

PREVENZIONE DEL
TERRORISMO, TUTELA
DELL'ORDINE PUBBLICO
E DIRITTI FONDAMENTALI
DEGLI STRANIERI:

RIFLESSIONI SULL'ESPULSIONE
DEGLI STRANIERI PREVISTA DALL'ART. 3,
D.L. N. 144 DEL 2005

NICOLA **GULLO**



Prevenzione del terrorismo, tutela dell'ordine pubblico e diritti fondamentali degli stranieri: riflessioni sull'espulsione degli stranieri prevista dall'art. 3, d.l. n. 144 del 2005

Prevention of Terrorism, Protection of Public Order, and Fundamental Rights of Foreigners: Reflections on Deportation of Foreigners Provided for in Article 3, d.l. n. 144 of 2005

NICOLA GULLO

Professore associato di Diritto amministrativo. Università degli Studi di Palermo
Email: nicola.gullo@unipa.it

ABSTRACT

Questo saggio si propone di analizzare la normativa introdotta nel 2005 in Italia, che prevede l'espulsione dello straniero per motivi di sicurezza dello Stato e di prevenzione del terrorismo internazionale. Questa disciplina antiterrorismo, che si sovrappone alla fattispecie di espulsione per motivi di ordine pubblico regolata dal Testo unico sull'immigrazione, attribuisce un ampio potere discrezionale al Ministro dell'interno. La dottrina giuridica si interroga sulla compatibilità di questa misura, che finora ha permesso di garantire una certa protezione dell'ordinamento italiano dalle minacce del terrorismo jihadista, con i principi costituzionali e della CEDU; anche superando le obiezioni più radicali, emerge, comunque, l'esigenza di assicurare un sindacato giurisdizionale più intenso da parte del giudice amministrativo per salvaguardare i diritti dei residenti stranieri.

This essay aims at analysing the 2005 Italian anti-terrorism legislation, which provides for the deportation of foreigners for national security reasons and for prevention of international terrorism. This statute law, which adds to the general law on immigration, attributes a strong discretionary power to the Minister of the Interior. Legal doctrine is questioning the compatibility of this measure – which guarantees a certain degree of protection of the Italian system from the threats of fundamentalist terrorism – with the principles of the Constitution and the ECHR. In fact, even after overcoming the most radical criticisms, it would still require a stronger control by the administrative judge to guarantee the protection of the rights of foreigners.

KEYWORDS

Ordine pubblico, prevenzione del terrorismo internazionale, espulsione, discrezionalità amministrativa, diritti umani

Public order, prevention of international terrorism, deportation, administrative discretion, human rights

Prevenzione del terrorismo, tutela dell'ordine pubblico e diritti fondamentali degli stranieri: riflessioni sull'espulsione degli stranieri prevista dall'art. 3, d.l. n. 144 del 2005*

NICOLA GULLO

1. Premessa: la disciplina dei flussi migratori e la tutela della sicurezza pubblica – 2. L'espulsione amministrativa per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato – 3. Le novità del "decreto Pisanu" del 2005: l'espulsione in funzione di prevenzione del terrorismo internazionale – 3.1. Il regime procedimentale e processuale – 3.2. Le modifiche del "decreto Minniti" del 2017: ulteriori novità processuali in materia di espulsione per motivi di tutela dell'ordine pubblico – 4. Il contrasto al terrorismo di matrice islamista e la prevenzione amministrativa: la "anomalia" del caso italiano – 5. I dubbi della dottrina sulla legittimità delle misure di prevenzione amministrativa – 6. Segue. I provvedimenti di espulsione per la prevenzione del terrorismo e la tutela dell'ordine pubblico tra principi costituzionali ed orientamenti del giudice amministrativo – 7. Le implicazioni della sentenza de Tommaso della Corte europea dei diritti dell'uomo: una revisione generale delle misure di prevenzione? – 8. Il difficile bilanciamento tra tutela dell'ordine pubblico e diritti fondamentali degli stranieri nell'era del terrorismo globale.

1. Premessa: la disciplina dei flussi migratori e la tutela della sicurezza pubblica

L'espansione del fenomeno migratorio nel corso degli ultimi anni ha messo in crisi il sistema italiano dell'accoglienza e ha determinato una rilevante oscillazione delle politiche nazionali di "governo" dei flussi migratori¹. L'Italia per la sua posizione geografica, che la pone in una condizione di prossimità alle nuove rotte della migrazione internazionale che attraversano il continente africano e il Medio Oriente, ha dovuto far fronte ad uno straordinario incremento degli arrivi sul territorio nazionale², attivando sia centri di primo soccorso ed accoglienza³ in occasione degli

* Testo rivisto dell'intervento al Convegno di studi *Immigrazione e diritti fondamentali*, organizzato dall'Università degli studi di Messina e dal Gruppo San Martino, Siracusa 4 maggio 2017.

¹ Al riguardo Savino osserva come «alla questione identitaria la crisi migratoria ha aggiunto una rilevante questione amministrativa», mettendo a dura prova i lacunosi meccanismi di selezione, accoglienza e rimpatrio dei migranti negli Stati europei che sono maggiormente esposti ai flussi migratori (SAVINO 2017a, 5).

² Va evidenziato, comunque, che nell'ultimo anno si è assistito ad una significativa riduzione dei flussi migratori: il numero dei migranti sbarcati dal 1° gennaio al 7 dicembre 2017 sono stati 117.154, mentre nel 2016 sono stati 181.43 (dati pubblicati in <http://www.interno.governo.it>).

³ Sulle caratteristiche dei centri di primo soccorso ed accoglienza (CPSA) ed i Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) si vedano MASERA, SAVIO 2017.

sbarchi, sia una complessa rete di strutture di “seconda” accoglienza per un numero crescente di richiedenti asilo e rifugiati⁴.

I problemi gestionali che sono emersi derivano anche dalla contraddittorietà delle politiche europee in materia di migrazione⁵ che, se per un verso hanno imposto limiti e garanzie al trattamento dei migranti da parte degli Stati di primo approdo, per altro verso, non sono state in grado di assicurare un effettivo ricollocamento degli stranieri che hanno formulato una richiesta di protezione internazionale fra tutti gli Stati dell’Unione⁶.

Malgrado le difficoltà operative e le preoccupazioni dell’opinione pubblica – sempre più allarmata dall’ampiezza del fenomeno e dalle indecisioni delle istituzioni europee nella regolazione dei movimenti migratori –, la disciplina italiana non è stata improntata ad un atteggiamento di sostanziale chiusura, come si riscontra in altri ordinamenti statali europei ed occidentali, ma ha elaborato un modello ibrido di accoglienza ed integrazione⁷, quantunque nell’ultimo periodo la strategia nazionale sia orientata a privilegiare un contenimento preventivo degli arrivi, puntando ad una cooperazione con gli Stati transfrontalieri, in particolare con la Libia⁸.

Tuttavia, anche se la legislazione italiana in tema di immigrazione sembra aver assunto, a fronte delle recenti emergenze, un tratto più marcatamente repressivo⁹, non vi è dubbio che, in linea generale, l’esigenza di salvaguardare l’ordine pubblico ha sempre ispirato la regolazione dell’accesso dei migranti al territorio nazionale e la definizione della condizione giuridica degli stranieri¹⁰, al punto da segnare, come

⁴ Per quanto concerne il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) si rinvia anche a VIRZÌ 2017.

⁵ Sugli sviluppi della politica migratoria nell’Unione europea cfr., *ex multis*, KADDOUS, DONY 2010; ADINOLFI 2011; LABAYLE 2011; DI STASIO 2012; CAGGIANO 2014; DI PASCALE 2014a; DI PASCALE 2014b; LANG 2014; CAGGIANO 2015; HEIN 2016; sulle recenti prospettive della politica migratoria dell’Unione europea si veda BORRACETTI 2017. L’attuale obiettivo, sul quale sembrano trovare una convergenza gli Stati membri dell’Unione, è quello del contenimento dei flussi che, comunque, nel lungo periodo risulta velleitario; sicché nel complesso, la strategia europea richiede una profonda revisione che deve puntare ad una valorizzazione delle vie di accesso legale all’Europa e ad un rilancio degli interventi rivolti all’integrazione sociale ed economica dei migranti, sia economici che umanitari: in questo senso, si veda sempre SAVINO 2017b.

⁶ Sui diversi regimi del migrante nel contesto della disciplina “speciale” dell’immigrazione si vedano recentemente CORTESE 2017; MOROZZO DELLA ROCCA 2017.

⁷ Secondo Savino, si è consolidato un tentativo di «realizzare un compromesso tra le ragioni umanitarie promosse dal diritto internazionale e l’esigenza politica (prim’ancora che giuridico-amministrativa) di dare una più puntuale attuazione alla normativa dell’Unione» in merito ai controlli alle frontiere esterne dell’area Schengen (SAVINO 2017b, 18); in termini critici sull’inadeguatezza della politica europea si veda il volume curato da CURI 2017.

⁸ Sulla complessa vicenda italiana si rinvia alla ricostruzione di MITZMAN 2017.

⁹ Si pensi alla penalizzazione degli illeciti amministrativi collegati al titolo di soggiorno; per quanto riguarda le novità di ordine processuale introdotte dal decreto Minniti, d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, cfr. SAVIO 2017.

¹⁰ Sulle contraddizioni presenti nella tradizione amministrativistica italiana tra la dottrina liberale, ispirata ad un atteggiamento favorevole ad un esteso riconoscimento dei diritti agli stranieri, e la

evidenziato in alcune approfondite ricostruzioni dottrinali, il «passaggio dal diritto di polizia al diritto della prevenzione amministrativa»¹¹ nella gestione dei flussi migratori, con una forte compressione dei diritti fondamentali delle persone migranti¹².

Il rilievo accordato alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica¹³ ha trovato, nell'evoluzione del quadro normativo, differenti declinazioni giuridiche, ma, in ogni caso, è stato in grado di condizionare i criteri di accesso al territorio italiano¹⁴, nonché quelli di permanenza, senza legittimare peraltro misure di allontanamento di massa¹⁵.

In questa seconda prospettiva, lo strumento principale è stato rappresentato dall'espulsione, che è stata sottoposta ad una complessa disciplina in relazione alle sue ampie modalità di impiego.

Nel Testo unico sull'immigrazione (T.U.I.), approvato con il d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, l'espulsione viene differenziata in due categorie, in base all'autorità competente: l'espulsione amministrativa e l'espulsione disposta dall'autorità giudiziaria. In entrambe le forme di espulsione – articolate in ulteriori fattispecie – può venire in rilievo, quale presupposto decisivo per l'adozione della misura ablatoria, l'esigenza di allontanare dal territorio italiano un soggetto qualificato come socialmente pericoloso o che costituisce un pericolo per l'ordine pubblico.

Peraltro, all'impianto normativo del T.U.I. è stata sovrapposta nel 2005 un'ulteriore ipotesi di espulsione nell'ottica della prevenzione del terrorismo internazionale, che ha sollevato delicate questioni giuridiche e diffuse perplessità

tendenza della legislazione statale, più orientata a limitare l'accesso e la permanenza degli stranieri nel territorio nazionale, si rinvia a SAVINO 2012, e più recentemente a MAZZAMUTO 2017.

¹¹ Così SAVINO 2012, 220.

¹² Per una rilettura fortemente critica del diritto amministrativo dell'immigrazione, e non solo per i profili processuali, si veda TROPEA 2008. Bisogna tener presente, però, che nell'ordinamento italiano si è verificata, sotto l'egida della giurisprudenza della Corte costituzionale, una progressiva estensiva dei diritti fondamentali e dei diritti sociali, anche se con alcuni distinguo, agli stranieri: per una ricostruzione generale della problematica si rinvia a CORSO 2012; nonché con riguardo alla questione più specifica della tutela della salute cfr. IMMORDINO 2017.

¹³ Secondo la dottrina prevalente, l'ordine pubblico deve essere inteso, alla luce delle indicazioni costituzionali, in senso materiale, come una condizione di pubblica tranquillità, di «pacifica convivenza immune da violenza»: cfr. CORSO 1980; sulla rilevanza della nozione si vedano, inoltre, RANELLETTI 1904; VIRGA 1954; CHIAPPETTI 1973; VOLPE 1995; CERRI 1990; CORSO 1996. Recentemente è stato, però, evidenziato come nella giurisprudenza costituzionale emergano anche riferimenti ad una concezione ideale di ordine pubblico: così, MAZZAMUTO 1998, 456; per una sintesi delle varie problematiche cfr. RAIMONDO 2010.

¹⁴ La dottrina giuspubblicistica ha evidenziato come nella legislazione italiana, sia in quella unitaria che in quella repubblicana, l'ordine pubblico sia sempre stato annoverato tra gli interessi pubblici che legittimano specifici interventi dell'autorità amministrativa per limitare l'ingresso o il soggiorno degli stranieri: cfr. CONSITO 2016, 44; sulla rilevanza dei motivi di ordine pubblico nell'ambito dei procedimenti di concessione della cittadinanza si veda ANSELMO 2016, 160.

¹⁵ Di recente sulla disciplina dei flussi migratori alla luce delle indicazioni del diritto europeo cfr. MIRATE 2017.

dottrinali, in quanto contribuirebbe a disvelare la situazione di *deminutio* dello straniero, sottoposto ad un potere amministrativo sostanzialmente “arbitrario”.

2. L'espulsione amministrativa per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato

Nel contesto della disciplina dell'espulsione amministrativa, è stata prevista, all'art. 13, co. 1 T.U.I.¹⁶, l'espulsione dello straniero extracomunitario per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato, che può essere disposta soltanto dal Ministro dell'interno. Si tratta di un tipo di provvedimento che produce effetti ablativi ed interdittivi nei confronti dei destinatari e si differenzia dall'espulsione riservata al prefetto, di cui al secondo comma del succitato articolo, non solo in ragione dell'autorità competente, ma anche per alcuni particolari profili sostanziali e processuali.

In ordine ai presupposti della misura ablativa, nella disposizione legislativa *de qua* vengono richiamati, senza ulteriori elementi di specificazione normativa, i classici concetti giuridici indeterminati¹⁷ che caratterizzano il diritto di polizia – ordine pubblico e sicurezza dello Stato, appunto¹⁸ – conferendo in tal modo un ampio margine di apprezzamento all'autorità ministeriale, dato che l'espulsione viene configurata come una vera e propria misura di prevenzione amministrativa *ante delictum*, il cui ambito di applicazione è rimesso in fondo alla valutazione della stessa amministrazione.

Infatti, con l'espulsione ministeriale di cui all'art. 13, co. 1 T.U.I., il legislatore si propone di intercettare, in una logica preventiva, non tanto condotte penalmente non rilevanti, bensì situazioni di pericolo, in cui vengono in rilievo i comportamenti degli stranieri che sono in grado di rappresentare un pericolo per i beni giuridici protetti dall'ordinamento tramite le clausole relative all'ordine pubblico e alla sicurezza dello Stato.

Non vi è dubbio, quindi, che l'assenza di precisi indici normativi attribuisce al Ministro dell'interno una notevole sfera di discrezionalità – tecnica ed amministrativa – che investe sia la fase di individuazione delle fattispecie di pericolosità, sia le modalità di bilanciamento tra l'interesse alla sicurezza dello Stato e l'interesse dello straniero a risiedere nel territorio italiano¹⁹.

¹⁶ Per un commento al Testo unico sull'immigrazione si vedano, *ex multis*, IMMORDINO, CELONE 2013; MOROZZO DELLA ROCCA 2017.

¹⁷ Sul tema esiste ormai una bibliografia sterminata: per i profili di ordine generale si veda, *ex multis*, DE PRETIS 1995; per i profili legati al sindacato giurisdizionale si rinvia a VENEZIANO 2005.

¹⁸ La nozione di “ordine pubblico” è stata precisata recentemente sul piano normativo con l'art. 159, co. 2, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112: «ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni», che sembra riprendere la giurisprudenza costituzionale: cfr. CAIA 2000.

¹⁹ SAVINO 2012, 239.

Per quanto riguarda le modalità di esecuzione del provvedimento ministeriale, è stato previsto l'accompagnamento coattivo alla frontiera dello straniero, previa convalida dell'espulsione – sulla scorta di una disciplina di ordine generale che riguarda anche le altre fattispecie contemplate dall'art. 13 T.U.I. – da parte del giudice di pace.

Peraltro, in base al combinato disposto dell'art. 9 e dell'art. 13 T.U.I., l'espulsione si adotta anche nei confronti dei titolari del permesso di soggiorno di lungo periodo.

Sul piano della tutela giurisdizionale, a differenza di quanto previsto per gli altri tipi di espulsione, le relative controversie non sono devolute al giudice ordinario, ma riservate al giudice amministrativo, dato che si prevede espressamente la competenza funzionale del Tar Lazio²⁰.

Non deve sorprendere, comunque, che la disposizione dell'art. 13, co. 1 T.U.I. sia stata ritenuta come altamente problematica dalla dottrina giuspubblicistica, in considerazione anche dell'orientamento di self-restraint assunto dal giudice amministrativo in sede di sindacato giurisdizionale nei riguardi di queste tipologie di provvedimenti²¹.

3. Le novità del “decreto Pisanu” del 2005: l'espulsione in funzione di prevenzione del terrorismo internazionale

La crescente minaccia rappresentata dal terrorismo internazionale ha spinto il legislatore italiano a predisporre misure più adeguate ed incisive per evitare il verificarsi in Italia degli attacchi terroristici che hanno sconvolto l'Europa, a partire dall'attentato a Londra del 7 luglio 2005.

Con il “pacchetto sicurezza”, approvato con il d.l. n. 144 del 2005, convertito con modificazioni in l. n. 155 del 2005, è stata varata una gamma molto varia ed articolata di misure sia di repressione penale²², sia di prevenzione amministrativa, con l'obiettivo di inibire e neutralizzare, in special modo, i processi di radicalizzazione politico-ideologica di alcuni settori delle comunità islamiche.

L'istanza preventiva è stata realizzata con la previsione di specifici reati, nonché con l'introduzione di particolari istituti nel contesto del diritto dell'immigrazione. Infatti, tra gli strumenti predisposti dal decreto Pisanu è stata inserita anche l'espulsione degli stranieri per motivi di prevenzione del terrorismo.

Com'è stato rilevato, si tratta di un'ulteriore ipotesi di espulsione²³, che si aggiunge sia alle fattispecie regolate dall'art. 9 – secondo cui nel caso di titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo l'espulsione può

²⁰ Sui problemi riguardanti il riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario si veda l'attenta ricostruzione di D'ANTONIO 2017.

²¹ SAVINO 2012, 263.

²² Per un'analisi si veda CORDÌ 2011.

²³ SCOPELLITI 2006, 25.

essere disposta per motivi di ordine pubblico o sicurezza dello Stato – sia a quelle indicate dall'art. 13, T.U.I.

3.1. *Il regime procedimentale e processuale*

L'art. 3 del decreto Pisanu detta una disciplina abbastanza articolata, che è stata poi completata ed integrata da successive disposizioni.

Per quanto riguarda l'autorità competente, il provvedimento di espulsione, che assume la forma del decreto, può essere disposto dal Ministro dell'Interno o, su sua delega, dal prefetto. A differenza delle altre fattispecie, in cui la competenza è rigidamente predeterminata dalla legge, in questo caso si prevede la possibilità di una delega.

In ordine al suo ambito di applicazione, appare chiaro dalle disposizioni de quibus che l'espulsione può essere disposta nei confronti dello straniero extraeuropeo.

I presupposti che vengono individuati sono di due tipi e riguardano la particolare condizione del soggetto destinatario della misura di prevenzione: a) in primo luogo, si può trattare di soggetti appartenenti ad una delle categorie di soggetti indicate nell'art. 18, "legge Reale", l. n. 152/1975, cioè soggetti che sono autori di particolari gravi reati (insurrezione armata, strage), di cui quindi non si ritiene opportuna la permanenza nel territorio italiano dopo la sentenza non ancora definitiva o l'esecuzione della pena; b) inoltre, il secondo presupposto, alternativo rispetto al precedente, ricorre quando «vi sono fondati motivi» che la permanenza dello straniero «nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali».

In questa seconda ipotesi vengono in rilievo tre requisiti²⁴.

Anzitutto, il presupposto materiale per l'applicazione della misura è l'agevolazione, che viene collegata alla permanenza nel territorio dello Stato e può essere attuata in qualsiasi modo.

In secondo luogo, l'agevolazione deve riguardare organizzazioni o anche solo attività terroristiche, nazionali o internazionali.

In terzo luogo, l'opera di agevolazione non si deve essere effettivamente svolta, ma è sufficiente che ricorrano fondati motivi che possa avere luogo, secondo un'impostazione prettamente preventiva.

Parte della dottrina ritiene che questa norma possa, in fondo, essere considerata superflua, dato che si limita a specificare fattispecie astrattamente già comprese nel concetto di ordine pubblico²⁵.

Però, non vi è dubbio che con l'intervento normativo del 2005 è stata sancita ulteriormente la specialità del diritto della sicurezza pubblica²⁶, perché, nel tentativo di

²⁴ Al riguardo è puntuale la ricostruzione di MAZZANTI 2017, 261, che si richiama.

²⁵ SAVINO 2012, 260.

ridimensionare le forme di contiguità e di collaborazione con i circuiti terroristici, il legislatore ha previsto rilevanti deroghe procedurali e processuali alla disciplina generale delle espulsioni contenuta nel T.U.I., con un ulteriore abbassamento delle garanzie giuridiche degli stranieri.

Infatti, giusta l'art. 3, co. 2, è stato previsto un regime procedimentale più semplificato, che non richiede, così come previsto per le altre fattispecie di espulsioni, un coinvolgimento preventivo dell'autorità giudiziaria: l'espulsione è eseguita immediatamente anche in deroga alle disposizioni dell'art. 13, co. 3²⁷ e dell'art. 13, co. 5-bis²⁸.

La nuova disciplina è stata caratterizzata, però, da un carattere provvisorio; sicché, decorso il periodo biennale di applicazione, anche l'espulsione in funzione di prevenzione del terrorismo è stata ricondotta al regime ordinario ed è, quindi, eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (art. 13, co. 4, lett. a T.U.I.), previa convalida nelle forme di cui all'art. 13, co. 5-bis T.U.I.

Un altro elemento di significativa deroga ha riguardato le modalità di tutela giurisdizionale. Ferma restando la devoluzione delle cause alla giurisdizione amministrativa, in base a quanto disposto dal co. 4-bis, art. 3, non è stata ammessa la sospensione dell'esecuzione in sede giurisdizionale dei provvedimenti di espulsione, facendo prevalere l'esigenza di celerità sul diritto alla pienezza della tutela giurisdizionale dello straniero anche attraverso l'esperimento delle misure cautelari²⁹. Su questo profilo si è pronunciata la Corte costituzionale, dichiarando però l'inammissibilità della questione di illegittimità costituzionale per la carente formulazione dell'ordinanza di rimessione³⁰.

Tra l'altro, il nuovo regime procedimentale e processuale è stato esteso, con i suindicati limiti di ordine temporale, anche alle espulsioni regolate dall'art. 13, co. 1 T.U.I., per motivi di ordine pubblico e sicurezza.

Va rilevato, comunque, che la disposizione di ordine processuale contenuta nel decreto Pisanu è stata successivamente abrogata dal codice del processo amministrativo, in particolare dall'art. 4, co. 1, punto 32), allegato 4, d.lgs. n. 104 del 2010³¹.

²⁶ Secondo la dottrina, con la disciplina delineata dal d.l. n. 144 del 2005 è stata delineata «una sorta di diritto speciale anti-terrorismo»: cfr. CALLAIOLI 2005, 450.

²⁷ Per lo straniero sottoposto a procedimento penale deve essere richiesto da parte del questore il nulla osta all'autorità giudiziaria.

²⁸ L'esecuzione del provvedimento del questore di allontanamento è sospesa fino alla decisione sulla convalida del giudice di pace con decreto motivato.

²⁹ Su questi profili si è espressa criticamente parte della dottrina: TROPEA 2008, 861; SACCUCCI 2005; VIZZARDI 2005, 1305, il quale ha prospettato una questione di costituzionalità, poi esaminata dalla Consulta.

³⁰ Corte cost. 10 dicembre 2007, n. 423, in <http://www.cortecostituzionale.it>.

³¹ Sul punto si veda, *ex multis*, PICOZZA 2010, 317.

Quindi, l'attuale disciplina risulta piuttosto scarsa, oltreché destinata a sovrapporsi a quella dell'espulsione per motivi di ordine pubblico³², al punto che si può ritenere che sussista fra l'art. 3, d.l. n. 144 del 2005 e l'art. 13, co. 1, T.U.I. un rapporto di *species a genus*³³.

Anche nei riguardi di tale istituto sono state sollevate diverse critiche, perché le particolari modalità applicative farebbero prevalere l'interesse specifico alla prevenzione del terrorismo a discapito di un minimo di garanzie giuridiche per gli stranieri.

3.2. *Le modifiche del "decreto Minniti" del 2017: ulteriori novità processuali in materia di espulsione per motivi di tutela dell'ordine pubblico*

Infine, bisogna sottolineare che il decreto Minniti (d.l. n. 13 del 2017, conv. con modificazioni in l. n. 4/2017) è intervenuto, tra gli altri aspetti, anche sull'istituto dell'espulsione ministeriale, prevedendo una parziale revisione della previgente normativa con la modifica apportata all'art. 119, co. 1, d.lgs. n. 104 del 2010. Secondo le nuove disposizioni, ai giudizi aventi ad oggetto le controversie relative ai provvedimenti di espulsione dello straniero adottati dal Ministro dell'interno, ai sensi dell'art. 13, co. 1, d.lgs. n. 286 del 1998, e dell'art. 3, d.l. n. 144 del 2005, si applica la disciplina dei riti abbreviati³⁴.

4. *Il contrasto al terrorismo di matrice islamista e la prevenzione amministrativa: la "anomalia" del caso italiano*

La letteratura sociologica ha messo in rilievo che il terrorismo globale – specialmente quello islamista – si caratterizza per alcuni profili di particolare pericolosità, che sono da collegare alla capacità delle organizzazioni jihadiste di creare una "militanza ideologica" diffusa tra gli immigrati residenti in Europa o i cittadini europei di origine islamica, attraverso attività di divulgazione, incitamento, propaganda, apologia dei valori e degli obiettivi dello Stato islamico³⁵. Queste iniziative di sostegno ideologico, che sono condotte utilizzando i moderni strumenti di comunicazione di massa, sono in grado non solo di favorire un'ampia e trasversale adesione identitaria al programma del c.d. Califfato³⁶, ma anche di incrementare l'arruolamento tra le fila del radicalismo islamico e di promuovere la creazione di cellule terroristiche pronte ad agire anche con iniziative autonome nel continente europeo³⁷.

³² SAVIO 2012, 112.

³³ Cfr. MAZZANTI 2017, 37.

³⁴ Per una ricognizione della disciplina del rito abbreviato si veda PAOLANTONIO 2014.

³⁵ VEDESCHI 2106, 52, 76 ss.

³⁶ GUOLO 2007, spec. 25.

³⁷ Com'è stato sottolineato, spesso, per effetto della propaganda islamista, si determina una generica affiliazione al gruppo terroristico: FASANI 2016, 49.

La recrudescenza degli attentati terroristici negli ultimi tre anni ha investito progressivamente la maggior parte dei Paesi europei, con effetti destabilizzanti sulla società civile e sul sistema politico³⁸. Tuttavia, nello scenario internazionale è emersa quella che gli osservatori stranieri hanno definito come la “anomalia italiana”³⁹, dato che il nostro Paese è stato l’unico che è rimasto, nel corso di questi anni, indenne dalle manifestazioni di terrorismo internazionale.

Le cause sono molteplici e probabilmente non si può pervenire all’individuazione di un unico fattore: secondo alcuni studiosi, un posto di rilievo deve essere accordato alla scarsa radicalizzazione degli immigrati di seconda e terza generazione presenti in Italia, che sono meno permeabili alla predicazione jihadista⁴⁰.

Non vi è dubbio, comunque, che, nella strategia di contrasto alle minacce del terrorismo internazionale, uno strumento fondamentale, ampiamente utilizzato durante l’ultimo triennio, è stato rappresentato proprio dall’istituto dell’espulsione, regolato dal d.l. n. 144 del 2005. Anzi, è stato rilevato che l’ordinamento italiano ha deciso di puntare proprio sul meccanismo delle espulsioni in via prioritaria per far fronte alla minaccia terroristica⁴¹.

Dal 2005 al 2017, le espulsioni per motivi di sicurezza dello Stato e prevenzione del terrorismo ammontano a 229⁴² e sono diventate preponderanti, soprattutto dopo i tragici attentati di Parigi del gennaio 2015, anche rispetto agli arresti e ai casi di indagini penali per reati di terrorismo internazionale⁴³.

Le espulsioni sono state disposte nei confronti di varie tipologie di soggetti: da quello direttamente coinvolto nella propaganda, a quello trovato in possesso di materiale propagandistico, a quello in contatto con esponenti del radicalismo islamico. Né d’altra parte si può escludere che dietro queste espulsioni si possa trovare anche un lavoro di *intelligence* che, attraverso canali ufficiosi, abbia individuato gli esponenti delle organizzazioni terroristiche utilizzando fonti informative che solo parzialmente possono essere rivelate.

³⁸ Emblematica, a tale proposito, è la vicenda francese, con i suoi risvolti politici, in particolare per l’incidenza della questione terrorismo sulla campagna elettorale presidenziale: si veda, per esempio, L. Equy, L. Alemagna, R. Laïreche, *Le terrorisme fait dérallair une campagne folle*, 21 aprile 2017, in www.liberation.fr.

³⁹ Sulla situazione italiana, è quanto mai significativa la serie di articoli pubblicata sul quotidiano inglese *The Guardian*: *Why has Italy been spared mass terror attacks in recent years?*, 23 giugno 2017, in www.theguardian.com.

⁴⁰ Questa tesi è prospettata da Arturo Varvelli, ricercatore dell’Ispi, nell’ambito di un articolo *Bravi o fortunati?*, pubblicato il 24 giugno 2017, in www.huffingtonpost.it.

⁴¹ MAZZANTI 2017, 36.

⁴² I dati sono consultabili all’indirizzo <http://www.interno.governo.it>, in cui si evidenzia che le espulsioni, eseguite con accompagnamento nel proprio Paese, di stranieri «gravitanti in ambienti dell’estremismo religioso» nel 2017 ammontano a 97.

⁴³ Questi elementi sono segnalati da MAZZANTI 2017, in cui è precisato che, nel periodo 2015-2017 (primi mesi), se le espulsioni, per motivi di sicurezza o per mancanza di requisiti, sono state 192, gli arresti e gli indiziati sottoposti ad indagini penali sono stati rispettivamente 121 e 138.

Al di là dell'efficacia immediata di tali misure nel disporre l'allontanamento di soggetti pericolosi direttamente coinvolti nei circuiti del radicalismo islamico, è innegabile che il modello delle espulsioni amministrative per motivi di ordine pubblico ha svolto, nella società italiana, anche una funzione di "prevenzione generale", attribuita in dottrina solitamente alle norme penali, avendo contribuito a scoraggiare e ridimensionare quelle forme pubbliche di adesione ideologica al progetto politico del Califfato che, senza integrare i reati di istigazione e apologia di reato, creano un clima favorevole alle azioni terroristiche⁴⁴.

5. I dubbi della dottrina sulla legittimità delle misure di prevenzione amministrativa

Il riconoscimento dell'importanza strategica dell'espulsione amministrativa nel contesto delle politiche nazionali di contrasto al terrorismo internazionale, pur presentando una sua indubbia rilevanza giuridica, quanto meno sul versante della proporzionalità delle discipline approvate, non può certamente inibire, né depotenziare l'analisi delle caratteristiche, nonché della compatibilità del diritto anti-terrorismo con i principi dello Stato di diritto, da cogliere, peraltro, in una dimensione normativa multilivello.

Va rilevato che, nella letteratura giuridica e sociologica di settore, l'istituto dell'espulsione dello straniero per motivi di ordine pubblico e di prevenzione del terrorismo, ai sensi, rispettivamente, dell'art. 13, co. 1, T.U.I. e dell'art. 3, d.l. n. 144 del 2005, è stato sottoposto ad una serie di serrate critiche e di penetranti censure da una duplice prospettiva, amministrativistica e penalistica.

Cercando di sintetizzare le riflessioni più significative della scienza giuridica, si deve evidenziare che sono emerse tre principali obiezioni ai modelli di espulsione affidati all'amministrazione di pubblica sicurezza: la genericità dei presupposti, che comporta un margine troppo ampio di discrezionalità per l'amministrazione; la disparità di trattamento tra gli stranieri e i cittadini in ordine alle modalità di irrogazione delle misure di prevenzione; la carenza di adeguate garanzie giurisdizionali per questo tipo di misure.

Con riguardo alla prima censura, la dottrina amministrativistica, che ha esaminato in maniera approfondita la disciplina pubblica dell'immigrazione, ha sottolineato come i presupposti normativi che giustificano l'espulsione dello straniero siano da considerare estremamente generici, essendo basati su concetti giuridici indeterminati

⁴⁴ Su questo versante ha, comunque, giocato un ruolo importante anche la posizione delle principali associazioni rappresentative delle comunità islamiche in Italia, quanto mai ferme nel prendere le distanze da ogni forma di violenza politico-religiosa: si veda, per esempio, l'articolo di P. Gallori, *Terrorismo, musulmani d'Italia scendono in piazza. "Stato islamico, non in mio nome"*, pubblicato il 19 novembre 2015, in www.repubblica.it.

come “ordine pubblico” e “sicurezza dello Stato”, inidonei quindi ad offrire una puntuale individuazione delle fattispecie sintomatiche di pericolosità sociale⁴⁵. In tal modo, lo straniero si viene a trovare in una situazione di permanente incertezza giuridica circa la possibilità di continuare a risiedere nel territorio italiano.

Analoghe considerazioni, secondo queste ricostruzioni, dovrebbero poi essere estese anche alla nuova fattispecie di espulsione per la prevenzione del terrorismo internazionale, introdotta dal decreto Pisanu, che non sfuggirebbe ai difetti di una tecnica legislativa che, volontariamente, rinuncia ad una tipizzazione normativa delle situazioni di pericolo.

Peraltro, a questa valutazione negativa di fondo si abbina anche una seconda obiezione più specifica, che evidenzia come la mancata tipizzazione dei presupposti sostanziali delle misure espulsive verrebbe a comportare, tra l'altro, una disparità di trattamento tra gli stranieri e i cittadini, in considerazione della descrizione più puntuale delle fattispecie di pericolosità che si riscontra negli artt. 2 e 3 codice antimafia (d.lgs. n. 159 del 2011), in grado di offrire parametri giuridici più sicuri non soltanto alle scelte discrezionali della amministrazione in materia di prevenzione del crimine organizzato, ma anche al successivo controllo del giudice amministrativo.

Infine, un'ulteriore importante contestazione riguarda le insufficienti garanzie giurisdizionali che contrassegnano questo tipo di misure di prevenzione.

Tale limite sarebbe emerso già in sede di applicazione dell'art. 13. T.U.I., per l'atteggiamento di condiscendenza della giurisprudenza amministrativa nei confronti del potere ministeriale di espulsione. Infatti, la qualificazione del provvedimento di espulsione come atto di alta amministrazione, contrassegnato da un carattere discrezionale, avrebbe condotto il giudice amministrativo, in continuità con l'indirizzo più restrittivo in tema di sindacato sulla discrezionalità tecnica, ad ammettere soltanto un controllo estrinseco sulle decisioni ministeriali, escludendo la possibilità non solo di sostituire, ma anche di verificare in sede giurisdizionale l'attendibilità delle valutazioni dell'amministrazione circa la sussistenza dei fatti sintomatici della pericolosità del soggetto, posti a fondamento del provvedimento di espulsione. In altri termini, l'accertamento giudiziale potrebbe riguardare soltanto il vizio dell'eccesso di potere per insussistenza dei fatti o per travisamento dei fatti, qualora risultino del tutto privi di rilevanza sintomatica⁴⁶.

In tal modo, però – è stato obiettato – si viene a preconstituire, anche sul piano giurisdizionale, un bilanciamento asimmetrico tra l'interesse dello straniero a permanere nel territorio italiano e l'interesse dello Stato a garantire la sicurezza pubblica⁴⁷.

⁴⁵ Rilevante al riguardo è la puntuale analisi di SAVINO 2012; ed in questo senso si veda anche ANSELMO 2016.

⁴⁶ Si veda, per esempio, Cons. Stato 16 gennaio 2006, n. 88, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

⁴⁷ ANSELMO 2016, 124.

Anche la dottrina penalistica, che si è occupata dei nuovi strumenti della prevenzione amministrativa, ha valutato negativamente le soluzioni elaborate dal legislatore italiano e gli orientamenti giurisprudenziali *in subiecta materia*⁴⁸, mettendo in evidenza sia i carenti meccanismi di tutela giurisdizionale, sia le controverse modalità di accertamento del pericolo derivante per la collettività dai comportamenti di affiliazione o supporto alla causa *jihadista*.

In ordine ai profili processuali del procedimento di espulsione, è stata, anzitutto, stigmatizzata la scarsa valenza giuridica della convalida, ai sensi dell'art. 13, co. 5-*bis* T.U.I., ridotta ormai ad una verifica meramente cartolare.

Viene, inoltre, ribadita la scarsa incisività del sindacato del giudice amministrativo nei riguardi di questa speciale tipologia di provvedimenti dell'autorità di pubblica sicurezza.

All'attenzione dei penalisti sono venute quelle fattispecie particolari nelle quali il presupposto concreto della misura *ante delictum* è stato rappresentato da alcune manifestazioni della libertà di pensiero a sostegno del progetto *jihadista*, in cui l'agevolazione verbale delle organizzazioni o attività terroristiche non avrebbe attinto ad un livello di vero e proprio pericolo, attestandosi, invece, sulla soglia del semplice sospetto⁴⁹. Ebbene, la diffusione di siffatte prassi amministrative con il pieno avallo del giudice amministrativo, per la sua posizione di *self-restraint* nei confronti dei provvedimenti ministeriali (o prefettizi), verrebbe a compromettere il diritto fondamentale previsto dall'art. 21 Cost.⁵⁰, che, secondo costante e consolidata giurisprudenza costituzionale, deve essere riconosciuto anche agli stranieri⁵¹.

Peraltro, tale giudizio negativo viene confermato anche dal confronto con le modalità del sindacato giurisdizionale che sono assicurate sia dal giudice civile – in sede di controllo su altri tipi di provvedimenti di espulsione di cui all'art. 13 T.U.I. –, sia dal giudice penale – nel caso di reati di terrorismo.

Con riferimento, per esempio, all'espulsione prefettizia regolata dall'art. 13, co. 2, lett. c), T.U.I.⁵², è stato osservato che la giurisprudenza della Corte di cassazione richiede un "controllo puntuale" delle scelte del prefetto, in base al principio per cui il giudizio di pericolosità sociale dello straniero deve basarsi su criteri analoghi a quelli utilizzati per le misure di prevenzione ordinarie; in altri termini, occorre la sussistenza di almeno tre condizioni: (i) accertamento oggettivo degli elementi che

⁴⁸ Si sofferma sul problema MAZZANTI 2017, 39, evidenziando come il rito camerale dinanzi al giudice ordinario sia del tutto inadeguato alla stregua del principio del giusto processo.

⁴⁹ In tal senso si veda MASARONE 2013, 307.

⁵⁰ Sul tema dei limiti alla libertà di parola si rinvia, per i profili penalistici, a VISCONTI 2008.

⁵¹ In altri termini, tali misure sarebbero disposte nei confronti di soggetti «che si limitano ad esprimere un'opinione oppure aderiscono a un'associazione [...] nel mero esercizio di un diritto»: cfr. BARTOLI 2008, III.

⁵² Si tratta dell'espulsione che può essere disposta nei confronti degli stranieri che «operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti diretti [...] alla commissione di reati con finalità terroristiche di cui all'art. 270-*sexies* c.p.».

giustificano sospetti e presunzioni; (ii) attualità della pericolosità; (iii) valutazione globale della persona⁵³.

A sua volta, anche il giudice penale sembra garantire un accertamento più diretto sull'esistenza dei fatti che si possono ascrivere alle fattispecie penalmente rilevanti, in modo da verificare la presenza in concreto delle condizioni che giustificano l'irrogazione della sanzione penale⁵⁴.

L'esito più significativo di questa ricognizione della scienza penalistica è la constatazione che «lo slittamento sul piano amministrativo delle istanze preventivo-repressive, tradizionalmente riservate all'ordinamento penale, ha notevoli implicazioni sistematiche» sia sul bene giuridico tutelato che sul versante della compatibilità delle soluzioni adottate con i principi della CEDU: in altri termini, si assisterebbe all'introduzione di una misura impropriamente amministrativa, in quanto teleologicamente inquadrabile all'interno del sistema penale⁵⁵.

Sicché, in questa rilettura penalistica delle politiche di sicurezza, il contrasto al terrorismo internazionale, in fondo, dovrebbe avvenire prevalentemente attraverso gli strumenti della repressione penale – non esenti comunque da profili problematici⁵⁶ –, soprattutto valorizzando i reati che implicano una limitazione della libertà di espressione (come l'istigazione di reato e l'apologia di associazione con finalità di terrorismo), in quanto il giudice penale è in grado di effettuare un'indagine più incisiva sulla sussistenza di un pericolo concreto per la collettività⁵⁷.

6. Segue. *I provvedimenti di espulsione per la prevenzione del terrorismo e la tutela dell'ordine pubblico tra principi costituzionali ed orientamenti del giudice amministrativo*

Queste autorevoli considerazioni mettono senza dubbio in risalto i punti controversi della disciplina delle espulsioni amministrative e richiedono un'attenta valutazione.

Anzitutto, per quanto concerne l'ammissibilità dell'istituto dell'espulsione – almeno nella particolare declinazione fin qui considerata –, si deve rilevare, in via preliminare, che non si possono cogliere nella Costituzione italiana indicazioni tali da far ritenere che il c.d. “diritto di incolato” debba ricevere una protezione

⁵³ Questi profili sono sintetizzati da SAVINO 2012, 265 ss., e poi ripresi da MAZZANTI 2017, 40; per la giurisprudenza della Suprema Corte si possono richiamare Cass. civ., sez. I, 30 agosto 2002, n. 12721; conf. Cass. civ. sez. VI, 8 settembre 2011, n. 18482; Cass. civ. sez. VI 27 luglio 2010, n. 17585, pubblicate in http://www.giustizia.it/cassazione/ced_cass_index.htm.

⁵⁴ MAZZANTI 2017, 41.

⁵⁵ In questo senso VARRASO 2010, 603.

⁵⁶ Si vedano al riguardo le osservazioni di SPENA 2017, che si sofferma sul carattere discriminatorio dell'espulsione c.d. ripristinatoria.

⁵⁷ Le sentenze della Cassazione hanno confermato le misure restrittive adottate dai giudici di merito: Cass. pen., sez. I, sent. 6 ottobre 2015, n. 47489, in «Cassazione penale», 2016, 6, 2470; Cass. pen., sez. I, 28 giugno 2016, n. 31249.

assoluta nell'ordinamento italiano; al contrario, come stabilisce l'art. 10 Cost., deve essere regolato, come gli altri aspetti della condizione giuridica dello straniero, dalla legge italiana nel rispetto delle norme e delle convenzioni internazionali⁵⁸.

D'altronde, se si esamina lo scenario del diritto sovranazionale, non emergono nemmeno, nelle convenzioni internazionali o nel diritto dell'Unione europea, norme che impongano agli Stati una tutela incondizionata del diritto dello straniero alla permanenza nel territorio nazionale. Si tratta, pertanto, di una situazione giuridica che ben può essere bilanciata dal legislatore statale con l'interesse alla sicurezza nazionale, come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale⁵⁹ e dai giudici amministrativi⁶⁰, così da giustificare l'adozione di misure di espulsione nelle evenienze in cui la condotta dello straniero metta a repentaglio la convivenza civile o l'assetto democratico dell'ordinamento statale.

Da questo punto di vista, anche nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo non si possono individuare sostanziali limitazioni per le espulsioni individuali. Infatti, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha osservato, con la sentenza *Sandi* del 2008, in cui riprende la propria giurisprudenza sul punto, che, in linea generale, nel diritto internazionale si può rintracciare il principio secondo cui gli Stati hanno il diritto di controllare l'ingresso, la residenza e l'eventuale allontanamento degli stranieri dal loro territorio e, peraltro, né la Convenzione, né i suoi Protocolli conferiscono un diritto d'asilo assoluto⁶¹. Inoltre, con la sentenza *Cherif* del 2009 i giudici di Strasburgo hanno chiarito che l'espulsione dello straniero ordinata dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato non viola l'art. 8 CEDU, in materia di diritto alla vita privata e familiare, se il soggetto ha precedenti penali tali da motivare la valutazione per cui la sua permanenza sul suolo dello Stato ospitante potrebbe rappresentare una minaccia per la sicurezza pubblica⁶².

Un rilevante limite, comunque, al potere di allontanamento degli stranieri dal territorio statale viene offerto dall'art. 3 CEDU, qualora emergano ragioni sostanziali che inducono a ritenere che il soggetto espulso correrebbe un rischio effettivo di sottoposizione a trattamenti inumani o degradanti nel Paese di provenienza⁶³.

Semmai, ancorché sia indiscutibile il riconoscimento internazionale del potere statale di regolare la permanenza dello straniero – che si può, nondimeno,

⁵⁸ Per l'interpretazione dell'art. 10 Cost. si rinvia, *ex multis*, a COSSIRI 2008, che contiene ampie indicazioni bibliografiche; ma si vedano anche le osservazioni di CORSO 2012, 1.

⁵⁹ Per esempio, Corte cost. 5 luglio 2010, n. 250 e 2 luglio 2012, n. 172, pubblicate in <http://www.cortecostituzionale.it>.

⁶⁰ Così, TAR Lazio, Roma, sez. II, 4 luglio 2011, n. 5826, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

⁶¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande chambre, 23/01/2008, n. 37201, *Sandi c. Italia*, in «Cassazione penale», 2008, 6, 2679 ss.

⁶² Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, n. 1860, 7 aprile 2009, *Cherif e altro C. Italia*.

⁶³ Per un approfondimento della giurisprudenza della Corte EDU si rinvia a SACCUCCI 2011, 145 ss.; COSTELLO 2016.

contestare nella prospettiva della vocazione universalistica dei diritti⁶⁴, ma ovviamente in una chiave *de jure condendo* – si potrebbe configurare un problema più specifico, ovvero di compatibilità dell'istituto dell'espulsione amministrativa per motivi di ordine pubblico con il principio costituzionale della certezza del diritto e i diritti garantiti nel quadro della CEDU. E in tal senso, allora, vengono in rilievo proprio le puntuali contestazioni dottrinali richiamate nel paragrafo precedente.

Orbene, la loro concreta rilevanza deve essere diversamente valutata.

Rispetto alla censura che riguarda la genericità dei presupposti delle misure di espulsione *de quibus*, occorre osservare che si tratta di una tecnica giuridica che è stata utilizzata per forgiare altri istituti del diritto della sicurezza pubblica, in cui è necessario assicurare flessibilità e celerità all'azione di polizia per fronteggiare, attraverso provvedimenti *praeter delictum* ad effetti interdittivi e/o ablatori, le situazioni di pericolo che minacciano gli interessi primari dell'ordinamento. Quindi, anche in settori diversi dalla disciplina dell'immigrazione ricorrono misure di prevenzione amministrativa, come, per esempio, nella legislazione antimafia, in cui sono state previste le misure di prevenzione personali disposte dal questore, ai sensi dell'art. 3, cod. ant., o la documentazione antimafia rilasciata dal prefetto, ai sensi degli artt. 87 ss., cod. ant. In ogni caso, si deve trattare di strumenti giuridici che devono rispettare il duplice parametro costituzionale della riserva di legge e della riserva di giurisdizione in materia di diritti inviolabili dell'uomo⁶⁵.

Al riguardo, bisogna rilevare che il disposto dell'art. 3 del decreto Pisanu presenta un sia pur minimo grado di definizione normativa in più dei presupposti sostanziali, se confrontato con l'analoga disposizione dell'art. 13 T.U.I., che è incentrata soltanto sui classici concetti giuridici indeterminati, avvicinandosi in tal modo alla formulazione delle misure ordinarie di prevenzione amministrativa e rendendo meno fondato, almeno sul piano formale, il rischio di una palese disparità di trattamento tra stranieri e cittadini che è stato evidenziato da parte della dottrina amministrativistica⁶⁶.

Questa ulteriore evoluzione della prevenzione amministrativa nel contesto del diritto antiterrorismo, che si sovrappone al diritto dell'immigrazione, è preordinata ad impedire – alla luce delle peculiarità che manifesta il terrorismo internazionale di matrice jihadista – la formazione di una rete di propaganda, di sostegno ideologico, di supporto logistico alle attività dei gruppi dell'islamismo radicale e il consolidamento di processi, palesi od occulti, di affiliazione diffusa al progetto politico-militare dell'*Isis*. Com'è stato rimarcato dal giudice amministrativo, la disciplina del 2005 è rivolta, in ultima istanza, a garantire la sopravvivenza dello

⁶⁴ VIOLA 1996; ZOLO 1994.

⁶⁵ Per un recente e sintetico inquadramento del tema, con riguardo soprattutto alla libertà personale, ex art. 13 Cost., cfr. CORSO 2017, 378 ss.

⁶⁶ SAVINO 2012, 265.

Stato e la salvaguardia dell'intera collettività e dei singoli consociati da attacchi terroristici esterni e di tipo indiscriminato⁶⁷.

D'altra parte, puntare soltanto – o prevalentemente – sulla criminalizzazione delle fattispecie di pericolo potrebbe comportare un'estensione eccessiva della repressione penale, con effetti ben più incisivi sulla sfera di libertà degli stranieri, lasciando sempre aperta la questione circa la presenza nel territorio italiano di soggetti pericolosi.

L'obiezione testé considerata, in ordine all'ammissibilità dell'espulsione amministrativa quale misura di prevenzione, potrebbe, invero, essere spinta su un piano più generale, fino a contestare, alla stregua di una rigorosa lettura dei principi costituzionali, l'intero novero delle misure di prevenzione – siano esse amministrative o giurisdizionali – in quanto si tratterebbe di uno strumentario che prescinde dalla commissione di un reato e si fonda essenzialmente su elementi indiziari o, addirittura, sulla logica del sospetto. Sebbene tali censure siano state autorevolmente proposte, va precisato che la Corte costituzionale ha sempre ribadito come lo Stato di diritto costituzionale possa richiedere una soglia di difesa sociale più elevata, in grado di intercettare le condotte pericolose non penalmente rilevanti, purché siano osservate le garanzie e i limiti previsti dalla Carta costituzionale⁶⁸.

Sotto quest'ultimo versante, e tenendo conto dei rilievi critici della dottrina amministrativistica e penalistica in merito alla carenza di garanzie giurisdizionali, bisogna osservare che il regime giuridico delle misure di espulsione per la prevenzione del terrorismo non presenta attualmente aspetti di palese violazione o contraddizione con le regole costituzionali poste a presidio dell'effettività della tutela giurisdizionale, giacché le deroghe originariamente previste dal decreto del 2005 al meccanismo della convalida giudiziaria e al modello del processo amministrativo o avevano *ab origine* un carattere temporaneo o sono state successivamente abrogate.

Nondimeno, anche se non emergono profili processuali derogatori, non si può misconoscere che colgono indubbiamente nel segno quelle critiche che lamentano l'eccessiva resistenza del giudice amministrativo ad effettuare un controllo di legalità che non sia superficiale o non si trasformi in una mera presa d'atto delle scelte compiute dall'autorità di pubblica sicurezza. La compatibilità costituzionale di questo importante segmento del sistema prevenzionistico, invero, richiede di compensare l'ampia discrezionalità di cui dispone l'amministrazione con un ruolo più incisivo del giudice amministrativo, che deve assumere paradigmi di valutazione più stringenti – pur nel rispetto dei limiti che circoscrivono il sindacato di

⁶⁷ Così, per esempio, TAR Lazio, Roma, sez. II, n. 5826, 4 aprile 2011, in «Foro amministrativo – TAR», 2011, 2364.

⁶⁸ Si veda la giurisprudenza costituzionale in materia di misure di prevenzione patrimoniali per il contrasto alla criminalità organizzata: Corte cost. 22 giugno 1988, n. 721; 8 dicembre 1993, n. 465; 8 ottobre 2010, n. 335, pubblicate in www.cortecostituzionale.it.

legittimità sugli atti amministrativi – anche in tutti i casi in cui l'amministrazione abbia adottato misure anticipate di tutela della sicurezza nazionale nei confronti di soggetti che non possono essere sottoposti a procedimento giudiziario o che addirittura abbiano ottenuto una valutazione giudiziaria favorevole⁶⁹.

Il progressivo affinamento dei principi e criteri destinati ad orientare il controllo giudiziale sulla discrezionalità amministrativa e tecnica realizzato negli ultimi decenni offre ormai nuove opportunità di indagine e di verifica, senza peraltro dar luogo ad uno sconfinamento nel merito amministrativo⁷⁰.

Al riguardo, si deve evidenziare come la stessa giurisprudenza amministrativa abbia avviato un parziale cambiamento di impostazione nel sindacato giurisdizionale sulle misure di prevenzione⁷¹, dato che le sentenze più recenti, malgrado un formale ossequio alla tradizionale impostazione circa i limiti del sindacato giurisdizionale, manifestano un'attenzione più specifica alla ricostruzione del quadro indiziario complessivo posto a fondamento della valutazione e, quindi, della scelta operata dal potere esecutivo.

Così, in una pronuncia del TAR Lazio del 2006⁷², i giudici amministrativi, pur riconoscendo l'alto tasso di discrezionalità dei provvedimenti di espulsione del Ministro dell'interno, ex d.l. del 2005, da cui discende l'ammissibilità del sindacato del giudice amministrativo soltanto in termini estremamente ristretti in relazione ad eventuali profili di irragionevolezza e/o alla correttezza dell'*iter* logico seguito dall'amministrazione, hanno proceduto a verificare la sussistenza in concreto del requisito della pericolosità per la sicurezza nazionale: in particolar modo, è stata rilevata l'esistenza di una serie di elementi indiziari a carico del soggetto destinatario della misura di prevenzione – la posizione di spicco ricoperta dall'interessato nella Moschea di Varese dove si svolgeva attività di reclutamento di cittadini nordafricani per il conflitto bosniaco, i contatti accertati con esponenti dell'estremismo islamico, il coinvolgimento in numerose indagini condotte dalle Procure di Milano, Bologna, Torino e Varese – che hanno indotto ad escludere che il provvedimento di espulsione fosse affetto da evidente illogicità o istruttoria inadeguata⁷³.

⁶⁹ In questo senso, con riguardo alle tipologie di soggetti che possono essere destinatarie dei provvedimenti di espulsione, si veda TAR Lazio, Roma, sez. I ter, n. 5070, 23 marzo 2006, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

⁷⁰ Per una ricostruzione dei complessi problemi interpretativi che ruotano intorno a tale nozione si veda recentemente GILIBERTI 2013.

⁷¹ Non s'intende, in questa sede, affrontare il problema più ampio posto dal rilievo delle esigenze di sicurezza pubblica nell'ambito dei procedimenti di concessione della cittadinanza, di cui si occupa ANSELMO 2016.

⁷² TAR Lazio, Roma, sez. I ter, n. 5070, 23 marzo 2006, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

⁷³ Il giudice amministrativo ribadisce, quindi, che, alla luce degli elementi della fattispecie, «nel contemperamento di interessi diversi risultano prevalenti le esigenze di salvaguardia della sicurezza nazionale e di assicurare l'espulsione di soggetti pericolosi» e rigetta il ricorso.

In questo filone s'inserisce, ma con un altro esito, una pronuncia del TAR Campania⁷⁴ che dispone l'annullamento di un provvedimento di rigetto del Questore della richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno, presentata da uno straniero, per travisamento dei presupposti di fatto, in quanto la circostanza di essere stato condannato per reato di ricettazione non costituisce di per sé un indice della pericolosità sociale del soggetto richiedente⁷⁵. Peraltro, è stato ribadito che, anche se si deve ritenere che l'Amministrazione sia dotata di un'ampia discrezionalità nel valutare i presupposti di pericolosità per la sicurezza pubblica che possono essere posti a fondamento del diniego di rinnovo del permesso di soggiorno, il giudizio di pericolosità sociale «richiede l'accertamento di una serie di indizi e fatti da cui si possa ragionevolmente desumere l'inclinazione del soggetto a delinquere, ossia che il comportamento delittuoso rilevato non presenti il carattere di episodicità»⁷⁶.

In altra pronuncia più recente, il TAR sottolinea come sia precluso al giudice amministrativo di rivalutare l'attendibilità del giudizio sulla pericolosità sociale⁷⁷ di un soggetto che è riservato all'amministrazione, potendo sindacare le relative valutazioni solo nel caso in cui

«i fatti accertati e posti a fondamento del giudizio prognostico si rivelino insussistenti oppure, quantunque presenti, siano stati macroscopicamente travisati nel loro valore sintomatico oppure abbiano indotto alla formulazione di ipotesi di avveramento del tutto inverosimili o estremamente improbabili».

La sentenza è pur sempre sintomatica del cambiamento di paradigma del giudice amministrativo, in quanto non riprende l'orientamento giurisprudenziale contrassegnato da un'eccessiva acquiescenza nei confronti dell'amministrazione, ma chiarisce che è necessario supportare la valutazione di pericolosità con adeguati accertamenti istruttori: così, malgrado la (controversa) affermazione che l'autorità di pubblica sicurezza può adottare la misura dell'espulsione anche sulla base del "semplice sospetto", il TAR aggiunge l'ulteriore precisazione che occorre, in ogni caso, la presenza di una serie di indizi che, nel loro complesso, siano tali da fondare un giudizio circa la possibilità che si verifichi l'evento terroristico. Nel caso di specie, poi, vengono rintracciati dai giudici di prime cure elementi sufficienti per ritenere, come motivato nel provvedimento di espulsione del Ministro

⁷⁴ TAR Campania, Napoli, sez. IV, n. 6178, 20 aprile 2005, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

⁷⁵ TAR Lazio, Roma, sez. II, n. 5826, 4 aprile 2011, in «Foro amministrativo - TAR», 2011, 2364.

⁷⁶ In tal senso anche Cons. Stato, Sez. IV, 29 agosto 2003, n. 4852, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

⁷⁷ Viene qualificato come un giudizio di tipo prognostico effettuato *ex ante* delle autorità competenti circa la possibilità che il soggetto possa contribuire ad azioni terroristiche: si ribadisce, inoltre, che un esame diretto sarebbe consentito solo nei casi in cui la relativa materia possa rientrare nella giurisdizione di merito del giudice amministrativo.

dell'interno, che il ricorrente intratteneva «un consolidato circuito relazionale» con soggetti di primo piano nel panorama dell'integralismo islamico⁷⁸.

In conclusione, si tratta di un orientamento giurisprudenziale che muove da premesse sicuramente più garantiste e sembra abbandonare una verifica totalmente indiretta dei requisiti di pericolosità per accogliere il criterio della pericolosità in concreto, quanto meno nella forma della sussistenza di un quadro indiziario più articolato e convergente, sulla falsariga degli indirizzi interpretativi che stanno segnando il controllo giudiziale in ordine ad altre categorie di misure di prevenzione⁷⁹.

7. Le implicazioni della sentenza de Tommaso della Corte europea dei diritti dell'uomo: una revisione generale delle misure di prevenzione?

L'assetto complessivo del sistema della prevenzione amministrativa – nella sua triplice articolazione come diritto antimafia, diritto antiterrorismo e diritto anticorruzione – potrebbe richiedere un profondo ripensamento alla luce della recente sentenza della Corte EDU, *de Tommaso, Grande chambre* del 2017, che impone una configurazione più rigorosa dei presupposti per l'adozione delle misure di prevenzione, sia amministrative che giurisdizionali.

Con questa pronuncia i giudici di Strasburgo hanno sancito che le disposizioni dell'art. 3, l. n. 1423 del 1956, ora trasfuse nel d.lgs. n. 159 del 2011, relative alla misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di sicurezza fondata sulla fattispecie di “pericolosità generica”, hanno violato la libertà di circolazione, prevista dall'art. 2, prot. 4 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Prendendo le mosse dalla considerazione che l'art. 2, prot. n. 4, come le altre disposizioni CEDU, ammette le misure restrittive delle libertà fondamentali se «previste dalla legge», la Corte chiarisce che non è sufficiente la mera previsione legislativa dell'istituto prevenzionistico, ma viene in rilievo anche la “qualità” della legge in questione, «esigendo che debba essere accessibile alle persone interessate e che i suoi effetti debbano essere prevedibili».

⁷⁸ In particolare, emerge, quale riscontro oggettivo, la frequentazione tutt'altro che occasionale di esponenti integralisti, accertata nel corso di una perquisizione a casa dell'interessato, che, unita alla circostanza che il soggetto in questione era già stato processato e condannato nel paese d'origine proprio per il reato di finanziamento di organizzazioni ed attività terroristiche, induceva a ritenere ragionevolmente che la presenza del ricorrente nel territorio dello Stato avrebbe potuto rappresentare un pericolo per la sicurezza pubblica.

⁷⁹ Emblematico è il cambio di registro anche della giurisprudenza amministrativa che riguarda la documentazione antimafia: si veda, per esempio, Cons. giust. amm. Reg. sic. 16 giugno 2016, n. 252, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

Orbene, nella normativa italiana emerge, secondo i giudici di Strasburgo, un «difetto di prevedibilità e di precisione delle norme relative ai soggetti idonei e alle condizioni necessarie per l'applicazione delle misure di prevenzione, nonché alle prescrizioni che il giudice può imporre».

Com'è stato evidenziato nei primi commenti dottrinali, la portata della pronuncia, che riguarda una fattispecie normativa particolare, potrebbe essere, comunque, molto ampia⁸⁰ e travolgere i modelli finora consolidati, anche con il conforto della Corte costituzionale, nel sistema prevenzionistico italiano.

8. Il difficile bilanciamento tra tutela dell'ordine pubblico e diritti fondamentali degli stranieri nell'era del terrorismo globale

La riflessione sull'espulsione amministrativa, dunque, se collegata alla dimensione più generale delle misure di prevenzione, si viene ad arricchire di una nuova prospettiva, in considerazione delle nuove indicazioni che derivano dall'ordinamento della CEDU non solo per la legislazione antimafia, bensì per tutte le discipline di settore che regolano strumenti di tipo prevenzionistico.

Allora, in una prospettiva *de jure condendo*, si può provare ad ipotizzare le risposte o gli adattamenti dell'ordinamento italiano, che possono incidere anche sulla stessa disciplina in tema di espulsioni.

A tale proposito sono configurabili, astrattamente, quattro possibili sviluppi.

Il primo è rappresentato dalla totale chiusura del circuito giudiziario e legislativo alle sollecitazioni della Corte EDU, che contesta in termini troppo radicali il modello italiano della prevenzione. In questo senso, sembrano muoversi i decreti dei tribunali di Milano e di Palermo che ritengono che nella giurisprudenza della Corte europea non sia ancora possibile individuare dei principi giurisprudenziali consolidati, in grado di imporre una revisione profonda delle regole attuali.

Il secondo potrebbe condurre, all'opposto, allo smantellamento del sistema prevenzionistico: al riguardo si muove questa direzione la Corte di appello di Napoli che, con ordinanza del 2017, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale sia con riguardo alle misure di prevenzione sia personali che patrimoniali per violazione per violazione, rispettivamente dell'art. 2, prot. 4 CEDU e dell'art. 1 prot. add. CEDU.

In attesa di una pronuncia della Corte costituzionale che faccia chiarezza sulle implicazioni della sentenza *De Tommaso*, il diritto italiano potrebbe rispondere alle sollecitazioni sovranazionali per pervenire alla perimetrazione giuridica di uno strumentario di grande efficacia, che permette di intercettare le situazioni di

⁸⁰ Si vedano VIGANÒ 2017; MAUGERI 2017; MAGI 2017.

pericolo prima che si traducano in comportamenti di rilievo penale idonei a compromettere i beni primari dell'ordinamento.

Da questa diversa angolazione, una soluzione potrebbe essere quella di avviare un itinerario di riforma normativa per assicurare un maggiore rigore nell'individuazione delle fattispecie di pericolosità che delineano i presupposti per l'esercizio dei poteri di polizia, nonché di quello di espulsione. Risulta indubbiamente molto difficile procedere alla tipizzazione delle misure di polizia, come osservano alcuni autori⁸¹, per una duplice ragione: da un lato, si può compromettere la capacità di valutazione, da parte delle autorità di pubblica sicurezza, delle situazioni atipiche di pericolo che possono minacciare gli interessi protetti dall'ordinamento; dall'altro lato, un eccesso di tipizzazione può anche comportare il rischio di automatismi applicativi che possono violare il principio di proporzionalità. Nondimeno, è una prospettiva che può essere intrapresa per risolvere i problemi di più evidente distonia rispetto alla giurisprudenza della Corte EDU.

Un'ultima direttrice di intervento, infine, porta a privilegiare, in sintonia con gli auspici più significativi espressi dalla dottrina giuspubblicistica in precedenza richiamata, proprio la ricerca di modalità più incisive di sindacato giurisdizionale, in modo da allineare, quanto meno le misure ablativo in tema di sicurezza nazionale, alle esigenze della CEDU⁸². Occorre ribadire che il controllo giudiziale non può che essere orientato alla verifica della pericolosità sociale "attuale", da accertare cioè in concreto, senza rinviare genericamente alle risultanze dei rapporti di polizia o con eccessive semplificazioni sul piano probatorio, bensì alla luce di elementi probatori oggettivi, ancorché indiziari, e pienamente convergenti. Un percorso già intrapreso dal giudice amministrativo⁸³, che, peraltro, può procedere parallelamente alle eventuali revisioni normative.

Se l'emergenza del terrorismo può giustificare l'introduzione di misure anticipate (e quindi più invasive) per la tutela della comunità nazionale e dei singoli componenti – in modo da preservare anche le condizioni sociali di pacifica convivenza che favoriscono gli imprescindibili percorsi di integrazione dei migranti nella realtà italiana –, il potere emergenziale va sempre ricondotto entro una cornice di legalità, che non può certamente prescindere da un'effettiva giustiziabilità delle misure straordinarie⁸⁴.

⁸¹ In questo senso, si vedano le considerazioni di SAVINO 2012; MAZZAMUTO 1998, 453.

⁸² Si deve precisare che la sentenza *De Tommaso* contesta anche la circostanza che la legge n. 1423 del 1956 abbia lasciato ai giudici, cui spetta di applicare le misure di prevenzione in questione, «un'ampia discrezionalità senza indicare con sufficiente chiarezza la portata di tale discrezionalità».

⁸³ Sul complesso bilanciamento tra i diritti degli immigrati ed alcuni rilevanti interessi pubblici – e quindi tra il modello della solidarietà e quello della paura – che è demandato al giudice amministrativo si vedano le osservazioni di PAJNO 2017.

⁸⁴ A tale proposito Cassese si sofferma sulle conquiste dello Stato di diritto rispetto alla concezione tradizionale dell'emergenza, che induceva a sottrarre al principio di legalità i poteri emergenziali (CASSESE 2006, 221 ss.).

Riferimenti bibliografici

- ADINOLFI A. 2011. *La politica dell'immigrazione dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in «Rassegna di diritto pubblico europeo», 2011, 11 ss.
- ANSELMO D. 2016. *La Cittadinanza tra teoria e prassi. Brevi riflessioni a partire dalla giurisprudenza amministrativa italiana*, in «Diritto & Questioni pubbliche», 16, 1, 2016, 117 ss.
- BARTOLI R. 2008. *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Torino, Giappichelli, 2008.
- BORRACCETTI M. 2017. *La politica europea della migrazione nel periodo 2017-2019: sviluppi e perplessità*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 3, 2017, 1 ss.
- CAGGIANO G. 2014. *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 2014.
- CAGGIANO G. 2015. *Studi sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2015.
- CAIA G. 2000. *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in CASSESE S. (ed.), *Trattato di diritto amministrativo*, T. I, Milano, Giuffrè, 2000, 157 ss.
- CALLAIOLI A. 2005. Art. 3, in *Commento al d.l. n. 144/2005*, in «Legislazione penale», 2, 2005, 450 ss.
- CASSESE S. 2006. *I paradossi dell'emergenza*, in AIPDA, *Annuario 2005. Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, Giuffrè, 2006, 221 ss.
- CERRI A. 1990. *Ordine pubblico (diritto costituzionale)*, in «Enciclopedia giuridica», vol. XXII, Roma, Treccani, 1990.
- CHIAPPETTI A. 1973. *L'attività di polizia*, Padova, Cedam, 1973.
- CONSITO M. 2016. *La tutela amministrativa del migrante involontario*, Napoli, Jovene, 2016.
- CORDÌ L. 2011. *La disciplina penale connessa all'espulsione amministrativa o giudiziale del cittadino extracomunitario o apolide ed il sistema di allontanamento del cittadino comunitario*, in DEGL'INNOCENTI L. (ed.), *Stranieri irregolari e diritto penale*, Milano, Giuffrè, 2011, 89 ss.
- CORSO G. 1980. *Ordine pubblico (diritto pubblico)*, in «Enciclopedia del diritto», vol. XXX, Milano, Giuffrè, 1980, 1061 ss.
- CORSO G. 1996. *Polizia di sicurezza*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche», vol. XI, Torino, Utet, 1996, 328 ss.
- CORSO G. 2012. *La disciplina dell'immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*, Roma 26 ottobre 2012, in www.antonioacasella.eu, 1 ss.
- CORSO G. 2017. *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017.
- CORTESE F. 2017. *La difficile "classificazione" dei migranti*, in SAVINO M. (ed.), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 141 ss.
- COSSIRI A. 2008. Art. 10, in BARTOLE S., BIN R. (eds), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, 80 ss.

- COSTELLO C. 2016. *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- CURI U. (ed.) 2017. *Vergogna ed esclusione. L'Europa di fronte alla sfida dell'emigrazione*, Roma, Castelvecchi, 2017.
- D'ANTONIO S. 2017. *Il riparto di giurisdizione in materia di ingresso, soggiorno e allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato italiano*, in «Diritto processuale amministrativo», 2, 2017, 534 ss.
- DE PRETIS D. 1995. *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, Cedam, 1995.
- DI PASCALE A. 2014a. Art. 78, in TIZZANO A. (ed.), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2014, 834 ss.
- DI PASCALE A. 2014b. Art. 79, in TIZZANO A. (ed.), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2014, 847 ss.
- DI STASIO C. 2012. *La politica migratoria europea: da Tampere a Lampedusa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.
- FASANI F. 2016. *Terrorismo islamico e diritto penale*, Padova, Cedam, 2016.
- GILIBERTI B. 2013. *Il merito amministrativo*, Padova, Cedam, 2013.
- GUOLO R. 2007. *Jihad e "violenza sacra"*, in DE MAGLIE C., SEMINARA S. (eds.), *Terrorismo internazionale e diritto penale*, Padova, Cedam, 2007, 14 ss.
- HEIN C. 2016. *L'azione esterna dell'Unione europea in materia di migrazioni alla luce dei valori comuni*, in SCISO E., BARATTA R., MORVIDUCCI C. (eds), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, Giappichelli, 2016, 170 ss.
- IMMORDINO M., CELONE C. (eds.) 2013. *Diritto dell'immigrazione e diritti dei migranti*, in «Nuove Autonomie», 2-3, 2013, 177 ss.
- IMMORDINO M. 2017. *Il diritto alla salute degli immigrati tra emergenza rifugiati e crisi economico/finanziaria: quale ruolo per le amministrazioni?*, relazione presentata il 4 maggio 2017, Siracusa, al Convegno di studi su *Immigrazione e diritti fondamentali*, organizzato dall'Università degli studi di Messina e dal Gruppo san Martino.
- KADDOUS C., DONY M. (eds.) 2010. *D'Amsterdam à Lisbonne. Dix ans d'espace de liberté, de sécurité et de justice*, Bâle-Bruxelles-Paris, Schulthess-Bruylant-L.G.D.J., 2010.
- LABAYLE H. 2011. *La compétence externe de l'Union européenne en matière migratoire*, in MAES M., FOLETS M.C., DE BRUYCKER P. (eds.), *Dimensions externes du droit et de la politique d'immigration et d'asile de l'UE*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 185 ss.
- LANG A. 2014. Art. 77, in TIZZANO A. (ed.), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2014, 825 ss.
- MAGI R. 2017. *Per uno statuto unitario dell'apprezzamento della pericolosità sociale*, in «Diritto Penale Contemporaneo. Rivista trimestrale», 3, 2017, 135 ss.
- MASARONE V. 2013. *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013.

- MASERA L., SAVIO G. 2017. *L'Italia e la crisi migratoria: verso una gestione non emergenziale?*, in SAVINO M. (ed.), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, editoriale Scientifica, 2017, 35 ss.
- MAUGERI A.M. 2017. *Misure di prevenzione e fattispecie a pericolosità generica: la Corte Europea condanna l'Italia per la mancanza di qualità della "legge", ma una rondine non fa primavera*, in «Diritto penale contemporaneo. Rivista trimestrale», 3, 2017, 15 ss.
- MAZZAMUTO M. 1998. *Poteri di polizia e ordine pubblico*, in «Diritto amministrativo», 3, 1998, 441 ss.
- MAZZAMUTO M. 2017. *Il civis temporarius e il diritto amministrativo nell'ordinamento multilivello*, in D'ACUNTO S., DE SIANO A., NUZZO V. (eds.), *In cammino tra aspettative e diritti. Fenomenologia dei flussi migratori e condizione giuridica dello straniero*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, 217 ss.
- MAZZANTI E. 2017. *L'adesione ideologica al terrorismo islamista tra giustizia penale e diritto dell'immigrazione*, in «Diritto penale contemporaneo. Rivista trimestrale», 1, 2017, 27 ss.
- MIRATE S. 2017. *Gestione dei flussi migratori e responsabilità statali: riflessioni problematiche tra normative interne, prassi amministrative e giurisprudenza CEDU*, in «Responsabilità civile e Previdenza», 2, 2017, 431 ss.
- MITZMAN E. 2017. *Il rimpatrio dei migranti irregolari*, in SAVINO M. (ed.), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 109 ss.
- MOROZZO DELLA ROCCA P. (ed.) 2017. *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Rimini, Maggioli, 2017.
- PAJNO A. 2017. *Rapporti tra le Corti. Diritti fondamentali ed immigrazione*, in «Federalismi», 21, 2017, 1 ss.
- PAOLANTONIO N. 2014. *Il rito abbreviato*, in SCOCA F.G. (ed.), *Giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2014, 495 ss.
- PICOZZA E. 2010 (ed.). *Codice del processo amministrativo. D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104*, Torino, Giappichelli, 2010.
- RAIMONDO M. 2010. *Ordine pubblico e sicurezza pubblica. Profili ricostruttivi e applicativi*, Torino, Giappichelli, 2010.
- RANELLETTI O. 1904. *La polizia di sicurezza*, in *Trattato di diritto amministrativo*, vol. 4, diretto da V.E. Orlando, Milano, Società Editrice Libreria, 1904, 205 ss.
- SACCUCCI A. 2005. *The Italian 2005 Anti-terrorism Legislation in the Light of International Human Rights Obligations*, in «Italian Yearbook of International Law», 15, 2005, 192 ss.
- SACCUCCI A. 2011. *Diritto di asilo e Convenzione europea dei diritti umani: il ruolo della Corte di Strasburgo nella protezione dello straniero da misure di allontanamento verso Paesi "a rischio"*, in FAVILLI C. (ed.), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Padova, Cedam, 2011, 145 ss.
- SAVINO M. 2012. *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, Giuffrè, 2012.
- SAVINO M. 2017a. *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, in SAVINO M. (ed.), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 1 ss.

- SAVINO M. 2017b. *La risposta italiana alla crisi: un bilancio*, in SAVINO M. (ed.), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 31 ss.
- SAVIO G. 2012. Art. 13, in SAVIO G. (ed.), *Codice dell'immigrazione*, Rimini, Maggioli, 2012, 112.
- SAVIO G. 2017. *Le nuove disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale: una (contro)riforma annunciata*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 3, 2017, 1 ss.
- SCOPELLITI S. 2006. *La nuova fattispecie di espulsione amministrativa degli stranieri per motivi di prevenzione*, in ROSI E., SCOPELLITI S. (eds.), *Terrorismo internazionale: modifiche al sistema penale e nuovi strumenti di prevenzione*, Milano, Giuffrè, 2006, 25 ss.
- SPENA A. 2017. *La crimmigration e l'espulsione dello straniero-massa*, in «Materiali per una storia del pensiero giuridico», 2, 2017, 495 ss. (reperibile on-line su <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1436/87992>).
- TROPEA G. 2008. *Homo sacer? Considerazioni perplesse sulla tutela processuale del migrante*, in «Diritto amministrativo», 4, 2008, 839 ss.
- VARRASO G. 2010. *Immigrazione (diritto processuale penale)*, in «Enciclopedia del diritto», Annali III, Milano, Giuffrè, 2010, 597 ss.
- VEDESCHI A. 2016. *Da Al-Qa'ida all'IS: il terrorismo islamico si è fatto Stato?*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1, 2016, 52 ss.
- VENEZIANO S. 2005. *Il controllo giurisdizionale sui concetti giuridici a contenuto indeterminato e sulla discrezionalità tecnica in Italia*, relazione italiana all'XI Convegno di diritto amministrativo *Concetti giuridici a contenuto indeterminato e giurisdizione amministrativa*, organizzato dalla Associazione dei Giudici amministrativi tedeschi, italiani e francesi in Palermo il giorno 14 ottobre 2005, pubblicata in www.giustizia-amministrativa.it.
- VIGANÒ F. 2017. *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, in «Diritto penale contemporaneo», 3, 2017.
- VIOLA F. 1996. *I diritti umani tra cittadinanza e comunità internazionale*, in «Orientamenti sociali», 1, 1996, 30 ss.
- VIRGA P. 1954. *La potestà di polizia*, Milano, Giuffrè, 1954.
- VIRZÌ F.V. 2017. *La "seconda" accoglienza*, in SAVINO M. (ed.), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 63 ss.
- VISCONTI C. 2008. *Aspetti penalistici del discorso pubblico*, Torino, Giappichelli, 2008.
- VIZZARDI M. 2005. *Espulsione del sospetto terrorista e garanzie costituzionali*, in «Corriere di merito», 12, 2005, 1305 ss.
- VOLPE G.P. 1995. *Ordine pubblico (misure a tutela di)*, in «Digesto delle Discipline Penali», vol. IX, Torino, Utet, 1995, 96 ss.
- ZOLO D. (ed.) 1994. *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Bari-Roma, 1994.