

Immigrazione, sicurezza e religione nel d.l. 130/2020: cauti ripristini, qualche innovazione e molta continuità

Alessandro Ceserani

Immigration, security and religion in Legislative Decree 130/2020: cautious reinstatement, some innovations and much continuity

The paper analyzes the rules of the Legislative Decree 130/2020 directly and indirectly concerning the condition of migrants for religious reasons as well as the exercise of their rights of freedom, especially after the innovations on humanitarian protection in 2018. Other marginal aspects of the Legislative Decree and missed opportunities to ensure full protection of migrants' religious affiliation are also considered.

Keywords: Religion, Security, Immigration.

SOMMARIO: 1. Premessa: il d.l. 130/2020 nel contesto della politica nazionale in materia migratoria. – 2. La protezione complementare dello straniero: il depotenziamento. – 3. Segue: e il parziale ripristino. 4. Altre novità del d.l. 130/2020 ed alcune occasioni mancate.

1. Premessa: il d.l. 130/2020 nel contesto della politica nazionale in materia migratoria

Il quadro normativo nazionale in materia migratoria ha recentemente subito, in un arco temporale straordinariamente ridotto, profonde modifiche. Si ricordano, in particolare, i due 'decreti Sicurezza', vale a dire il d.l. 113/2018, convertito dalla l. 132/2018 – noto anche come 'decreto Salvini' –, e il d.l. 53/2019, convertito dalla l. 77/2019; l'ultimo sostanziale intervento si è avuto con il d.l. 130/2020, convertito dalla l. 173/2020. È noto che si tratta di provvedimenti attribuibili a diverse compagini governative, dai contenuti eterogenei e giustificati, almeno in parte, da finalità differenti se non, per certi versi, opposte; tutti però hanno riguardato, direttamente o indirettamente, la condizione dello straniero migrante per motivi religiosi nonché l'esercizio dei suoi diritti di libertà.

Il d.l. 130/2020, agendo soprattutto sull'ormai disarmonico d.lgs. 286/1998 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, c.d. T.U.I.), ha apportato rilevanti cambiamenti alla c.d. 'protezione complementare' del migrante, già in precedenza innovata dal d.l. Salvini¹. Anche il d.l. del 2020 si colloca nel consolidato solco della politica legislativa basata sull'endiadi immigrazione-sicurezza: poiché lo straniero è percepito come minaccia

¹ Il d.l. 130/2020 ha tra l'altro introdotto l'iscrizione anagrafica del richiedente la protezione internazionale e ha modificato il procedimento di concessione della cittadinanza, nonché quello di trattenimento amministrativo dello straniero e di accoglienza e integrazione dei richiedenti e titolari di protezione; infine, ha modificato la disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

– sia sociale, perché portatore di bisogni, di costi e di pretese, sia in termini di sicurezza pubblica (Corsi 2021, 26)² –, ad esso si destina una ambivalente disciplina, che ha l'effetto finale di renderlo giuridicamente debole e di sanzionarlo (Mazzola 2019, 365-366).

Il decreto-legge conferma inoltre la modalità emergenziale con la quale lo Stato esercita il suo fondamentale diritto «di ammettere o rifiutare l'ammissione dello straniero, di ammetterlo condizionatamente o di espellerlo». È vero che la regolamentazione dei confini nazionali e dell'ingresso e permanenza degli stranieri nel territorio – prerogativa che è «logica e necessaria conseguenza della propria sovranità e indipendenza» – è riconosciuta al legislatore con «ampia discrezionalità», poiché alla base vi è l'esigenza di ponderare «svariati interessi pubblici», alcuni dei quali posti «a presidio di valori di rango costituzionale e per l'adempimento di obblighi internazionali»³. Tuttavia, tali interventi sono ormai caratterizzati da una «urgenza stabile e quasi permanente» (Alicino 2019, 1), benché riguardino una materia di per sé ordinaria, e hanno l'effetto di incidere in modo tanto repentino quanto considerevole sul consolidato sistema di tutele finora riconosciuto allo straniero, pur se irregolare, da una giurisprudenza, compresa quella costituzionale, divenuta nel tempo molto sensibile ed attenta (Carapezza Figlia, 2018, 950 ss.).

2. *La protezione complementare dello straniero: il depotenziamento*

Il d.l. 130/2020 si è subito imposto all'attenzione perché, al dichiarato fine di correggere le anomalie prodotte dall'introduzione della c.d. 'protezione in casi speciali' da parte del decreto Salvini, ha fornito un nuovo assetto alla 'protezione complementare'. È noto che questa misura si colloca all'interno di un quadro multilivello di tutela che ha fondamento nel diritto d'asilo, riconosciuto allo straniero «al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana» (art. 10, comma 3 Cost.); tra tali libertà si annovera, in forza dell'art. 19 Cost., anche quella religiosa. Quindi, oltre alla 'protezione internazionale', costituita dalla condizione di rifugiato – introdotta dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e basata sulla «persecuzione», anche per motivi religiosi⁴ – e dalla protezione sussidiaria – prevista dalle direttive 2004/83/UE e 2011/95/UE, che ricorrono al «rischio effettivo di subire un grave danno», anche a causa dell'appartenenza religiosa⁵ –, la normativa eurounitaria ha consentito, pur

² Il d.l. 130/2020 ha provveduto a modificare anche gli artt. 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 c.p. nonché le misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, e di contrasto all'utilizzo distorto del *web*.

³ Le espressioni sono contenute in alcune sentenze della Corte costituzionale: tra le altre, nn. 250/2010, 172/2012, 202/2013 e 277/2014.

⁴ Cfr. art. 1, lett. A n. 2, della Convenzione di Ginevra del 1951, ratificata ed eseguita in Italia con l. 722/1954.

⁵ Le due direttive hanno avuto attuazione in Italia rispettivamente con i d.lgs. 251/2007 e 18/2014.

senza dettarne la disciplina, che gli Stati individuassero forme di protezione ulteriori, capaci cioè di ricomprendere «motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura»⁶.

L'Italia ha realizzato tale fine attraverso due strumenti. Il comma 6 dell'art. 5 del T.U.I., ha previsto la possibilità per il questore di rilasciare allo straniero un permesso di soggiorno ricorrendo «seri motivi», «in particolare di carattere umanitario» oppure «risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano». Inoltre, nel più ampio sistema del diritto d'asilo, l'art. 32, comma 3 d.lgs. 25/2008 (c.d. *Decreto procedure*) ha dato facoltà alle Commissioni territoriali, mancando i presupposti per il riconoscimento delle due forme di tutela internazionale ma sussistendo «gravi motivi di carattere umanitario», di trasmettere gli atti al questore per il rilascio del suddetto permesso.

A queste disposizioni, in grado di conferire un vero e proprio *status* allo straniero, si è affiancato l'art. 19 T.U.I., che, in conformità al principio di *non refoulement* di derivazione pattizia, prevede che «in nessun caso» possa disporsi l'espulsione, il respingimento e l'estradizione qualora nello Stato di destinazione lo straniero possa essere oggetto di persecuzione, anche per motivi di religione, oppure quando sussista il rischio che egli sia rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto per le medesime ragioni. Nel 2017, peraltro, la disposizione si è arricchita del comma 1.1, che conferisce rilevanza ai fondati motivi di ritenere che lo straniero possa essere sottoposto a tortura, precisando che nella valutazione dei motivi si debba tener conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani.

Come più volte affermato dalla Corte di Cassazione, lo strumento della 'protezione umanitaria' ha consentito la piena attuazione del diritto d'asilo, costituendo una «forma di tutela a carattere residuale posta a chiusura del sistema complessivo che disciplina la protezione internazionale degli stranieri in Italia»⁷. Questa ulteriore protezione è entrata quindi nell'alveo dei diritti umani fondamentali (Benvenuti 2019, 8; Albano 2019, 59 ss.)⁸ e, grazie ad una formulazione aperta, che lasciava all'autorità amministrativa l'accertamento della sussistenza in concreto di una vulnerabilità tutelabile o di un limite all'allontanamento dello straniero (Favilli 2019, 166), ha fornito uno strumento proiettato nel futuro, capace di adeguarsi al ritmo crescente e alla varietà delle ragioni umanitarie caratterizzanti anche le più recenti fasi del fenomeno migratorio (Acierno 2018, 100).

La protezione umanitaria ha avuto vasta applicazione in Italia, soprattutto laddove fosse necessario sopperire a casi di vulnerabilità sociale ed economica del migrante, oppure per non pregiudicare le sue relazioni familiari o appartenenze

⁶ La possibilità è stata espressamente prevista per la prima volta dalla cd. direttiva rimpatri, la n. 2008/115/CE (art. 6), sebbene la misura risulti introdotta in Italia per la prima volta già ad opera della l. 388/1993 (art. 14, comma 3).

⁷ Cass., Sez. I, n. 4455/2018 ha specificato che «I seri motivi di carattere umanitario possono positivamente riscontrarsi nel caso in cui, all'esito di tale giudizio comparativo, risulti un'effettiva ed incolmabile sproporzione tra i due contesti di vita nel godimento dei diritti fondamentali che costituiscono presupposto indispensabile di una vita dignitosa (art. 2 Cost.)».

⁸ Cfr. Cass., Sez. Un., n. 19393/2009 (ord.), ma successivamente anche Sez. VI, nn. 10686/2012 (ord.) e 16362/2016 (ord.).

culturali nell'ipotesi di rimpatrio (Morozzo della Rocca 2018, 111-112). Essa ha trovato applicazione per tutelare la libertà religiosa, laddove – «coerentemente con la configurazione ampia del diritto d'asilo contenuto nella norma costituzionale»⁹, e soprattutto al di là dei casi di più eclatanti di «persecuzione» e di «grave danno» patiti nell'ipotesi di rientro – si dovesse intervenire in situazioni «di vulnerabilità attuali o accertate, con giudizio prognostico [...], in presenza di un'esigenza concernente la salvaguardia di diritti umani fondamentali protetti a livello costituzionale e internazionale»¹⁰. In tal modo si è tutelato il migrante effettivamente vittima, anche sotto il profilo dell'esercizio della libertà religiosa, di gravi offese alla sua persona, rimanendone per questo sofferente¹¹, come nel caso di violenze patite nel Paese di transito o di temporanea permanenza.

Il d.l. n. 113/2018, con lo scopo dichiarato di limitare una certa prassi amministrativa e giurisdizionale troppo incline alla concessione della misura (Benvenuti 2019, 14; Algotino 2018, 171-172)¹², ha soppresso la protezione umanitaria come categoria generale nonché il correlato permesso di soggiorno previsto dall'art. 5, comma 6 T.U.I., individuando in sostituzione, nel T.U.I. e nell'ambito del sistema di protezione internazionale (art. 32, comma 3 d.lgs. 25/2008), strumenti di portata più limitata, ossia «speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario», alcuni dei quali invero già esistenti nel T.U.I. Previsti in un numero determinato di casi¹³, la motivazione religiosa di protezione dello straniero avrebbe potuto trovare collocazione – oltre che, in modo indiretto e residuale, «per motivi di protezione sociale» (art. 18 T.U.I.) e «per le vittime di violenza domestica» (art. 18 bis T.U.I.)¹⁴ – soprattutto nel permesso per «protezione speciale», misura quest'ultima della durata di un anno, eventualmente rinnovabile, e convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Questo titolo di soggiorno, ai sensi del riformulato art. 32, comma 3 d.lgs. 25/2008 – utilizzando il richiamo all'art. 19 T.U.I. – sarebbe stato quindi riconosciuto dalla Commissione territoriale allo straniero, al quale non potesse applicarsi la protezione internazionale, ma che neppure potesse essere espulso verso lo Stato in cui egli corresse il rischio di essere perseguitato, anche per motivi di religione, o di essere rinvioato verso altro Stato parimenti pericoloso.

⁹ Cass., Sez. I, n. 4455/2018.

¹⁰ Cass., Sez. I, nn. 28996/2018 (ord.); n. 13096/2019 e n. 05358/2019.

¹¹ Ved., ad es., Trib. Roma, 19 ottobre 2017 (ord.); Trib. Venezia, 8 ottobre 2019 (decr.); ma anche Trib. Bologna, 9 maggio 2017 e Trib. Genova, 6 dicembre 2017, riferite da Morozzo della Rocca (2018, 112).

¹² Cfr., in tal senso, già Circolare del Ministro 4 luglio 2018, prot. 8819.

¹³ I permessi di soggiorno per motivi di protezione sociale, per le vittime di violenza domestica e per particolare sfruttamento lavorativo erano già esistenti; il d.l. Salvini ha solo parzialmente modificato tali titoli, introducendo quelli per cure mediche, per calamità, per atti di particolare valore civile e per protezione speciale.

¹⁴ Il rapporto a volte inscindibile tra società, famiglia, genere e religione, ai fini della concessione della protezione allo straniero, è stato chiaramente evidenziato dalla giurisprudenza: ad es., Cass., Sez. VI, n. 25873/2013 e n. 25463/2016; Sez. I, n. 28512/2017 e n. 6573/2020.

Ovviamente, tale sistema, da una parte, non ha più consentito il rilascio, con domanda diretta al questore, del permesso di soggiorno per motivi umanitari previsto di cui all'art. 5 comma 6 T.U.I. – ciò incrementando, di forza, il numero di stranieri irregolari (Zorzella 2021, 48-49) –; dall'altra parte, nell'ambito del sistema d'asilo gestito dalle Commissioni, il nuovo permesso per protezione speciale non è più riuscito a coprire tutto l'ambito né del diritto d'asilo né i restanti divieti di respingimento previsti dalla CEDU e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (Albano 2019, 59 ss.). L'effetto si è subito apprezzato dal punto di vista quantitativo, poiché dal 2019 è registrato un numero sensibilmente inferiore di domande accolte per protezione speciale rispetto a quanto rilevato, con riguardo alla protezione umanitaria, negli anni immediatamente precedenti¹⁵.

La dottrina è stata pressoché unanime nel rilevare le storture dell'intervento governativo. Per ovviarvi, si è ad esempio prospettata l'applicazione diretta del diritto costituzionale d'asilo o degli obblighi internazionali (Padula 2018, 8; Favilli 2019, 168 ss.), i quali peraltro – si è osservato – mai avrebbero potuto perdere di efficacia in forza di una modifica imposta da un decreto-legge, norma di rango primario (Benvenuti 2019, 16; Padula 2018)¹⁶.

Tuttavia, sono state la Consulta e la Corte di Cassazione che, attraverso un'operazione ermeneutica, hanno ricollocato nel quadro costituzionale e sovranazionale la nuova 'protezione speciale'. La Consulta, da una parte, ha precisato che l'interpretazione e l'applicazione dei nuovi istituti, in sede amministrativa e giudiziale, avrebbero dovuto in ogni caso rispettare tanto la Costituzione quanto i vincoli internazionali, con l'effetto che il paventato effetto restrittivo della nuova protezione speciale rispetto alla disciplina previgente sarebbe stato «contenuto entro margini costituzionalmente accettabili»¹⁷ (cfr. Mangano 2019). Mentre le Sezioni Unite della Suprema Corte, con le sentenze gemelle del 2019, dirimendo il dubbio circa l'applicabilità intertemporale del d.l. Salvini, hanno ribadito la collocazione della protezione complementare tra i diritti fondamentali della persona, poiché gli interessi che ne sono alla base «non possono restare ingabbiati in regole rigide e parametri severi, che ne limitino le possibilità di adeguamento, mobile ed elastico, ai valori costituzionali e sovranazionali»; escluse le tipizzazioni, la nuova categoria della «protezione speciale è quindi configurata come

¹⁵ Cfr. EUROSTAT – *Asylum decisions in the UE*: in Italia, nel 2017, su 35.130 domande di protezione accolte, 20.015 risultano giustificate per ragioni umanitarie; nel 2018, su 47.885 il numero è stato di 31.995; nel 2019, dopo il d.l. Salvini, su 31.010 domande accolte, le ragioni umanitarie si riscontrano in soli 9.285 casi e tale tendenza sembra confermata dai *report* quadrimestrali del 2020.

¹⁶ La lettera inviata dal Presidente della Repubblica al Capo del Governo in occasione dell'emanazione del d.l. 113/2018, già sottolineava come avrebbero dovuto rimanere «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 Cost. e quanto discendente dagli impegni internazionali assunti dall'Italia.

¹⁷ Corte cost. n. 194/2019, per cui il legislatore «resta sempre tenuto al rispetto degli obblighi internazionali, sulla base dell'art. 117, primo comma, Cost., e costituzionali [...], compreso il criterio di ragionevolezza intrinseca [...]»

norma di chiusura, in ideale contraltare all'apertura del catalogo dei seri motivi già contemplati dal d.lgs. 286 del 1998, art. 5, comma 6»¹⁸.

3. Segue: e il parziale ripristino.

La strada per un successivo intervento legislativo era dunque tracciata. Occorre tuttavia chiedersi se, dopo il d.l. 130/2020 e la sua conversione, il previgente sistema di protezione complementare possa dirsi ripristinato, ed eventualmente in quale misura.

Occorre dire che il d.l. del 2020 reintroduce, con riguardo al potere del questore di negare il rilascio del permesso di soggiorno (art. 5, comma 6 T.U.I.), il limite rappresentato dal «rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano», ma non il previgente inciso «salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario». Nel sistema d'asilo di cui all'art. 32, comma 3 d.lgs. 25/2008 rimane invece ferma la possibilità di rilascio del permesso per protezione speciale, in forza del richiamo ai commi 1 e 1.1. dell'art. 19 T.U.I., norma che peraltro si arricchisce di ulteriori divieti di respingimento, espulsione ed estradizione¹⁹.

Con riguardo alla nuova formulazione dell'art. 19 T.U.I. e all'appartenenza religiosa dello straniero, si ritiene che tre siano i divieti che meritano attenzione, ossia i fondati motivi di ritenere che lo straniero rimpatriato possa essere sottoposto a «trattamenti inumani e degradanti», «qualora ricorrano gli obblighi di cui all'articolo 5, comma 6» e, infine, i «fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare» (secondo la dettagliata regolamentazione parimenti introdotta dal medesimo art. 19 T.U.I.).

Se la prima fattispecie recepisce la versione del principio di *non refoulement* contemplata dall'art. 3 CEDU e dall'art. 3, co. 1 della *Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti* del 1984, come interpretati dalla Corte EDU, la formula aperta della seconda ipotesi consente di fornire tutela, ad esempio, ai casi di sparizioni forzate e di pena capitale. L'ipotesi del rispetto della vita privata e familiare opera invece su un piano diverso, poiché il suo fine non è evitare un pregiudizio bensì tutelare un valore positivo, appunto il legame familiare²⁰, secondo criteri che, come si evince dalla complessa disposizione, si rifanno alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che distingue tra immigrati di prima

¹⁸ Cass., Sez. Un., nn. 29459, 29460, 29461/2019.

¹⁹ Il nuovo art. 19, comma 1 aggiunge altresì la rilevanza dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere.

²⁰ Il diritto all'unità familiare dello straniero (artt. 2, 29 e 30 Cost.; artt. 17 *Patto internazionale sui diritti civili e politici*; 10 *Convenzione di New York sui diritti del fanciullo*; 8 CEDU; 24 e 33 *Carta dir. fond. Un. eur.*) è, per la Corte costituzionale, un «vero e proprio diritto fondamentale» della persona, perciò spettante «anche agli stranieri che si trovino a qualunque titolo sul territorio dello Stato», in grado di declinarsi nella «garanzia della convivenza del nucleo familiare» e di una «vita comune» tra genitori e figli, «nel segno dell'unità della famiglia» (Corte cost. nn. 28/1995; 198/2003; 376/2000; 203/1997: ved. Carapezza Figlia 2018, 970 ss.).

generazione, giunti in età adulta nello Stato ospitante, e immigrati di seconda generazione, che invece vi sono nati o arrivati in tenera età (Marchesi 2021, 3-6).

A completamento del sistema, il nuovo comma 1.2 dell'art. 19 reintroduce il doppio binario per il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale: sussistendo i presupposti di cui ai commi 1 e 1.1., ad esso vi provvede il questore in via diretta, previo parere della Commissione territoriale, oppure su richiesta di quest'ultima qualora essa rigetti la domanda di protezione internazionale²¹. Il parere esterno che la Commissione dovrà comunque dare al questore potrebbe costituire una misura efficace laddove sia necessario accertare i rischi persecutori o di tortura cui è sottoposto il migrante, attività, questa, che presuppone specifiche competenze e conoscenze circa i Paesi di origine cui solitamente le Commissioni accedono più agevolmente (le c.d. *COI – Country of Origin Information*) (Zorzella 2021).

Se, dunque, da un lato, rimane invariato il modello casistico per il rilascio dei permessi di soggiorno inaugurato dal decreto Salvini, dall'altro – sebbene non si sia restaurato il previgente sistema aperto, basato sulla vulnerabilità del migrante – si è operato un riallineamento del sistema di protezione con le norme costituzionali e sovranazionali. Il ripristinato richiamo al rispetto di tali obblighi indica certamente la volontà del legislatore di completare un quadro di tutele derivanti dal diritto costituzionale d'asilo considerato ancora incompleto, stante la carenza strutturale dei due istituti della protezione internazionale (De Chiara 2020). Tuttavia, non si può trascurare il rischio che questa generica formulazione sia intesa come semplice norma di principio, che, ripetitiva dell'art. 10 Cost., rimarrebbe priva di quella forza necessaria per arricchire concretamente gli strumenti posti a tutela integrale dello straniero (Zorzella 2021, 51-52).

4. Altre novità del d.l. 130/2020 ed alcune occasioni mancate

Il d.l. 130/2020 contiene altre disposizioni che riguardano il tema dell'appartenenza religiosa del migrante e che meritano di essere ricordate.

Si segnala anzitutto che il provvedimento ha apportato modifiche in tema di trattenimento dello straniero irregolare nei *Centri di Permanenza per i Rimpatri* (c.d. C.P.R.), ove, come noto, è fermato il migrante che non abbia fatto richiesta di protezione internazionale oppure non ne abbia i requisiti, allo scopo di consentire l'esecuzione del provvedimento di espulsione da parte delle Forze dell'ordine. Le novità introdotte al riguardo mostrano un approccio bifronte.

Da una parte, in ragione della condanna subita dall'Italia con la sentenza CEDU *Kblajfia c. Italia* del 2015, è stata inserita nell'art. 14 T.U.I. una procedura a favore dello straniero a tutela delle condizioni del suo trattenimento. La procedura è

²¹ Questa previsione, che è ulteriore rispetto a quella contenuta nell'art. 5, comma 6 T.U.I. ha spinto taluni a vedere in essa una fattispecie distinta che ammetterebbe il rilascio del permesso da parte del questore senza il parere della Commissione; per quanto problematica, questa ipotesi avrebbe tuttavia il merito di chiudere e completare il sistema di regolamentazione della condizione giuridica dello straniero (Zorzella 2021).

attuabile tramite istanze o reclami, orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale (o ai Garanti regionali o locali) dei diritti delle persone private della libertà personale²²; questi, esaminata la fondatezza delle istanze, potranno formulare specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata. Si tratta, all'evidenza, di uno strumento che ha lo scopo di assicurare al migrante «il pieno rispetto della sua dignità» (art. 14, comma 2 T.U.I.), che, come affermato dai commi 1, 2 e 7 dell'art. 21 d.P.R. 394/1999, si realizza anche attraverso l'esercizio della sua libertà ed assistenza religiosa e spirituale (Montesano 2019, 108-109); si è però giustamente osservato che una tale previsione rischia di ridursi a mera garanzia formale, soprattutto se si considera che il trattenimento nei C.P.R. è di natura amministrativa e quindi privo di quelle tutele che solo l'autorità e il procedimento giudiziario potrebbe fornire (Savio 2021, 141 ss.).

Su altro versante, sono state adottate alcune misure riguardanti il pericolo terroristico, anche di matrice religiosa, fenomeno al quale il T.U.I. e altre disposizioni prestano particolare attenzione, soprattutto attraverso specifiche misure di allontanamento dello straniero²³. Il d.l. 130/2020, in questo senso, opera su più piani: anzitutto, ha ampliato il novero delle condanne penali, comprendendo anche quelle per reati di natura terroristica, in conseguenza delle quali il richiedente protezione internazionale deve essere trattenuto, e ciò in deroga al principio generale che consente la limitazione della libertà al solo fine di esaminare la sua domanda (Savio 2021, 136-138). Inoltre, si è introdotto il potere, nei confronti di coloro che sono considerati una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica – al di là quindi della condanna, anche non definitiva –, di disporre con priorità il trattenimento nel caso non sia possibile eseguire con immediatezza l'espulsione o il respingimento alla frontiera (art. 14, comma 1.1. T.U.I.). Non meno importante è che, attraverso la modifica del d.lgs. 142/2015, nei centri di prima accoglienza e destinati all'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica dello straniero, dovranno essere assicurate «idonee misure di prevenzione, controllo e vigilanza relativamente alla partecipazione o alla propaganda attiva a favore di organizzazioni terroristiche internazionali».

Il d.l. 130/2020 introduce anche la convertibilità, prima esclusa, del permesso di soggiorno per motivi religiosi – già previsto dall'art. 5 comma 2 T.U.I. e dal D.M. 12 luglio 2000 – in permesso per motivi di lavoro, qualora ne ricorrano i requisiti (stabiliti dall'art. 6 comma 1-bis, lett. g) T.U.I.), consentendo in tal modo al «religioso» di svolgere non solo l'attività lavorativa strettamente connessa al proprio ministero, opportunamente documentato dal responsabile della Comunità religiosa

²² Al Garante nazionale – il quale, per determinate materie, potrà delegare anche i *Garanti territoriali* – vengono poi affidati due ulteriori ruoli, ossia quello di *national preventing mechanism* per conto della Convenzione contro tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, con i relativi poteri di accesso, nonché, nelle materie di sua competenza, potendo egli delegare ai garanti territoriali lo svolgimento di specifici compiti.

²³ Il riferimento è alle c.d. espulsioni amministrative, ossia le due misure previste dal T.U.I. – ossia del Ministro dell'Interno (art. 13 comma 1 T.U.I.) e quella del Prefetto (art. 13 comma 2 T.U.I.) – e quella pronunciata dal Ministro dell'Interno o, su sua delega, dal Prefetto ai sensi dell'art. 3 del d.l. 144/2005.

in Italia, ma anche di lavorare in qualsiasi settore mantenendo il proprio stato (Di Pietro 2021, 79 ss.)

Bisogna infine osservare che, pur nel parziale cambiamento di prospettiva, il d.l. 130/2020 non ha formulato soluzioni alternative ad alcune evidenti criticità del decreto Salvini. Due profili in particolare meritano attenzione.

Non è stato modificato, infatti, il peculiare regime per la concessione della protezione di migranti provenienti dai c.d. Paesi di origine sicura, introdotto nell'ordinamento italiano dal d.l. 113/2018 (in attuazione della Direttiva 2013/32/UE). Come noto, per i cittadini di tali Paesi – che l'Italia ha individuato con decreto del Ministero dell'Interno del 4 ottobre 2019, sulla base di informazioni provenienti da diversi organismi internazionali²⁴ – opera la presunzione *iuris tantum* di manifesta infondatezza della richiesta di protezione internazionale. A tale presunzione conseguono modalità di impugnazione del provvedimento di diniego – che viene peraltro adottato all'esito di un procedimento amministrativo già di per sé poco garantista (Pitea, 2019, 4) – nel quale le tutele del ricorrente sono fortemente affievolite sia dall'abbreviazione dei tempi, sia dal parziale venir meno dell'efficacia sospensiva del provvedimento impugnato (Venturi 2019). Ma soprattutto si sottolinea come, al momento, tra i Paesi di origine sicura ve ne sono alcuni dove non può certo dirsi assicurata la libertà religiosa (Bonetti 2020, 285-286): è quanto avviene in Algeria, Marocco e Tunisia, dove, soprattutto nei confronti del cristiano convertito dall'Islam, tanto più se il convertito è donna, sono frequentemente esercitate violenze e pressioni, con modalità diverse a seconda dei contesti considerati, sia all'interno della famiglia sia da parte di funzionari statali vicini agli insegnamenti dei maestri islamici radicali²⁵.

Infine, è rimasta immutata la c.d. revoca della cittadinanza, misura introdotta dal d.l. 113/2018 per lo straniero che l'abbia acquisita per matrimonio, per naturalizzazione, per residenza legale fino alla maggiore età, ecc., ma che poi abbia commesso taluni gravi delitti, tra cui quelli con finalità di terrorismo (art. 10 bis l. 91/1992). Sebbene possa ritenersi uno strumento dai limitati effetti concreti e quindi, secondo alcuni, dalla portata pressoché simbolica, esso presenta comunque seri attriti col quadro costituzionale (per violazione degli artt. 3, 22, 27, 117, comma 1 Cost.), eurounitario ed internazionale, considerato il suo intento di colpire non tanto soggetti pericolosi in sé quanto quelli che abbiano acquistato lo *status* di cittadino successivamente alla nascita (Bertolino 2019, 6).

Alessandro Ceserani
Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria"
Università degli Studi di Milano
Via Festa del Perdono 5 – 20122 Milano
alessandro.ceserani@unimi.it

²⁴ Il decreto 4 ottobre 2019 del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ha individuato come Paesi di origine sicuri: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina.

²⁵ Cfr. World Watch List 2021 (<https://www.porteaperteitalia.org/world-watch-list/2021/>).

Riferimenti bibliografici:

Acierno, Maria. 2018. “La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani”. *Questione giustizia* 2: 99-107.

Albano, Silvia. 2019. “Diritto di asilo costituzionale, obblighi internazionali dello Stato Italiano ed abrogazione della protezione umanitaria”. *Minorigiustizia* 1: 58-67.

Alicino, Francesco. 2019. “Introduzione”. *Terrorismo di ispirazione religiosa. Prevenzione e deradicalizzazione nello Stato laico*. Roma: Editrice Apes S.r.l.

Algotino, Alessandra. 2018. “Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza”. *Costituzionalismo.it* 2: 167-199.

Benvenuti, Marco. 2019. “Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini”. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 1: 1-39.

Bertolino, Cristina. 2019. “Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. “Sicurezza””. *Federalismi.it* 3: 2-9.

Bonetti, Paolo. 2020. *The “Place” of Religion in the Italian Asylum Seekers’ Reception System: Constitutional, Legislative and Procedural Framework*, in *Migrants and Religion: Paths, Issues, and Lenses. A Multidisciplinary and Multi-Sited Study on the Role of Religious Belongings in Migratory and Integration Processes*, a cura di Laura Zanfrini, 267-314. Leida: Brill.

Carapezza Figlia, Gabriele. 2018. “Condizione giuridica dello straniero e legalità costituzionale”. *Rivista di diritto civile* 64, 4: 950-982.

Conti, Gabriele. 2020. “La protezione umanitaria e il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020”. *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, Focus Human Rights* 35: 1-15.

Corsi, Cecilia. 2021. *L’incessante disciplina “emergenziale” dell’immigrazione e dell’asilo in Immigrazione, protezione internazionale e misure penali. Commento al decreto legge n. 130/2020, conv. con mod. in legge 18 dicembre 2020, n. 173*, a cura di Monia Giovannetti e Nazzarena Zorzella, 15-26. Pisa: Pacini Giuridica.

De Chiara, Carlo. 2020. “Il diritto d’asilo e il d.l. 130/2020: progressi e occasioni mancate”. *Questione giustizia* (www.questionegiustizia)

Di Pietro, Francesco. 2021. *La nuova disciplina dei permessi per calamità, per cure mediche, per motivi religiosi, per attività sportiva, per lavoro artistico, per ricerca*, in *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali. Commento al decreto legge n. 130/2020, conv. con mod. in legge 18 dicembre 2020, n. 173*, a cura di Monia Giovannetti e Nazzarena Zorzella, 73-84. Pisa: Pacini Giuridica.

Favilli, Chiara. 2019. “Il re è morto, lunga vita al re! Brevi note sull’abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari”. *Rivista di diritto internazionale* 102, 1: 164-172.

Mangano, Franca. 2019. “L’interpretazione dei giudici nella disciplina dei permessi di soggiorno per motivi umanitari”. *Asgi – Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione* (www.asgi.it)

Marchesi, Antonio. 2021. “Non refolement e rispetto della vita privata e familiare nel nuovo “decreto immigrazione e sicurezza”. *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, Gennaio 2021: 1-7.

Mazzola, Roberto. 2019. “Diritto alla paura e doveri di solidarietà sociale nel quadro normativo italiano vigente. Una difficile convivenza”. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 2: 351-374.

Montesano, Stefano. 2019. “La tutela della libertà religiosa del migrante nel sistema di accoglienza in Italia. Un’introduzione al tema”. *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoeChiese.it) 32: 78-125.

Morozzo della Rocca, Paolo. 2018. “Protezione umanitaria una e trina”. *Questione giustizia* 2: 108-116.

Padula, Carlo. 2018. “Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il dl 113/2018?”. *Questione giustizia* (www.questionegiustizia.it).

Pitea, Cesare. 2020. “I primi nodi della disciplina sui Paesi di origine sicuri vengono al pettine”. *Asgi – Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione* (www.asgi.it) 7 febbraio.

Rossi, Emanuele. 2021. “Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d.l. n. 130 del 2020”. *Forum di Quaderni Costituzionali* 1: 74-86.

Savio, Guido. 2021. *La nuova disciplina del trattenimento per l’esecuzione dell’espulsione e dei richiedenti protezione internazionale*, in *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali. Commento al decreto legge n. 130/2020, conv. con mod. in legge 18 dicembre 2020, n. 173*, a cura di Monia Giovannetti e Nazzarena Zorzella, 135-142. Pisa: Pacini Giuridica.

Venturi, Filippo. 2019. “Il diritto di asilo: un diritto “sofferente”. L’introduzione nell’ordinamento italiano del concetto di «Paesi di origine sicuri» ad opera della L. 132/2018 di conversione del c.d. «decreto sicurezza» (d.l. 113/2018)”. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 2: 1-43.

Zorzella Nazzarena. 2021. *Le nuove ipotesi di protezione speciale al di fuori del sistema di protezione internazionale: gli artt. 5, co. 6 e 19, commi 1.1. e 1.2. TU d.lgs. 286/98*, in *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali. Commento al decreto legge n. 130/2020, conv. con mod. in legge 18 dicembre 2020, n. 173*, a cura di Monia Giovannetti e Nazzarena Zorzella, 47-60. Pisa: Pacini Giuridica.