che nella nostra Costituzione trovano un riferimento agli articoli 10, comma 2 e 117, comma 1, il permesso di soggiorno per motivi umanitari può essere interpretato come un opportuno, ma non indispensabile, sviluppo del diritto di asilo.

In questo senso, la protezione umanitaria ha un fondamento differente rispetto a quello dell'articolo 10, comma 3 che, dotato di diretta applicabilità, ha come causa giustificativa necessaria e sufficiente «l'impedimento dell'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana».

Se infatti quest'ultimo non ammette che il Legislatore introduca qualità oggettive e soggettive ulteriori rispetto a quelle ammesse dalla Carta (Ruotolo 2007, 138), non viene esplicitamente impedita un'operazione di tipizzazione della protezione umanitaria, che non contrasta, peraltro, con la sua qualificazione da parte della giurisprudenza della Corte di Cassazione come una forma di protezione temporanea, residuale e atipica<sup>5</sup>.

Pertanto, se l'operazione del decreto-legge in sé è in astratto pienamente legittima, permane un dubbio circa la sua esaustività: il Consiglio superiore della magistratura, nel suo parere sulle innovazioni del prov-

<sup>5</sup> Non sarebbe d'accordo Zorzella (2018), la quale si esprime sulla strutturale mancanza di presupposti indicati dal Legislatore, la cui assenza giustifica la protezione umanitaria come una cornice entro cui l'interprete deve ricondurre il caso concreto.



vedimento, ricorda, infatti, la mutevolezza e la varietà delle situazioni che possono porsi a fondamento, almeno in principio, della domanda di protezione dello straniero per motivi umanitari. Per questo motivo, l'abrogazione dell'istituto e il tentativo di ridurre la discrezionalità dei giudicanti potrebbe, addirittura, condurre ad un esito opposto: da un lato si concreta l'ipotesi dell'ampliamento dell'ambito di incidenza del dell'art. 10, comma 3 della Costituzione, con immediata azionabilità dello stesso di fronte al giudice ordinario; dall'altro, analoga ri-espansione potrebbe verificarsi con riferimento a diverse posizioni soggettive costituzionalmente garantite, anche in ragione al carattere tassativo delle ipotesi previste per il rilascio dei permessi speciali.

Secondo quest'ultima prospettazione, se la protezione umanitaria recava in sé uno *status* ben definito circa la condizione del titolare del diritto, la sua abrogazione rimette nelle mani dell'autorità giudiziaria il compito di tracciarne i confini<sup>6</sup>: in tal senso, potrebbe ciò potrebbe comportare il doppio effetto di incrementare il contenzioso e ritardare la tutela dei diritti fondamentali, peraltro in senso contrario alla perseguita esigenza del Legislatore di ridurre la discrezionalità delle autorità giudicanti.

L'articolo 2 del decreto, nel prevedere, tra le altre, un prolungamento della durata massima del trattenimento dello straniero nei Centri di permanenza per il rimpatrio, elevando da 90 a 180 giorni il periodo in questione, pare non incorrere in alcuna violazione del diritto comunita-

<sup>6</sup> Nel parere ai sensi dell'art. 10 della l. n. 195 del 1958, il Consiglio superiore della magistratura fa riferimento, in esempio, al divieto di respingimento, al diritto a soggiornare nel territorio dello Stato, all'accesso al lavoro, alle cure mediche, ai servizi, all'iscrizione anagrafica.



rio sui rimpatri, soprattutto in relazione all'art. 18, paragrafo 1, della direttiva 2008/115 CE, né dell'articolo 13 della Costituzione.

Tuttavia, giova porre in correlazione la misura del presente articolo con la pronuncia della Corte costituzionale n. 275 del 2017, intervenuta un anno prima della conversione del c.d. decreto Salvini.

La decisione della Consulta in tema di respingimento mediante accompagnamento c.d. differito coattivo alla frontiera si era risolta in una dichiarazione di inammissibilità per difetto di rilevanza.

In presenza di un quadro normativo costituzionale decisamente povero in termini di posizioni soggettive degli stranieri, è evidente l'impegno del Giudice costituzionale nel determinare un equilibrio tra cittadinanza e diritti fondamentali mediante soluzioni che non pregiudichino la necessaria discrezionalità del Legislatore su temi tanto complessi quanto eminentemente politici<sup>7</sup>.

La pronuncia di inammissibilità era accompagnata, nel caso di specie, da un monito, che in termini di giustizia costituzionale, pur non avendo l'effetto normativo di espungere una disposizione dall'ordinamento, ha

<sup>7</sup> La Corte costituzionale è intervenuta precedentemente sul tema con le sentenze n. 105 del 2001 e n. 222 del 2004 le quali hanno costituito il quadro di riferimento in tema di libertà personale, diritto di difesa, effettività della tutela giurisdizionale. Rileva Monaco (2018) quanto la sentenza del 2001 aveva messo in luce: l'accompagnamento coattivo alla frontiera, quale mezzo coercitivo, incideva sulla libertà garantita all'articolo 13 della nostra Costituzione e in sede di convalida del trattenimento presso un centro di permanenza sussisteva la necessità di un giudizio che riguardasse la verifica dei fondamentali del trattenimento e dell'accompagnamento coattivo. Se a tale pronuncia ha fatto seguito il decreto legge n. 51 del 2002, la decisione del 2017 è rimasta, da un anno a questa parte, inascoltata dal legislatore.



il più tenue ma non meno importante ruolo di influenzare il Legislatore nella sua discrezionalità.

La Consulta, nel caso di specie, a seguito del difetto di rilevanza, indispensabile per pronunciarsi in termini di censura di illegittimità costituzionale, si appella al Legislatore ai fini di rendere la disciplina conforme all'articolo 13, comma 3<sup>8</sup> della Costituzione. Pertanto, la pronuncia del 2017 pare ancora inascoltata, e anzi, la lettura della misura del decreto sicurezza ottiene oggi un significato specifico: senza costituire pregiudizio alla sua legittimità, nell'allungamento dei termini massimi di trattenimento si nota una certa asimmetria rispetto alle prescrizioni del Giudice costituzionale.

Il c.d. "decreto sicurezza" si propone di agire non quale strumento di mero contrasto, ma anche di prevenzione: in questo senso si pone l'istituzione dell'elenco dei paesi di origine sicuri e la procedura per la domanda di protezione internazionale manifestatamente infondata. Tale previsione non era compresa nella formula originaria del decreto, ma è frutto di un emendamento proposto in Senato: il nuovo articolo 7-bis stabilisce la redazione di una lista, da parte del Ministero degli esteri, con i Ministeri dell'interno e della giustizia, di paesi di origine sicuri sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione nazionale per il diritto d'asilo e da agenzie europee e internazionali. Il richiedente asilo che

<sup>8</sup> In tema di respingimento differito, il quale costituisce, assieme al respingimento alla frontiera, uno dei due tipi di provvedimenti di respingimento, la censura della Corte costituzionale corrobora quanto denunciato sia dalle Commissioni parlamentari che dai richiami del Garante nazionale per la protezione per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale (Bonetti 2018).



proviene da uno dei paesi in questione avrà l'onere di dimostrare i gravi motivi giustificanti la propria richiesta. A seguito dell'adempimento dell'onere inverso, seguirà un *iter* accelerato.

Il provvedimento ha trovato un'ipotetica censura rispetto al divieto di espulsioni collettive di cui all'art. 4 del IV Protocollo aggiuntivo alla CEDU. Sul punto, attraverso il caso *Khlaifia c. Italia* la Corte EDU ha statuito, accogliendo il ricorso di tre cittadini tunisini circa il trattamento da essi subito a seguito del loro sbarco irregolare sulle coste italiane, che l'espulsione collettiva ha luogo anche a seguito di una procedura di identificazione dei migranti, la quale non può essere elevata a sola garanzia di legittimità dell'operazione di espulsione, soprattutto laddove, da una lato, manchino indicazioni in merito alle situazioni singole ed individuali dei migranti e colloqui informativi individuali, e dall'altro vi sia un elevato numero di connazionali coinvolti e si dichiara la semplificazione delle procedure<sup>9</sup>. Se a una prima pronuncia della seconda sezione nel 2015 era stata stabilita la violazione dell'articolo 4 del IV Protocollo aggiuntivo alla Convenzione, la Grande Camera ha poi riformato il punto decretando l'assenza di un *vulnus* alla predetta norma: in merito, si è messo in luce che se allo straniero deve essere offerta la possibilità reale ed effettiva di far valere gli argomenti contrari all'espulsione, compresa una adeguata disamina di questi da parte delle autorità, non esiste

<sup>9</sup> In senso contrario rispetto alla pronuncia in questione, parte della dottrina sostiene che ricorrano i tratti essenziali dell'espulsione collettiva quando: questa è effettuata soltanto in ragione dell'appartenenza ad un gruppo; quando l'espulsione avviene in mancanza dell'identificazione individuale dei singoli, ossia viene espulso il gruppo nella sua interezza (Giliberto 2015).



invece un diritto ad un colloquio individuale. In tal senso, la pronuncia della Corte EDU traccia, indirettamente, la cornice entro cui la misura introdotta dal decreto n. 113 del 2018 può essere ritenuta legittima: assenza di affievolimento della tutela giurisdizionale, garanzia del singolo esame della singola domanda in relazione alla specifica e concreta situazione personale dei migranti.

Peraltro, seppur emanata sulla scorta di criteri normativi, la lista dei paesi sicuri è qualificata, pur sempre, quale un atto amministrativo interministeriale: da ciò discende la riserva circa la sua assoluta vincolatività. In linea con quanto ricordato dal Consiglio superiore della magistratura, infatti, il potere dell'autorità giurisdizionale ordinaria rimane fermo laddove vengono in gioco i diritti costituzionali: resterebbe possibile riconsiderare l'inserimento di un paese nella lista mediante congrua motivazione, soprattutto nel momento in cui l'indicazione si allontana dai principi contemplati dalla norma generale.

Si è già detto di quanto, dopo l'11 settembre, la nozione di sicurezza sembri assumere nuove configurazioni: se l'obiettivo è quello di prevenire i rischi futuri, la relazione tra ordine e libertà inevitabilmente deve trovare un nuovo equilibrio e, ancora, l'assetto dei diritti fondamentali, che si presumeva consolidato a seguito della Rivoluzione francese e dell'avvento dello Stato costituzionale, viene sconvolto.

Rispetto a tali nuove geometrie della sicurezza, la misura di cui all'articolo 10 del decreto in esame si pone non soltanto in continuità, ma ne risulta sviluppo e paradigma. Pertanto, qualora, ricorrendo le condizioni soddisfacenti i requisiti per il trattenimento, il richiedente protezione internazionale sia sottoposto a procedimento penale per uno dei reati di particolare gravità dell'ordinamento o qualora sia stato condan-



nato per i suddetti reati con sentenza non definitiva, il questore deve dare tempestiva comunicazione alla Commissione territoriale competente. A ciò, seguono, contestualmente, l'audizione e la decisione circa l'autorizzazione della richiesta di protezione. L'immediata conseguenza dell'esito negativo dell'audizione è l'attivazione del rimpatrio coattivo. L'efficacia esecutiva del provvedimento della Commissione, inoltre, non è passibile di sospensione neanche in caso di ricorso alla decisione della Commissione.

Pur in continuità all'assunto per cui, seppur al di fuori del meccanismo di bilanciamento, i diritti fondamentali possano essere limitati per ragioni di sicurezza, occorre dire che ogni compressione è illegittima quando viene toccato il loro c.d. nucleo duro, sicché una limitazione non può essere equivalente ad un annullamento del diritto.

A tal proposito, ci si domanda se può delinearci un ingiusto sacrificio del diritto nel punto in cui si prevede che non possa essere interrotta l'efficacia esecutiva del provvedimento di rimpatrio coattivo nemmeno nel caso di ricorso. In questo senso, appare dubbio il fatto che la disposizione in analisi sia perfettamente compatibile con l'articolo 27 della nostra Costituzione o che non ne costituisca un'eccessiva compressione: il diniego della richiesta di protezione dipende non da una sentenza definitiva di condanna, ma dalla sottoposizione ad indagine penale o condanna in primo grado. Anche laddove la presunzione di non colpevolezza non sia perfettamente sovrapponibile ad una presunzione di innocenza, come invece è ritenuto dal testo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo o all'articolo 14 del Patto internazionale dei diritti civili e politici, non si può negare che da tale aspetto discendano delle ricadute sul piano del trattamento (Chiavario 1977, 281). Ciò implica che, da un



lato, ogni misura restrittiva della libertà dell'individuo debba essere contenuta a tale principio e, dall'altro, che l'imputato, in assenza di una sentenza di condanna irrevocabile o passata in giudicato, non possa essere sottoposto a tutti quei trattamenti che ne suppongono accertata la colpevolezza o abbiano la funzione di anticipare la pena.

Al pari, non risulta irragionevole ipotizzare un *vulnus* all'articolo 24 della Costituzione (Curreri 2018, 10): l'esecuzione in pendenza di ricorso potrebbe causare lo svuotamento dell'effettività, in caso di accoglimento, di quest'ultimo, soprattutto in ragione del fatto che la sospensione dell'esecuzione viene riservata alla sola ricorrenza di «gravi e circostanziate ragioni»<sup>10</sup>. A ciò si riconnettono le pronunce della Grande Camera in tema di effettività del ricorso *ex art. 13 e 4 del IV Protocollo CEDU*: è stata censurata la carenza di effettività anche nel caso in cui i ricorrenti – a cui era stato riconosciuto lo *status* di rifugiati, e che come tali disponevano di un valido titolo di ingresso in Italia – avessero facoltà di adire *ex post* le autorità italiane in sede civile e penale, contro la violazione dei diritti convenzionali ed ottenere così un risarcimento del danno. Pertanto, tali garanzie non colmano la carenza del requisito di effettività di tali rimedi: per la Corte la presenza di tutele posteriori non sana, per così dire, la mancanza di effetto sospensivo<sup>11</sup>. Su queste considerazioni, in mancanza di un concreto dispiegarsi dell'effetto sospensivo potrebbero

<sup>10</sup> Così gli artt. 3.3-*quater* e 35-*bis*, d.lgs. n. 25 del 2008.

<sup>11</sup> Nella specie si è richiamato il caso *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, Grande Camera, 23 febbraio 2012 (Zirulia 2012), ma tale principio si rinviene anche nella già citata pronuncia *Khlaifia c. Italia*. Parimenti, sul diritto dello straniero a non subire espulsione fino a sentenza definitiva v. C. EDU 2 febbraio 2012, *I.M. c. Francia*.



delinearsi ripercussioni in grado di incidere in violazione del diritto alla difesa, impedendone la sua completa effettività.

La misura introdotta con l'articolo 13 del c.d. decreto sicurezza si pone in ottica differente rispetto al resto del Titolo I: se, indipendentemente dai profili di probabile frizione costituzionale, le precedenti disposizioni erano uniformemente informate a garantire la sicurezza, col provvedimento in esame il Legislatore sembra addirittura procedere in senso opposto. Invero, per effetto della disposizione, due sono le conseguenze: il permesso di soggiorno cessa di costituire titolo per l'iscrizione all'anagrafe dei residenti e gli stranieri inclusi nella rete del Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati vengono impediti nell'elezione di domicilio nel Comune di inserimento. Da qui, la lettura più immediata del risultato normativo: il permesso di soggiorno provvisorio costituisce, ad ora, titolo per essere identificati e soggiornare, ma non per registrarsi all'anagrafe.

Prima di analizzare quali siano le conseguenze nei confronti di coloro che sono interessati dalla disposizione, occorre considerare che la mancanza di iscrizione anagrafica determina un ostacolo di fatto alle amministrazioni locali, le quali vengono impedito nella conoscenza del numero di stranieri presenti sul territorio, con un dubbio risultato sul valore sicurezza e ordine pubblico che l'intero decreto era inteso perseguire.

Dal punto di vista dei soggetti coinvolti il Legislatore si dimostra agire in modo incongruo, realizzando così l'ammissione a godere di un diritto proprio dei cittadini, ossia la libertà di soggiornare, ma escludendolo dalla libertà di domicilio<sup>12</sup>. In tal senso, il caso risulta riproporre uno

<sup>12</sup> La Commissione dei 75 aveva inizialmente configurato la libertà di domicilio come appendice della libertà personale: la dottrina *trae*, da ciò, il rifiuto di qualsiasi interpre-



schema che la Corte costituzionale ha già affrontato con la sentenza n. 306 del 2008: lì si era statuito che una volta riconosciuto il diritto a soggiornare, sono illegittime tutte le misure atte a discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, limiti al godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti, invece, nella loro pienezza ai cittadini.

La pronuncia in questione denunciava, tra le altre, un *vulnus* rispetto all'articolo 10 primo comma della Costituzione: le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute garantiscono «i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato»<sup>13</sup>. In tal modo, l'incongruenza logica dell'articolo 13 rischia di tradursi, almeno, in una violazione degli articoli 2 e 3 comma primo della Carta costituzionale.

Sempre sulla scia della pronuncia costituzionale del 2008, per la quale la Corte aveva dedotto dall'irragionevolezza delle misure censurate un ostacolo al conseguimento della prestazione assistenziale d'indennità all'accompagnamento, incidendo indirettamente sul diritto alla salute, anche se in maniera mediata, il divieto d'iscrizione anagrafica neutralizza l'accesso ai diritti sociali che da questa dipendono.

Altro elemento caratterizzante la prima parte del decreto n. 113 del 2018 è relativo all'intervento sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, c.d. SPRAR. Viene ristretto il novero di casi in cui può entrare in gioco il sistema in questione: i beneficiari del sistema divengono i ti-

tazione dell'articolo 14 Cost. che determini condizioni antitetiche rispetto alla *ratio* dell'articolo 13 Cost. (Pace 1992).

<sup>13</sup> Così il Considerato in diritto n. 10 della sentenza n. 306 del 2008 Corte Cost.



tolari di protezione sussidiaria, i minori stranieri non accompagnati e i titolari di permessi di soggiorno speciali per motivi umanitari. Dal novero dei soggetti idonei vengono ora esclusi i richiedenti la protezione internazionale e, in conseguenze all'articolo 1 del presente decreto, anche i titolari di protezione umanitaria. In tal contesto, viene fortemente criticata la compressione della portata di un sistema di accoglienza diffuso sul territorio, il quale, nonostante alcune criticità (Penasa 2017), ha dimostrato di bilanciare e trovare un giusto equilibrio tra autonomia e integrazione.

## 2.2. Cittadinanza

L'articolo 14 del decreto n. 113 del 2018 modifica ed integra la legge n. 91 del 1992, incidendo sul *modus* di acquisizione e di revoca della cittadinanza. A premessa, va detto che il concetto di cittadinanza contiene, di per sé, un potenziale discriminatorio (Onida 2010, 8-9). Infatti, nel considerare una relazione tra degli individui e un'organizzazione sociale, essa traccia il confine tra coloro che fanno parte di tale organizzazione e coloro che ne rimangono esclusi (Morrone 2015, 303). Nonostante i dubbi circa l'esigenza di mantenere l'istituto della cittadinanza, che per parte della dottrina risulta superato e superfluo, ora la sua disciplina e la legge che la regola sono utili a rispondere non soltanto a delle richieste di diritti: come è evidente nel caso dei diritti fondamentali, a partire dall'articolo 2 della Costituzione, i quali prescindono dallo *status civitatis*.

Pertanto, la cittadinanza diventa anche uno strumento utile alla regolamentazione dei flussi migratori in ingresso, un mezzo utilizzato per la composizione di conflitti di carattere sociale, politico o economico, da essa derivanti (Morrone 2015).



La risposta del Legislatore attraverso il decreto n. 113 del 2018, in particolare con riferimento all'articolo 14, è quanto più lontana dall'essere orientata all'inclusione. Modificando la legge 5 febbraio 1992, n. 91, il provvedimento in esame ne abroga l'articolo 8, comma secondo, il quale, in relazione all'istanza di acquisizione della cittadinanza per matrimonio, assegnava all'autorità amministrativa un termine perentorio di due anni per pronunciarsi, decorso il quale operava il meccanismo di silenzio assenso, preclusivo, di fatto, della possibilità di emanare un decreto di rigetto della domanda.

Ancora, si incide sulla legge del 1992 con l'introduzione dell'articolo 9-ter, atto a determinare l'ampliamento del termine per la conclusione dei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza per matrimonio e per naturalizzazione. Nel procedere all'estensione dei termini, il Legislatore colloca sullo stesso piano concetti in realtà distinti ovvero cittadinanza acquistata per matrimonio e quella per naturalizzazione. Tale aspetto è indicativo non già della illegittimità costituzionale dell'intervento, ma di una parificazione che non tiene conto delle diversità insite nei due istituti.

Più concreti dubbi di compatibilità costituzionale sorgono invece a partire dall'innovazione dell'articolo 10-bis della vigente legge sulla cittadinanza, attraverso cui viene prevista un'ipotesi di revoca in caso di condanna definitiva per una serie di reati<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Tra i reati rientranti nella fattispecie dell'articolo 14 del d.l.n. 113 del 2018, vi sono: i delitti commessi per 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, di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), n. 4; la ricostituzione, anche sotto falso nome o in forma simulata, di associazioni sovversive delle quali sia stato ordinato lo scioglimento, ex art. 407, comma 2, lett. a) n. 4, che rinvia all'art. 270, comma 3, c.p.; la



Le misure introdotte in questo contesto potrebbero risultare viziate già da un punto di vista formale, come confermato dalla natura prettamente ordinamentale delle suddette disposizioni. Infatti, stride la collocazione nell'ambito del Titolo I: esse non attengono alla materia dell'immigrazione, quanto piuttosto si riferiscono alla stretta disciplina della cittadinanza. La cittadinanza, infatti, non è una dimensione riguardante «l'esterno», ma propriamente interna, ossia la *dimensione politica della persona nello stato costituzionale* (Morrone 2015, 320). Altro è che le migrazioni e il correlativo formarsi di società multiculturali abbia influenza sul definirsi del contenuto della cittadinanza, collegandola al problema della tutela delle minoranze e dell'uguaglianza (Berti 1997).

Le novità dell'articolo 14, trascendendo dal tema dell'immigrazione<sup>15</sup>, riguardano invece la dimensione domestica: sul punto, l'appello alla sicurezza e all'emergenza risulta più debole, tanto da essere difficilmente giustificabile l'introduzione della disciplina in questione, sia nella dimensione della revoca, che nei riguardi dell'introduzione dell'art. 9-ter alla legge del 1992.

partecipazione a banda armata, così come all'art. 407, comma 1, lett. a) n. 4, che rinvia all'art. 306, comma 2, c.p.; assistenza agli appartenenti ad associazioni sovversive o associazioni con finalità di terrorismo, anche internazionale, ex art. 270-ter c.p.; nonché sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento del terrorismo, come all'art. 270-quinquies.2 c.p.

<sup>15</sup> A riguardo, nonostante la Corte abbia affermato che «la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione» (v. Corte cost., sent. n. 148 del 2008).



Ritornando nel merito del contenuto dell'innovazione del decreto, la revoca investe soltanto i casi in cui la cittadinanza italiana sia stata acquisita per matrimonio, per naturalizzazione o a seguito del meccanismo di cui all'articolo 4, secondo comma, della medesima legge.

Per un'analisi consapevole di questa disposizione, va messo in luce come la Costituzione non imponga criteri predefiniti a cui il Legislatore deve vincolarsi nello stabilire le condizioni di acquisto o di perdita della cittadinanza: la discrezionalità trova tuttavia argine nei limiti derivanti dall'osservanza degli altri principi costituzionali e, in particolar modo, quello dell'uguaglianza (Romboli 1984, 166).

In merito, va ricordato l'esito fallimentare del tentativo francese di inserire in Costituzione il binomio composto della *déchéance de la nationalité* (Stegher 2016) nei confronti di coloro che si macchiano di reati di matrice terroristica e dalla costituzionalizzazione dello stato di emergenza. L'impulso del progetto di revisione era rappresentato dalla situazione emergenziale dettata dagli attentati terroristici del novembre 2015 e rivedeva l'istituto della revoca, così come disciplinato dagli artt. 25 e 25-1 del codice civile, estendendolo anche a tutti i cittadini di origine francese, salvo i casi in cui si sarebbe determinata una situazione di apolidia.

La disciplina codicistica era stata preservata dalle accuse di illegittimità dal Consiglio costituzionale, il quale si pronunciava attraverso un *considérant* che consentiva al principio giustificativo della differente regolazione di situazioni diverse e alla sua deroga per motivi di interesse generale<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Il riferimento è alla decisione n. 2014-439 QPC del 23 gennaio 2015, con cui il Giudice Costituzionale francese ha messo in luce la legittimità del decreto interministeriale con cui, in ottemperanza agli articoli 25, numero 1 e 25-1 del codice civile, era stata posta



Tuttavia, l'effetto della revoca predisposta dal decreto del 4 ottobre sarebbe quello di compiere una differenziazione non già tra cittadini e non cittadini, ma distinguere irragionevolmente tra soli cittadini: una discriminazione che risulta ancor più irragionevole se rapportata a quanto statuito dalla giurisprudenza costituzionale con la decisione n. 249 del 2010 in relazione all'aggravante di reato della clandestinità<sup>17</sup>, in cui si è categoricamente esclusa la possibilità di introdurre un giudizio di pericolosità preventivo e automatico nei confronti del *reo* straniero in condizione di soggiorno irregolare.

Non è irragionevole chiedersi se la disposizione introduttiva della revoca violi, parimenti, l'articolo 22 della Carta costituzionale. Tuttavia, il *vulnus* appare di più difficile individuazione in ragione della difficoltà di definire l'esatto significato della formula «motivi politici». La dottrina ha escluso che la dizione costituzionale voglia riferirsi alla sola ragione di fazione politica<sup>18</sup> o di opposizione nonché alle sole opinioni politiche: infatti, non sono, al tempo stesso, ammesse limitazioni aventi la propria *ratio* su interessi pubblici della comunità e sulla politica generale dello Stato (Barile 1984, 28). In quest'ottica, il pericolo che la revoca della cittadinanza, così come prospettata dal decreto in esame, determini una

la revoca della cittadinanza del terrorista marocchino naturalizzato francese Ahmed Sahnouni. La pronuncia in questione si pone in continuità con la precedente opinione del Consiglio Costituzionale, ossia la n. 96-377 DC del 16 luglio 1996.

<sup>17</sup> Si dichiarava costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, comma 1, e 25, comma 2 Cost., l'art. 61, numero 11-*bis* del codice penale, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. f), del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 24 luglio 2008, n. 125.

<sup>18</sup> Cons. St., IV, 9 maggio 1951 n. 325, in *F.it.* 51, III, 110;



violazione dell'articolo 22 della nostra Costituzione non giace tanto sulle tipologie di reato, cd. reati politici, che giustificano la revoca, quanto piuttosto sulle ragioni giustificative dell'intervento: le motivazioni costituenti l'impulso al provvedimento, nonché alla disposizione particolare, non sono distanti dall'essere assimilabili a ragioni di politica generale dello Stato.

Altro dubbio in merito alla legittimità del decreto riguarda l'ipotesi in cui, a seguito dell'applicazione del nuovo articolo 10-bis della legge sulla cittadinanza, si generi una situazione di apolidia nei confronti di chi, a seguito dell'acquisto della cittadinanza italiana, abbia perso quella originaria. Se così fosse, sarebbe immediata la violazione del divieto di nuova apolidia così come indicato dall'art. 8, primo comma della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia adottata il 30 agosto 1961, a cui si è data esecuzione con legge 29 settembre 2015, n. 162.

È ormai affermato, inoltre, che la tutela dei diritti non abbia soltanto una dimensione nazionale, ma esista un sistema multilivello capace di unire il piano domestico con quello sovranazionale e internazionale. Dunque, le normative appartenenti a tali tre dimensioni non che possono entrare in contatto, anche determinando alcune complessità. In particolare, a tale tipo di protezione dei diritti fa da corollario il concorso di più giudici (Barbera 2005, 108). In particolare, in tema di revoca di cittadinanza, con conseguente determinazione di uno stato procurato di apolidia, si è pronunciata la Corte di giustizia nella causa C-135/08, *Rottmann c. Freistaat Bayern*. Pur non costituendo un problema di mera politica e diritto interno, la Corte ha affermato, nel caso di specie, la legittimità della revoca della naturalizzazione in caso di frode commessa dall'interessato nell'ambito della procedura di acquisizione della cittadi-



nanza, anche se determinante apolidia e perdita della cittadinanza dell'Unione Europea. Nonostante vi siano alcune simmetrie tra il caso tedesco e la concezione di revoca del decreto sicurezza, non si può escludere la sussistenza di alcuni punti di differenziazione, *in primis* relativi dalle ragioni per cui si giunge al provvedimento di revoca.

Non va dimenticato, infatti, che la Corte di giustizia ha indicato al giudice nazionale i parametri entro cui l'istituto può considerarsi legittimo: il discrimine è rappresentato dall'evitare una violazione della necessaria proporzionalità tra la limitazione dei diritti dell'individuo e il grado di gravità dell'infrazione commessa, che ne costituisce la ragione.

Peraltro, la configurazione della revoca, che risulta dal decreto, pare suggerire il carattere volutamente ed ingiustificatamente afflittivo<sup>19</sup> di tale misura: eppure, lo Stato dispone degli strumenti del diritto penale al fine di reagire alla commissione dei reati da parte degli individui, orientato, peraltro, alla rieducazione dell'individuo come esplicitato dall'articolo 27 comma terzo della Costituzione.

<sup>19</sup> Giova ricordare quanto autorevolmente affermato da Cesare Beccaria in tema di finalità delle pene: «Dalla semplice considerazione delle verità fin qui esposte egli è evidente che il fine delle pene non è di tormentare ed affliggere un essere sensibile, né di disfare un delitto già commesso. Può egli in un corpo politico, che, ben lungi di agire per passione, è il tranquillo moderatore delle passioni particolari, può egli albergare questa inutile crudeltà stromento del furore e del fanatismo o dei deboli tiranni? Le strida di un infelice richiamano forse dal tempo che non ritorna le azioni già consumate? Il fine dunque non è altro che d'impedire il reo dal far nuovi danni ai suoi cittadini e di rimuovere gli altri dal farne uguali. Quelle pene dunque e quel metodo d'infliggerle deve esser prescelto che, serbata la proporzione, farà una impressione più efficace e più durevole sugli animi degli uomini, e la meno tormentosa sul corpo del reo» (Beccaria 1991, 54).



### **3. L'impiego della decretazione d'urgenza: il fine giustifica i mezzi?**

Il contesto costituzionale in cui si iscrive la reazione degli stati alla minaccia alla sicurezza può individuarsi o in una previsione specifica dello stato di emergenza o nell'assenza di regole predeterminate a fronteggiarla, a cui sopperisce l'adozione di misure puntuali ed eccezionali. Se il primo modello è tipico della Costituzione francese del 1958, la carenza di previsioni sul punto caratterizza, invece, l'assetto costituzionale italiano.

Nel nostro ordinamento, infatti, lo strumento per il contenimento dell'emergenza è identificabile nel decreto legge, che i Costituenti hanno manifestato l'intento di contenere entro le "maglie rigide" dell'articolo 77 della Costituzione. Data la generale sfiducia verso l'introduzione dell'istituto, in quanto «la libertà può essere garantita soltanto da leggi che non consentano eccezioni, perché quando noi vogliamo che l'eccezione entri nel sistema, noi non sappiamo più da quando e da chi si potrà porre un limite alla eccezione» (Atti Assemblea Costituente 1947, 1304) difficilmente si sarebbe potuto adottare una disposizione costituzionale giustificativa dello stato di emergenza.

Non si può fare a meno di constatare che l'utilizzo della decretazione d'urgenza sia stato soltanto per un breve periodo, fino a circa gli inizi degli anni Settanta, perfettamente conforme al dettato Costituzionale<sup>20</sup>, o

<sup>20</sup> In relazione all'utilizzo della decretazione d'urgenza e della delegazione legislativa, chiunque si trovi a misurarsi «con dati di realtà relativi all'effettivo funzionamento del sistema deve rilevare, e non da oggi, che entrambi i satelliti sono da tempo usciti dalle orbite originarie, per quantità e per qualità, pur inseguiti (specie i decreti-legge) dalla Corte costituzionale che cerca di limitarle, per lo più invano» (Ceccanti 2014).



meglio, se si registra anche la precedente esperienza statutaria e quella di epoca fascista, rimane fortemente ristretto il periodo di legittimo uso. Nei fatti, l'istituto del decreto legge ha dimostrato un'elasticità tale da rappresentare lo strumento più efficacemente utilizzabile per la realizzazione dell'indirizzo politico del Governo e del suo programma. Dunque, se i Costituenti avevano concepito lo strumento in questione come corredato da "freni e limiti"<sup>21</sup>, tale cautela non si è poi rivelata efficace: la formula espressa dall'art. 77 Cost., soprattutto per quanto attiene ai requisiti di «straordinaria necessità ed urgenza», si è presentata come fortemente capace di essere oggetto di distorsioni, tanto da consentirne l'utilizzo fuori dagli argini costituzionali.

Tuttavia, alle sentenze del 2012 e del 2014 e alle prese di posizione dei Presidenti della Repubblica Napolitano e Mattarella, la politica ha reagito nella XVII Legislatura, a partire dal 2015, mediante un calo nell'emanazione di decreti legge: tale tendenza risulta evidente, in particolare, se rapportata ai picchi di produzione in concomitanza al 2008, in cui vi era stato l'avvio dell'attività di Governo, e nel 2012, in coincidenza con la crisi economica finanziaria. In asimmetria a detta tendenza, la politica normativa dell'attuale Esecutivo sembra invece aver riproposto un *trend* di emanazione piuttosto alto: nel primo semestre di attività, la decretazio-

<sup>21</sup> In sintesi rispetto ai vari interventi degli On. Codacci-Pisanelli, Persico, Crispo, Ruini, Preti, Mortati, Bozzi, Nobile, Tosato, Targetti, le parti politiche furono convergenti rispetto a due elementi: da un lato, si poneva come inevitabile la disciplina della decretazione d'urgenza, poiché era concretamente pronosticabile che essa sarebbe stata necessaria e, contemporaneamente, che dovessero essere posti, a suoi riguardi, dei definiti confini, data anche la «fragilità della nostra tradizione democratica» (Cazzola 1975, 6).



ne d'urgenza ha coperto l'81,8 % della nostra produzione normativa, contro la percentuale del 52,9 % del primo semestre della scorsa legislatura<sup>22</sup>.

In tale contesto si inserisce il decreto n. 113 del 2018, denominato – come spesso all'interno del presente contributo – decreto Sicurezza, che, oltre alle spinosità dal punto di vista del contenuto, in merito alla forma presenta una serie di criticità riassumibili su quattro piani: il difetto di omogeneità e l'accrescimento in fase di conversione; la presunta mancanza del requisito di straordinaria necessità ed urgenza; l'impianto di deleghe legislative e l'apposizione della questione di fiducia.

Occorre dire che, in un contesto in cui le regole del 77 Cost. vengono più eluse che rispettate, può tristemente dirsi che fino all'intervento della sentenza n. 22 del 2012, i limiti predisposti dalla legge n. 400 del 1988, in particolare all'art. 15 comma 3, sono stati completamente *bypassati*: per prassi, i decreti hanno assunto un contenuto sempre più disomogeneo, come si evince dalla frequente emanazione dei cd. decreti *omnibus* o a contenuto plurimo, o dei cd. milleproroghe, di sproporzionate dimensioni<sup>23</sup> (Ceccanti 2014).

<sup>22</sup> I dati numerici sono forniti dall'on. Stefano Ceccanti, nel corso dell'intervento alla Camera sul decreto sicurezza.

<sup>23</sup> A tal proposito, Ceccanti (2014) richiamando il Rapporto 2013 sulla legislazione, definisce i provvedimenti governativi come «grassi» che presentano uno spropositato numero di caratteri di stampa. Pur ammettendo che durante i periodi di crisi risulta fisiologica una crescita del rilievo dei decreti, dal momento che i requisiti di «straordinaria necessità ed urgenza» sono sempre astrattamente presenti, la prassi rileva non soltanto una crescita quantitativa, ma anche una «lievitazione» dei decreti e delle relative leggi di conversione.



Nel merito del decreto sicurezza, la sicurezza elevata ad emergenza attrae a sé un'ampia diversificazione di oggetti che mal si conciliano con la nozione del decreto come un "tutto unitario". Proprio in relazione alla mancanza di puntualità del provvedimento giova dire che tale difetto può essere colto già dal titolo: questo denuncia e conferma in maniera limpida l'eterogeneità del decreto, che non può presentare né una omogeneità di scopi, né di contenuto.

Dunque, se i vari Titoli del decreto presentano una omogeneità interna, questa non costituisce una patente di legittimità costituzionale: nella denegata ipotesi in cui la puntualità del provvedimento venisse valutata non sulla base dell'intero testo, ma soltanto sulle varie parti di questo<sup>24</sup>, si concreterebbe il rischio di creare una nozione di omogeneità parziale, la quale avrebbe il diretto effetto di incoraggiare l'uso di decreti "a contenuto plurimo".

<sup>24</sup> La Corte ha svolto un ragionamento simile nell'ambito della sentenza n. 94 del 2016 nella quale, malgrado il fatto che l'evidenza della eterogeneità avrebbe dovuto essere colta già dal titolo del decreto, essa ha proceduto invece operando una distinzione in due parti del decreto, avendosi così una sezione del provvedimento governativo, relativa al recupero dei tossicodipendenti ed una contenente le restanti disposizioni. Soltanto nei confronti della prima delle due viene in gioco, per il Giudice delle leggi, il criterio della omogeneità.

Per meglio comprendere, il titolo del censurato decreto legge n. 272 del 2005 recitava: «Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi». Diversamente, la giurisprudenza costituzionale ha fatto un significativo uso, ai fini della valutazione della omogeneità del provvedimento, dell'argomento attinente al Titolo del decreto nel corso della sentenza n. 251 del 2014.



Le dieci Commissioni coinvolte in sede consultiva costituiscono un ulteriore indicatore della forte diversificazione interna al provvedimento. Tale aspetto, in via generale, costituisce un *trend* delle politiche legislative di decretazione dell'ultimo Esecutivo: dei primi otto decreti adottati, quattro hanno previsto dalle tre alle sei Commissioni; mentre il decreto Genova e il decreto Dignità hanno implicato il coinvolgimento di nove Commissioni, contro il lavoro delle dodici del c.d. Milleproroghe (Angelini 2018).

L'eterogeneità dei contenuti, caratterizzante il decreto n. 113 del 2018 fin dall'emanazione, ma accresciuta tramite l'apposizione di emendamenti in Senato, denuncia non soltanto noncuranza e mala redazione dell'atto legislativo, ma anche una responsabilità delle Camere: le sentenze del biennio 2007-2008, la pronuncia del 2012 e la relativa giurisprudenza di completamento, fino alla sentenza n. 32 del 2014<sup>25</sup> ed i suoi ulteriori sviluppi, la Consulta ha tentato di valorizzare il requisito di omogeneità, affermando l'esistenza di «nesso di interrelazione funzionale»<sup>26</sup> tra il decreto e la legge che lo converte. In questo senso, al Parlamento non è vietato apportare emendamenti, ma tale fisiologica attribu-

<sup>25</sup> Tuttavia, sorge il ragionevole dubbio che la Corte Costituzionale abbia mancato di vagliare proprio l'omogeneità del decreto stesso, concentrandosi soltanto sulla legge atta a convertirlo. Infatti, laddove si ammette che il criterio dell'omogeneità «sia di fondamentale importanza per mantenere entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo e Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgere la funzione legislativa», risulta, se non irrazionale, comunque generatore di legittimi dubbi il fatto che la Consulta si sia astenuta nel sindacare sulla mancata puntualità dello stesso provvedimento governativo.

<sup>26</sup> Sent. n. 22 del 2012 Corte Cost.



zione sarà limitata dal divieto di spezzare quel *continuum* che unisce i due atti.

Il secondo piano di criticità riguarda lo stretto requisito della presenza della straordinaria necessità ed urgenza idoneo a giustificare l'adozione del decreto. La frizione costituzionale emerge, in particolare, in tema di immigrazione e cittadinanza sia a livello globale, che nelle singole disposizioni.

*In primis* è difficilmente giustificabile l'esigenza di ricorrere all'articolo 77 Cost., che rappresenta nel nostro ordinamento la prospettiva costituzionale dell'emergenza, a fronte della riduzione del fenomeno, più volte rilevata ed esposta direttamente dallo stesso Ministero dell'Interno.

Parimenti discutibile è l'inquadramento sotto il cappello costituzionale della decretazione d'urgenza delle novità in materia di cittadinanza: al di là dei rilievi contenutistici di cui si è già trattato nel precedente paragrafo, l'argomento, lungi dal giustificare l'urgenza dell'intervento, costituisce una normativa a regime.

Ancora, è difficilmente rinvenibile nell'abrogazione della protezione umanitaria, di cui all'art. 2 del decreto n. 113 del 2018, il requisito costituzionale di cui sopra: l'effetto diretto dell'innovazione normativa è quello di limitare la discrezionalità e l'autonomia delle autorità preposte, veicolando le forme di tutela complementare nelle tipizzazioni del Legislatore. L'intervento di restringimento rappresenta la dimostrazione di come gli argini dell'articolo 77 Cost. si siano dimostrati ben poco robusti alle flessioni della prassi: uno strumento concepito per limitare gli abusi del Governo, seppur nell'ambito di una clausola elastica, finisce invece per costituire un veicolo privilegiato di ampliamento della normazione.



La terza dimensione critica è costituita dalla commistione della decretazione d'urgenza e della delegazione legislativa, strumenti normativi di matrice simile, ma di senso opposto: la modifica del provvedimento al Senato ha infatti visto l'inserimento di due deleghe al Governo da adottarsi entro il 30 settembre 2019<sup>27</sup>. Tale politica legislativa non solo osta alla omogeneità, di cui il rispetto nel presente decreto è già fortemente dubbio, ma rappresenta parimenti un *vulnus* alla necessaria separazione dei soggetti di delegante e delegato, comportando una confusione tra i due.

Come già affermato, la sicurezza viene elevata, dal provvedimento in esame, ad emergenza, tuttavia, la consegna di una patente abilitante alla normazione delegata all'Esecutivo, peraltro con un margine di scadenza annuale, pare difficilmente conciliabile con ciò che è impellente, non rinviabile ed indifferibile.

Nonostante la forzatura logica e giuridica derivante da tale «perversa interazione» (Pertici 2011, 150), essa continua a costituire una valida via di fuga del Governo e del Parlamento al sindacato di costituzionalità: la Corte, specialmente come affermato nella sent. n. 237 del 2013, non ha ritenuto di seguire l'orientamento espresso dal Comitato per la Legislazione presso la Camera dei Deputati.

Infatti, attraverso una lettura "elastica" e più severa dell'art. 15, comma secondo, lett a) della già citata legge n. 400 del 1988, il Comitato

<sup>27</sup> Le deleghe riguardano l'adozione di «uno o più decreti legislativi» in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate nonché correttive del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 94 e in materia di revisione dei ruoli del personale delle Forze di polizia nonché correttive del decreto legislativo 20 maggio 2017, n. 95.



estende il disposto della suddetta norma, relativo al divieto di inserire decreti legislativi nel contenuto del decreto legge, anche alla potestà del Parlamento di aggiungere articoli contenenti disposizioni di delega nella legge di conversione.

In tal senso, bisogna sottolineare che non si tratta di un orientamento che trova la propria *ratio* nel divieto di commistione tra delegante e delegato, ma fonda piuttosto le proprie radici sulla peculiarità del procedimento di conversione rispetto a quello legislativo ordinario: soltanto quest'ultimo, come previsto dall'art. 72 Cost. potrebbe giustificare l'approvazione di norme di delegazione all'Esecutivo.

La distorta, ma ormai fisiologica, prassi dell'inserimento di deleghe si è svolta, nell'ambito del decreto Sicurezza, nel modo ormai *standardizzato*: si deve dare risalto al fatto di come l'introduzione di dette disposizioni sia avvenuto, come da consolidata pratica, in Senato e non alla Camera. A Palazzo Madama vengono più frequentemente introdotte deleghe al Governo all'interno delle leggi di conversione, poiché tale sede offre un *iter* "agevolato" per il provvedimento d'urgenza: in primo luogo, si ammette l'applicazione del meccanismo della "ghigliottina", una misura anti ostruzionismo, utile al contingentamento dei tempi per l'approvazione dei provvedimenti in scadenza, formalmente non prevista dal Regolamento della Camera; parimenti, ivi è assente un'istituzione analoga al Comitato per la Legislazione, il quale inserisce all'interno dei propri pareri condizioni soppresive e osservazioni nei riguardi dei decreti che, in fase di conversione, introducono deleghe legislative; infine, in Senato vige il generale principio di precedenza della calendarizzazione.



Per un ultimo cenno critico circa i vizi di forma del decreto, l'apposizione della questione di fiducia in Parlamento, ma soprattutto alla Camera dei Deputati, costituisce il sigillo delle predette problematicità: essa amplifica la già potenziale lesione del requisito a riguardo e la trasparenza dell'*iter* procedurale del decreto. Così, il risultato dei quattro passaggi che hanno interessato il provvedimento n. 113 del 2018 offrono lo spaccato di un panorama normativo che, senza forzature, fa apparire vicina l'ipotesi di una corruzione del modello costituzionale: il bicameralismo paritario lascia spazio ad un monocameralismo di fatto. Pertanto, il ruolo della Camera dei Deputati viene completamente svuotato quando la fiducia blocca la discussione articolo per articolo del provvedimento: se la funzione dello strumento fiduciario era stata concepita quale strettamente attinente alle dinamiche politiche, e dunque utile a *bypassare* gli ostruzionismi dell'opposizione, quest'ultima non è, ora, la sola a essere esautorata.

Tale meccanismo diventa impeditivo del potere emendativo di tutti i componenti dell'aula di Montecitorio, sia della maggioranza, ormai mansueta a queste dinamiche, che dell'opposizione, con l'effetto di trasformare l'intero organo in un passacarte<sup>28</sup>.

#### **4. Conclusioni: le prospettive dell'ordinaria emergenza**

Il decreto n. 113 del 2018, ora convertito nella legge 1 dicembre 2018, n. 132, come si è più volte ribadito nel corso della trattazione, è sostan-

<sup>28</sup> Ancora, in prestito dall'intervento sul decreto sicurezza dell'on. Ceccanti.



zialmente in linea rispetto alla doppia concezione di sicurezza elevata ad emergenza e a prevenzione, tanto che rappresenta, esattamente, un manifesto: è evidente, già dal titolo, una forte valenza simbolica ed emotiva, al di là di ogni efficacia ed effettiva tutela; parimenti, è perfettamente conforme alla concezione di un provvedimento esemplare nel tutelare la sicurezza, esprimendo zero tolleranza.

L'interpretazione della sicurezza offerta dal provvedimento in esame è in linea rispetto alla concezione della sua emersione come diritto individuale (Torretta 2003): come si è avuto già modo di osservare, a seguito della minaccia terroristica, il rischio di pregiudizio è stato talmente tanto palpabile da giustificare, da un lato, il ricorso alla forza in via preventiva, dall'altro, la configurazione di uno sdoppiamento della sicurezza.

In forza di questa alterazione, essa sembra assumere un volto bifronte: un diritto dello Stato nei rapporti internazionali e interni e un diritto dei cittadini (Fenicucci 2015; De Vergottini 2004, 259). Tuttavia, il fatto che la sicurezza non rappresenti soltanto un bene collettivo, ma, nella sua doppia dimensione, anche un diritto individuale – costituzionale, fondamentale e umano, spettante a ogni persona in quanto tale (Barberis 2017) – non è priva di conseguenze. In questi termini, ogni nuovo diritto reca con sé un qualche effetto sul sistema dei diritti e determina un'inevitabile incidenza su questi ultimi (Pintore 2018); ciò non è escluso anche per l'*ulteriore* qualificazione della sicurezza, nel caso in cui si aderisca a questa lettura.

In specie, il pericolo: un diritto siffatto potrebbe prestarsi a un uso mistificatorio, ossia trasformarsi in una patente d'adozione di qualsivoglia intervento pervasivo dello Stato. Pertanto, a cascata, si potrebbe addivenire alla sua ulteriore declinazione come diritto all'ordine pubblico e



quindi anche a qualsiasi intervento o azione statale volta ad assicurare quest'ultimo anche al prezzo di azzerare gli altri diritti (Pintore 2018).

In realtà, la qualificazione di un diritto individuale alla sicurezza, al fine di addivenire alla limitazione delle libertà non è un passaggio obbligato, nonostante la percepita insicurezza.

In questo senso, anche se l'essenza della sicurezza è altra cosa rispetto a quella dei diritti costituzionali, non potendo entrare come categoria giuridica nel bilanciamento, il confronto e la conseguente limitazione di questi ultimi è ormai obbligato. D'altra parte, si prospetterebbe una lesione del quadro costituzionale laddove la sicurezza divenisse la giustificazione di ogni ingerenza del Legislatore, in grado da acuire le proprie misure di polizia, sfruttando la mansuetudine (Lorello 2017) dei soggetti, tanto da svuotare la sfera dei loro diritti.

In questo dilemma, la (non) definitiva soluzione è nella ricerca di un fermo equilibrio tra sicurezza e i diritti: un obiettivo certamente non inedito, ma che i nuovi volti della sicurezza ne hanno permesso la rinnovazione. Per non lasciare che *silent enim leges inter arma*, ossia – contestualizzando – che alla situazione di permanente emergenza si traduca in un oscuramento dei diritti, la sfida delle nuove democrazie avrà due punti fermi.

Da un lato, una stabilità tra i due poli andrà individuata nel rispetto dei criteri di ragionevolezza, proporzionalità dei rapporti. In quest'ottica, la Corte costituzionale ha ricordato i limiti alla discrezionalità regolamentare nella disciplina sull'ingresso e il soggiorno dello straniero nel territorio nazionale<sup>29</sup>; analogamente ha dedotto che la limita-

<sup>29</sup> Corte cost., sent. n. 202 del 2013.



zione del diritto alla difesa non ha comportato un accrescimento della sicurezza dei cittadini e una maggiore tutela dell'ordine pubblico<sup>30</sup>; altresì, ha dichiarato manifestamente irragionevole il nesso automatico tra una sentenza non definitiva di condanna per un reato per cui fosse consentito l'arresto in flagranza e il diniego della regolarizzazione del rapporto di lavoro di cura<sup>31</sup>.

Gli esempi sopra dedotti non sono appartenenti a una clausola chiusa<sup>32</sup>, questo perché la modulazione dei rapporti tra sicurezza e diritti rimane possibile dal momento in cui l'immagine di questi ultimi non è quella di blocchi marmorei e in grado di schiacciare già in principio la sicurezza (Pintore 2018), quanto piuttosto entità duttili. Se questi vengono costantemente limitati, questo vale anche per gli altri interessi di rilievo costituzionale: in termini della sicurezza, la scelta non è appunto tra l'azzeramento o la massima espansione, ma nella modulazione nel *quantum* e nel *quomodo* (Rubechi 2016).

Altro elemento, invece, riguarda il ruolo della Corte costituzionale: tracciare il confine indicante fin dove i diritti possano essere legittimamente limitati in nome dell'interesse sicurezza, al di là della scelta del Legislatore, rimane l'ultima parola del Giudice delle leggi.

<sup>30</sup> Corte cost., sent. n. 143 del 2013.

<sup>31</sup> Corte cost., sent. n. 172 del 2012.

<sup>32</sup> Si potrebbero altresì individuare le sentt. nn. 250 del 2010, 148 del 2008, 206 del 2006.



## Bibliografia

Angelini, F. (2018) nel corso del seminario *Oltre i confini della Costituzione. Tavola rotonda sul d.l. n. 113/2018 (c.d. decreto Salvini)*, Sapienza Università di Roma – CECIL, 6 novembre 2018.

Atti Assemblea costituente, seduta di venerdì 17 ottobre 1947, p. 1304.

Baratta, A. (2001), *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in S. Anastasia, M. Palma (cur.), *La bilancia e la misura*, Roma: Franco Angeli, p. 19 ss.

Barbera, A. (2009), *La cittadinanza e le forme della rappresentanza politica*, in M. Cartabia, A. Simoncini (cur.), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna: il Mulino, pp. 85-117.

Barbera, A. (2005), *Le tre Corti e la tutela multilivello dei diritti*, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano: Giuffrè, pp. 89-98.

Barberis, M. (2017), *Non c'è sicurezza senza libertà. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*, Bologna: il Mulino.

Barile, P. (1984), *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna: il Mulino.

Bauman, Z. (2009), *Paura liquida*, Roma-Bari: Laterza.

Beccaria, C. (1991), *Dei delitti e delle pene*, XII, Milano: Feltrinelli.

Berti, G. (1997), *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, p. 3 ss.

Bin, R. (1992), *Diritti e argomenti, Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano: Giuffrè.

Bonetti, P. (2018), *Il respingimento differito disposto dal questore dopo la sentenza n. 275/2017 della Corte Costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1.



Saggi

Calabrò, G.P. (2003), *Diritto alla sicurezza e crisi dello stato costituzionale*, Torino: Giappichelli.

Cazzola, F. (1975), *Le lentezze dell'urgenza, legislature, governi e uso del decreto-legge*, in F. Cazzola, A. Predieri, G. Priulla, *Il decreto legge fra Governo e Parlamento*, Milano: Giuffrè, pp. 1-49.

Ceccanti, S. (2014a), *Decreti obesi e crisi economica, ovvero la vittoria strisciante dell'assemblearismo*, in *Quaderni Costituzionali*, 34(1), pp. 109-112.

Ceccanti, S. (2014b), *Decreti legge e decreti legislativi in Italia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4 (consultato il 10 dicembre 2018).

Cerri, A. (1990), *Ordine pubblico* (voce), in *Enc. giur.*, Roma: Istituto dell'Enciclopedia italiana.

Cerrina Feroni, G., G. Morbidelli (2008), *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, 1, p. 30 ss.

Chiavario, M. (1977), *Profili di disciplina della libertà personale dell'Italia degli anni Settanta*, in L. Elia, M. Chiavario M. (1977), *La libertà personale*, Torino: Utet, p. 197 ss.

Curreri, S. (2018), *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto-legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi.it*, 22 (consultato il 10 dicembre 2018).

De Vergottini, G. (2004a), *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna: il Mulino.

De Vergottini, G. (2004b), *La difficile convivenza tra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali*, in *Boletin Mexicano de Derecho Comparado*, 111, pp. 1185-1211.

De Vergottini, G. (2004c), *Difesa* (voce), in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (cur.), *Dizionario di politica*, Torino: Utet, pp. 249-253.



Denninger, E. (1998), *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Torino: Giappichelli.

Fabianelli, S. (2015), *Liberté, (in)égalité, fraternité: un caso di cittadinanza negata*, in *Quaderni costituzionali*, 3, pp. 765-768.

Fenicucci, T. (2015), *Quanto spazio c'è per un diritto individuale alla sicurezza nell'ordinamento costituzionale italiano? Brevi osservazioni*, in *Federalismi.it*, 22 (consultato il 9 dicembre 2018)

Giliberto, A. (2015), *Lampedusa: la Corte EDU condanna l'Italia per la gestione dell'emergenza sbarchi nel 2011*, in *Diritto penale contemporaneo*, 16 ottobre 2015.

Giupponi, T.F. (2010), *"Sicurezza urbana" e ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2, pp. 52 ss.

Monaco, G. (2018), *Un "monito" al legislatore sulle modalità di esecuzione del respingimento alla frontiera dello straniero*, in *Quaderni costituzionali*, 2, pp. 468-470.

Lorello, L. (2017), *Il dilemma sicurezza vs. libertà al tempo del terrorismo internazionale*, in *Democrazia e sicurezza*, 1.

Morrone, A. (2015), *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, 2, pp. 303-324.

Onida, V. (2010), *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2009, Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli: Jovene, p. 3 ss.

Pace, A. (2013), *Libertà e sicurezza cinquant'anni dopo*, in *Diritto e società*, 2, pp. 177-205.

Pace, A. (1992), *Problematica delle libertà costituzionali, Parte Speciale*, Padova: Cedam.



Penasa, S. (2017), *L'accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1.

Pertici, A. (2011), *La delegazione legislativa: dalle distorsioni (con particolare riferimento ai rapporti con i decreti-legge) alle ipotesi di riforma*, in R. Zaccharia (cur.), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia: Grafo, pp. 150-156.

Pintore, A. (2018), *Non c'è libertà senza sicurezza*, in *Ragion pratica*, 50(1), pp. 99-124.

Rimoli, F. (1990), *Stato sociale (dir. cost)* (voce), in *Enc. giur.*, Roma: Istituto dell'Enciclopedia italiana.

Ridola, P. (2001), *L'evoluzione dei diritti fondamentali e le trasformazioni delle costituzioni*, in R. Nania, P. Ridola, *I diritti costituzionali*, Torino: Giappichelli, p. 7 ss.

Romboli, R. (1984), *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, pp. 159-180.

Rubechi, M. (2016), *Sicurezza, tutela dei diritti fondamentali e privacy: nuove esigenze, vecchie questioni (a un anno dagli attacchi di Parigi)*, in *Federalismi.it*, 23 (consultato il 9 dicembre 2018).

Rubechi, M. (2011), *La stratificazione degli interventi normativi in materia di sicurezza nella XVI Legislatura: una rassegna*, in *Democrazia e sicurezza*, 1.

Ruotolo, M. (2007), *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano*, Padova: Cedam.

Serges, G. (2016), *"Decisioni rinneganti", interpretazione conforme, omogeneità normativa e rilevanza del titolo del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 61(3), pp. 875-884.

Stegher, G. (2016), *La revoca dello status civitatis in Costituzione: una riforma fallita*, in *Democrazia e sicurezza*, 3.



*Saggi*

Torretta, P. (2003), *“Diritto alla sicurezza” e altri diritti e libertà della persona: un complesso bilanciamento costituzionale*, in A. D’Aloia (cur.), *Diritti e Costituzione. profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano: Giuffrè, p. 451 ss.

Zirulia, S. (2012), *I respingimenti nel Mediterraneo tra diritto del mare e diritti fondamentali*, in *Rivista Aic*, 2.

Zorzella, N. (2018), *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1.



## Abstract

### *Security in the Time of Emergency: a Reading Through Decree 113/2018*

The essay provides an overview of the recent changes in Italian legislation in relation to security issues, refugees status and immigration policies, in the time of international terrorism. The Author analyses in particular the decree n. 113/2018 (“Decreto-legge Salvini”), investigating the feasible and necessary balance between security policies and terrorism prevention, on one side, and fundamental human rights, on the other, in the light of the Italian Constitution.

Keywords: Decree law; security measures; fundamental rights; terrorism prevention.