



Coscienza e Libertà

SEMESTRALE DI LIBERTÀ RELIGIOSA, LAICITÀ, DIRITTI DAL 1978

A. Vedaschi



Religione e sicurezza integrata

ISSN 0394-2732

D. Romano - M. Ventura - G. Fattori - D. Curtotti - P. Annicchino - V. Ricciuto - T.F. Giupponi
E. Gianfrancesco - G. Tropea - A. Vedaschi - I. Ruggiu - A. Pin - G. Corso - N. Marchei - F. Alicino
D. Milani - A. Casiere - I.A. Caggiano - P.B. Helzel - S. Amato - A. Benzo - S. Baldassarre

Sicurezza, immigrazione e radicalizzazione*

Arianna Vedaschi

*Professoressa Ordinaria di Diritto pubblico comparato, Università Bocconi di Milano***

ABSTRACT

Negli ultimi venti anni, è sembrata emergere una tendenziale sovrapposizione tra la disciplina della gestione dei flussi migratori e le *policies* di contrasto al terrorismo internazionale. Sul piano

politico, questo approccio si spiega con il preconetto secondo cui le “ondate” di immigrazione diventerebbero “canali” d’ingresso per soggetti radicalizzati, se non potenziali terroristi. Scopo di questo lavoro di ricerca è quello di sottoporre a verifica l’uso strumentale di alcune misure adottate per la *governance* dei flussi migratori e, invero, di fatto applicate a fini securitari, nell’intento di sottolinearne i principali rischi sul terreno della *rule of law*. Nello specifico, la ricerca esamina, in chiave comparata, tre principali punti di intersezione tra regolazione dell’immigrazione e *counter-terrorism*: le espulsioni per motivi di sicurezza nazionale, la revoca della cittadinanza per ragioni legate al terrorismo e i dinieghi di ingresso, soggiorno e rimpatrio a causa di presunti rischi per la sicurezza. Queste misure sono studiate facendo cenno al rilevante ricorso a strumenti di tecnologia avanzata, anch’essi non sempre pienamente garantistici sul versante della tutela dei diritti della persona.

SOMMARIO

1. Introduzione – 2. Provvedimenti di espulsione “*on national security grounds*” – 3. Revoca della cittadinanza – 4. Dinieghi di permessi di soggiorno e dinieghi di rimpatrio in ragione della sicurezza pubblica – 5. Conclusioni.

* Elaborato nell’ambito delle ricerche del progetto PRA-HE 2021 “Re.co.se - Religion and Comprehensive Security” finanziato dall’Università degli Studi di Foggia (bando PRA_HE 2021 UNIFG finanziato dall’Unione europea mediante il programma Next Generation EU e dal programma MUR-Fondo Promozione e Sviluppo-DM 737 del 2021).

** Si ringrazia il finanziamento del MIUR - PRIN Bando 2020 - prot. 2020M47T9C “Decision-Making in the Age of Emergencies: New Paradigms in Recognition and Protection of Rights”.



L'esito dell'indagine permette di concludere, in termini non del tutto ottimistici, che il concetto di "sicurezza integrata" – elaborato dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) nelle *Linee guida su "Libertà di religione o convinzione e sicurezza"* (2019) – benché resti l'obiettivo da raggiungere, è ancora lontano, persino se si guarda alle mature democrazie occidentali di tradizione liberale.

Introduzione

Parallelamente alla recessività della politica nella gestione dei flussi migratori, negli ultimi due decenni, è emersa la tendenza all'uso strumentale di misure pensate per la *governance* del fenomeno migratorio ma di fatto impiegate con finalità di sicurezza nazionale.

Questa scelta di impronta securitaria si basa sul preconetto secondo cui lo straniero che migra da un territorio ad un altro sia (potenzialmente) "portatore" di una minaccia alla sicurezza pubblica, anzi di una tra le più pericolose minacce del XXI secolo, ossia quella del terrorismo internazionale di matrice jihadista¹. È a questo presupposto che va ricollegata la *ratio* sottesa alle *policies* adottate dai Paesi di destinazione, che vedono le "ondate" migratorie, quando non direttamente funzionali all'ingresso di terroristi, quantomeno come foriere di parallele "ondate" di radicalizzazione². Quest'ultima va intesa quale forma di indottrinamento volto a indurre altri soggetti ad abbracciare idee politico-religiose estremiste e, in definitiva, a favorire la loro conversione all'ideologia jihadista, che dal 2001 destabilizza il mondo con feroci attentati seminando insicurezza nella società civile³ e spingendo i governi all'adozione di misure draconiane e, più in generale, di *policies* securitarie⁴.

¹ Sulle *counter-terrorism measures*, v. A. VEDASCHI, K.L. SCHEPPELE (edited by), *9/11 and the Rise of Global Anti-Terrorism Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021.

² Sul fenomeno della radicalizzazione, v. P. CONSORTI, *Diritto e religione. Basi e prospettive*, Laterza, Roma-Bari, 2023, spec. p. 274 ss.

³ Sia consentito rinviare ad A. VEDASCHI, *Seguridad y libertad en tiempo de terrorismo internacional: entre percepción de inseguridad y populismo*, in J.J. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (coord.), *Democracia y seguridad: respuestas para avanzar en el sistema público*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 195-219.

⁴ *Id.*, *The Dark Side of Counter-Terrorism: Arcana Imperii and Salus Rei Publicae*, in *American Journal of Comparative Law*, 2018, pp. 877-926.



Va anzi tutto rilevato che, sul piano politico, la portata globale della minaccia terroristica di matrice jihadista ha però evidenziato l'inadeguatezza della reazione meramente nazionale e il conseguente necessario intervento di altri livelli di governo, cioè quelli sovranazionale e internazionale. Sul piano giuridico, l'intreccio dei menzionati interventi dei diversi livelli di governo si è tradotto in una complessa "stratificazione" normativa, che trova il suo punto di caduta, per il ragionamento che si vuole proporre, in una pericolosa sovrapposizione tra la disciplina sulla gestione dei flussi migratori e le misure di contrasto al terrorismo internazionale.

Da questa prospettiva, e in ottica comparata, questo lavoro di ricerca vuole sottoporre a verifica la tendenza alla *securitization* della *governance* del fenomeno migratorio. *Trend* questo non privo di preoccupanti ricadute sul terreno della *rule of law*.

Nello specifico, sono almeno tre gli ambiti normativi di gestione dei flussi migratori che si ritiene utile prendere in considerazione per la dimostrazione dell'assunto di partenza: nel par. 2 si analizza la legislazione in materia di espulsione dello straniero, per segnalarne le riforme apportate in nome della sicurezza nazionale, dedicando particolare attenzione ai provvedimenti disposti sulla base dei c.d. *national security grounds*; nel par. 3 si focalizza l'attenzione sulla revoca della cittadinanza, anch'essa recentemente usata con scopi *de facto* securitari; nel par. 4 si rileva il recente aumento⁵ dei dinieghi di permessi di ingresso o soggiorno e di rimpatrio, motivati da meri sospetti, quando non da comprovati *links* tra il soggetto colpito dal provvedimento e le organizzazioni riconducibili alla galassia terroristica.

Lo sviluppo del discorso non trascura il ricorso alla tecnologia avanzata, impiegata per garantire un'applicazione rapida ed efficiente delle misure sopra menzionate.

Alla luce dell'analisi condotta, nel paragrafo conclusivo si tenta di fare emergere il problematico rapporto tra immigrazione e sicurezza, anche in con-

⁵ Per i Paesi dell'Unione europea, si vedano le statistiche in European Union Agency for Asylum, *Latest Asylum Trend*, in <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum> Per gli Stati Uniti, v. Department of Homeland Security, *Refugees and Asylees*, www.dhs.gov/immigration-statistics/refugees-asylees



siderazione dell'impiego di mezzi tecnologici, invero non ancora del tutto garantistici per l'adozione di misure fortemente incidenti sui diritti della persona.

2. Provvedimenti di espulsione “on national security grounds”

A dimostrazione dell'assunto da cui questa indagine è partita, sembra utile esaminare i provvedimenti di espulsione per motivi di sicurezza nazionale.

Sul piano empirico, va anzi tutto rilevato il loro significativo aumento nei periodi immediatamente successivi agli attentati terroristici del 2001 a New York, del 2004-2005 rispettivamente a Madrid e a Londra e del 2015 a Parigi⁶.

In un'ottica comparata, l'analisi delle esperienze britannica e italiana permette di evidenziare notevoli similitudini con riferimento sia alla postura dei legislatori sia all'atteggiamento delle competenti corti.

Sul piano legislativo, ai sensi dell'Anti-Terrorism, Crime and Security Act (ATCSA) 2001, l'Home Secretary può disporre l'espulsione di stranieri, anche regolari, dal Regno Unito qualora abbia il mero sospetto che questi soggetti intrattengano legami con cellule terroristiche⁷. Si noti che per poter ordinare l'espulsione – immediatamente esecutiva – non è necessaria la valutazione di un organo giurisdizionale, giacché l'Home Secretary può procedere autonomamente e peraltro con un provvedimento succintamente motivato⁸.

D'altra parte, le corti britanniche, eventualmente adite in sede di ricorso, nel ricondurre le decisioni di espulsione alla sfera altamente discrezionale del potere politico, hanno dimostrato indubbia deferenza nei confronti del governo⁹. Il solo argine all'esecuzione dei provvedimenti è posto dal principio di *non refoulement*¹⁰, che – come è ben noto – vieta di disporre l'espulsione allorquan-

⁶ Va notato che, a oggi, queste misure continuano a essere applicate; secondo fonti Eurostat, tra il 2013 e il 2022 vi sono state più di 44.000 espulsioni di migranti in Italia. Il dato sale a 56.000 nel Regno Unito secondo le statistiche dell'Home Office.

⁷ ATCSA, Parte IV.

⁸ La casistica mostra che gli Home Secretaries che si sono succeduti hanno motivato i provvedimenti con frasi poco esplicative, come «expulsion is determined on national security grounds». C. WALKER, *Intelligence and Anti-Terrorism Legislation in the United Kingdom*, in *Crime, Law and Social Change*, 2005, pp. 387-422.

⁹ V. alcuni casi riportati in D. BONNER, *Counter-Terrorism and European Human Rights since 9/11: The United Kingdom Experience*, in *European Public Law*, 2013, pp. 97-128.

¹⁰ Il principio di *non-refoulement* è fissato da diverse convenzioni internazionali, come la Convenzione di Ginevra del 1951, oltre a essere ritenuto norma di diritto internazionale consuetudinario.



do la destinazione del soggetto lo esponga a un serio rischio di tortura o di altri trattamenti inumani e degradanti.

Grazie all'operatività del principio di *non-refoulement*, non di rado, l'espulsione è dunque ineseguibile, proprio in considerazione della nazionalità dei soggetti ritenuti pericolosi e delle relative destinazioni. Nell'intento di ovviare a tale ostacolo, il sistema britannico ha allora previsto la detenzione *sine die* e senza la necessaria formulazione di un capo d'accusa contro il cittadino straniero¹¹. A tal riguardo, va segnalato che, statisticamente, gli individui sottoposti a queste forme di espulsione – che portano alla detenzione *sine die* se non praticabili – sono quelli provenienti da Paesi di credo musulmano. Ebbene, allo scopo di limitare la detenzione *sine die* sul suolo britannico di coloro che non possono essere espulsi grazie al principio di *non refoulement*, il Prevention of Terrorism Act 2005 permette all'Home Secretary di stipulare i c.d. *no-torture agreements* con le autorità dello Stato di destinazione, che assumono l'impegno a non praticare la tortura.

Sul piano generale, sia consentito esprimere forti dubbi sull'adeguatezza dei *no-torture agreements* a garantire l'effettiva tutela della persona contro il rischio di tortura e di altri trattamenti inumani e degradanti. Sul punto, si è però espressa la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che – nel caso *Abu Qatada v. the United Kingdom*¹² – ha invece ritenuto tali accordi sufficienti ad offrire le garanzie minime di protezione dei basici diritti sanciti dalla Convenzione, perlomeno quando intervengano con Paesi con cui lo Stato membro intrattiene abituali relazioni diplomatiche¹³. Nonostante la fiduciosa contestualizzazione delineata dalla Corte di Strasburgo, a parere di chi scrive, il fatto che la *compliance* dei *no-torture agreements* sia affidata – senza alcuna supervisione – al Paese di destinazione, cioè quello che, salvo l'accordo, pratica la tortura come

¹¹ E. GUILD, *International Terrorism and EU Immigration, Asylum and Borders Policy: The Unexpected Victims of 11 September 2001*, in *European Foreign Affairs Review*, 2003, pp. 331-346.

¹² App. no. 8139/09, 17 gennaio 2012.

¹³ Sulla base delle relazioni bilaterali tra Regno Unito e Giordania, Paese d'origine del ricorrente, la CEDU esclude la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Tuttavia, il Regno Unito è condannato per violazione dell'art. 6 CEDU, giacché con il trasferimento in Giordania del ricorrente si sarebbe celebrato un processo nel quale si sarebbero potute utilizzare prove previamente ottenute per mezzo della tortura.

normale mezzo di interrogatorio lascia legittime perplessità. Vieppiù, posto che, una volta sottratto alle giurisdizioni dei Paesi aderenti al Consiglio d'Europa, il soggetto destinatario del provvedimento di espulsione non avrebbe reali garanzie, restano, sul piano generale, fondati dubbi sull'effettivo *enforcement* del divieto di tortura.

Venendo all'esperienza italiana, anch'essa sembra assai significativa ai fini di questa ricerca. Come è noto, ai sensi del c.d. decreto Pisanu¹⁴, il Ministro dell'Interno può disporre l'espulsione di stranieri sospettati di terrorismo. Nello specifico, il Ministro dell'Interno (o, su sua delega, il Prefetto) può ordinare l'espulsione non solo di coloro che abbiano commesso reati terroristici (come definiti dal codice penale italiano), ma pure di coloro nei cui confronti sussistano «fondati motivi di ritenere che la [...] permanenza nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali».

Preme segnalare che il *drafting*, particolarmente vago e generico, di questa norma lascia grande discrezionalità al Ministro e alle Prefetture. Analogamente a quanto evidenziato dall'esame della disciplina britannica, pure gli ordini di espulsione dell'autorità italiana sono presi senza preventivo vaglio giurisdizionale. Inoltre, almeno nella versione originaria dell'atto normativo, l'esecuzione dell'ordine di espulsione non poteva essere sospesa nemmeno dal giudice amministrativo in caso di ricorso¹⁵.

Un ulteriore aspetto problematico sempre concernente la concreta possibilità di impugnativa riguarda l'uso del segreto. In effetti, se i motivi per i quali si procede all'espulsione risultano coperti da segreto¹⁶, il Ministro dell'Interno può ottenere dal giudice amministrativo la sospensione dell'eventuale ricorso contro il provvedimento di espulsione per ben due anni. Al termine di tale periodo, se le ragioni di segretezza permangono, il medesimo giudice amministrativo non può che decidere sulla base delle sole informazioni a sua disposizione.

Risulta, dunque, di tutta evidenza la tensione tra questa disciplina e i diversi corollari del principio del giusto processo, tutelato dall'art. 111 Cost. e dall'art. 6 CEDU.

¹⁴ Decreto-legge 144/2005, convertito in l. 155/2005.

¹⁵ Il divieto di sospensiva verrà poi abrogato dal d. lgs. 104/2010, c.d. codice del processo amministrativo.

¹⁶ Ex l. 124/2007.



Sempre dal punto di vista normativo, l'ultima modifica in tema di espulsioni risale alla legge Minniti¹⁷ del 2017, che prevede, nei casi di espulsione per terrorismo internazionale ai sensi del d.l. 144/2005, il c.d. rito abbreviato¹⁸, il che abbassa ulteriormente gli *standards* procedurali in sede di eventuale impugnazione dell'ordine di espulsione.

Analogamente a quelle britanniche, le competenti corti italiane hanno dimostrato, sin dagli inizi, un approccio di indubbia deferenza. In effetti, nel considerare la decisione di espellere il cittadino straniero per motivi di terrorismo (ex d.lgs. 144/2005) un atto di «alta discrezionalità» dell'Esecutivo, il giudice amministrativo si preclude l'esame penetrante di eventuali vizi del decreto di espulsione¹⁹. Anzi, secondo consolidata giurisprudenza, il giudice può sindacare la decisione di espulsione soltanto qualora la ritenga «manifestamente irragionevole o illogica» (c.d. scrutinio estrinseco).

Inoltre, l'atteggiamento deferente²⁰ delle corti resta evidente anche allorché i provvedimenti di espulsione vengono disposti per contrastare la propaganda terroristica e i comportamenti ad essa riconducibili, ma non perseguibili con l'ordinaria applicazione del diritto penale, poiché difficilmente inquadrabili nelle fattispecie dell'apologia o dell'incitamento al terrorismo²¹.

In linea generale, va poi rimarcato che, ancora sul versante giurisprudenziale, i - *national security grounds* - vengono ravvisati in un novero sempre più ampio di circostanze. Emblematico il caso in cui il Consiglio di Stato italiano ha ritenuto legittima un'espulsione sulla base di "utilizzo improprio" dei *social networks*²².

In estrema sintesi, l'analisi comparata ha messo in evidenza che la va-

¹⁷ L. 13 aprile 2017, n. 46, di conversione del d.l. 17 febbraio 2017, n. 13.

¹⁸ Il rito abbreviato, nella giustizia amministrativa, è previsto dall'art. 119 del d.lgs. 104/2010 e si caratterizza per il dimezzamento dei termini processuali e la fissazione del merito a breve, con compressione della tempistica e del contraddittorio.

¹⁹ *Ex multis*, TAR Lazio, 23 marzo 2006, n. 5070.

²⁰ Ad esempio, Cons. Stato, 4471/2015.

²¹ L'ordinamento italiano punisce l'apologia di terrorismo all'art. 414, co. 4, c.p.; nel 2015, tramite il d.l. 7/2015, conv. in l. 43/2015, questo comma è stato modificato nel senso dell'inasprimento delle pene qualora il reato sia commesso attraverso strumenti informatici e telematici (art. 2, co. 1, lett. b) della l. citata).

²² Così, da ultimo, Cons. Stato, 886/2021.

ghezza del *drafting* legislativo delle disposizioni tese a definire le condizioni di espulsione di cittadini stranieri, curvate sulle esigenze di sicurezza e lasciate all'alta discrezionalità amministrativa combinata alla deferenza delle corti, è un tratto comune alle *policies* di gestione dell'immigrazione delle principali democrazie avanzate dell'Europa occidentale.

A questo punto del discorso è opportuno rimarcare che le espulsioni sono spesso decise sulla base di materiale informativo messo a disposizione dall'*intelligence* e reperito sempre più di frequente grazie a strumenti di tecnologia avanzata.

Tra questi, si possono menzionare i *big data analytics* e l'uso di *spywares*. L'opacità e la scarsa trasparenza di questi ultimi suscita particolare preoccupazione, giacché tali applicativi "intelligenti" sono installabili da remoto su vari tipi di dispositivi (PC, cellulari, ecc.), al fine di estrarre dati personali (inclusi quelli di comunicazione) utili non solo per il *law enforcement*²³, ma appunto anche per l'*intelligence*.

Per quanto invece concerne il *big data analytics*, si tratta di algoritmi in grado di elaborare un'amplessima quantità di dati restituendo un risultato utile al processo decisionale. Con riferimento alle minacce per la sicurezza e alla loro individuazione, usata come si è detto quale causa di espulsione, si possono identificare almeno tre principali impieghi, tutti problematici perché gestiti dall'*intelligence*. Nello specifico, si possono menzionare: la categorizzazione di informazioni a fini *counter-terrorism*²⁴; l'estrazione di c.d. informazioni correlate, grazie all'elaborazione di metadati di navigazione²⁵; e il *forecast and early warning*²⁶, che consente all'algoritmo di estrarre dei *patterns* comuni.

Orbene, in estrema sintesi, si può concludere rilevando che l'applicazione di questi avanzati strumenti tecnologici espone a seri rischi tanto alcuni diritti della persona, come quello alla *privacy*, quanto principi cardine degli ordinamenti democratici, si pensi a quelli di presunzione di innocenza e di non discri-

²³ V., in Italia, il d.lgs. 216/2017.

²⁴ Queste informazioni vanno dai siti *web* visitati, a metadati di comunicazioni intercorse, a video e foto caricati sui *social*.

²⁵ Si tratta di informazioni che riguardano i contatti – familiari e non – di ciascuna persona sottoposta a sorveglianza.

²⁶ A partire da dati di persone effettivamente condannate per reati di stampo terroristico.



minazione, con peculiare riferimento al credo religioso.

3. Revoca della cittadinanza

Ai provvedimenti di espulsione, che hanno rappresentato una prima (e istintiva) reazione al pericolo terroristico, si è aggiunta un'ulteriore misura che sovrappone la disciplina dell'immigrazione al *counter-terrorism*: si tratta della revoca della cittadinanza per motivi legati appunto al terrorismo internazionale.

Almeno a far tempo dal 2014, anno di ascesa dello Stato Islamico²⁷ e del correlato fenomeno dei *foreign terrorist fighters*, anche al fine di implementare alcune risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite²⁸, molte democrazie mature occidentali hanno inasprito la propria legislazione in materia di revoca. In effetti, nella maggior parte degli ordinamenti esaminati, benché misure di revoca della cittadinanza fossero già presenti, sono state prontamente inserite fattispecie *ad hoc* forgiate sulla militanza (anche in senso lato) in cellule terroristiche e caratterizzate da una disciplina poco garantistica, soprattutto con riferimento al *judicial oversight* (v. *infra*).

L'approccio comparato aiuta a lumeggiare interessanti analogie e differenze nei diversi ordinamenti esaminati.

Anzi tutto, sotto il profilo del *drafting*, va rilevata un'indubbia vaghezza nella descrizione delle condizioni presupposte e/o necessarie per procedere alla revoca. A mero titolo esemplificativo, nel Regno Unito, l'Immigration Act 2014 stabilisce che la revoca della cittadinanza possa essere decisa dall'Home Secretary nel caso in cui la presenza della persona sul territorio britannico sia «not conducive to the public good» e risulti «seriously prejudicial» a un «vital interest of the Nation». In Germania, il Nationality Act 2019 dispone che il Ministro dell'Interno possa revocare la cittadinanza a coloro che ritiene aver

²⁷ Sia consentito il rinvio ad A. VEDASCHI, *Da al-Qāida all'IS: il terrorismo internazionale si è fatto Stato?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2016, pp. 41-80.

²⁸ V. la risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 2178/2014. Questa, benché non chieda esplicitamente agli Stati di usare la revoca della cittadinanza come misura anti-terrorismo, è stata interpretata in questo senso, poiché impone di agire nei confronti di quei soggetti che hanno «more than one nationality who travel to their states of nationality for the purpose of the perpetration, planning, preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training».



militato nello Stato Islamico, senza chiarire né la fonte di informazione né il livello di “militanza” richiesto.

Un altro aspetto significativo è dato dal fatto che non in tutti gli ordinamenti, per procedere alla revoca, è necessario il coinvolgimento di un organo giurisdizionale. Come si è detto, nell’esperienza britannica e in quella tedesca decide in autonomia il potere esecutivo, nella persona del Ministro dell’Interno, quindi senza nessun intervento *ex ante* del potere giudiziario. In controtendenza spicca l’Italia, dove la revoca per motivi di terrorismo non può prescindere da una previa condanna penale²⁹.

Ulteriore profilo problematico attiene alle garanzie tese a contrastare l’apolidia. In effetti, in alcuni ordinamenti tali garanzie sono esplicite, e quindi si richiede espressamente di non revocare la cittadinanza al terrorista – o sospetto tale – se non nel caso in cui goda della cittadinanza di almeno un altro Paese. Si pensi alla disciplina tedesca, ma anche a quella francese se il progetto di legge costituzionale con cui si proponeva l’inserimento della revoca per motivi di terrorismo fosse stato approvato³⁰. In altri ordinamenti, poi, benché la garanzia contro l’apolidia non sia esplicitata dai testi normativi, può ritenersi implicita, allorquando siano stati sottoscritti e ratificati gli strumenti internazionali tesi a scoraggiare l’apolidia³¹. Si pensi, ad esempio, al caso italiano. Negli ordinamenti che non hanno completato il processo di ratifica delle menzionate convenzioni internazionali, si pongono invece problemi maggiori, poiché la mancanza di una disposizione espressa contro l’apolidia può consentire, e ha effettivamente consentito, revoche persino nel caso in cui la persona colpita dal provvedimento non godesse di un’altra cittadinanza.

Un ultimo elemento da considerare, in termini problematici, con particolare riferimento al principio di discriminazione, è il *target*, cioè l’ambito soggettivo. L’applicabilità della revoca a tutti i cittadini oppure solo a quelli naturalizzati ha rappresentato uno degli aspetti più controversi, anzi, nel caso francese,

²⁹ D.l. 113/2018, conv. l. 132/2018. La normativa prevede che il Ministro dell’Interno possa disporre la revoca nei confronti di chi sia stato condannato per reati di terrorismo.

³⁰ *Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation*, n° 3381, déposé le 23 décembre 2015.

³¹ Convenzione relativa allo statuto delle persone apolidi del 1954; Convenzione sulla riduzione dell’apolidia del 1961.



è stato il punto di rottura dell'accordo sul richiamato progetto di riforma. Nello specifico, e venendo al dato positivo, l'applicabilità ai soli naturalizzati è prevista in Germania e Italia, mentre nel Regno Unito è normata la possibilità di revoca persino ai cittadini per nascita, sebbene con garanzie più stringenti rispetto ai naturalizzati. Infatti, diversamente dai cittadini per nascita, ai naturalizzati britannici non è richiesta la doppia cittadinanza per potersi procedere alla revoca, giacché è ritenuta sufficiente la "ragionevole aspettativa" che possano acquisirne una in futuro.

L'atteggiamento deferente delle corti ha poi contribuito ad esasperare il quadro descritto. Emblematico, sotto il profilo delle garanzie contro l'apolidia, è il caso di Shamima Begum, cittadina britannica di origini bengalesi, privata della cittadinanza per avere abbracciato, ancora minorenni, la causa dello Stato Islamico. Dopo un complesso *iter* processuale davanti alle corti inferiori, la Corte Suprema del Regno Unito ha ritenuto corretta la decisione di revoca dell'Home Secretary, sul presupposto dell'astratta (benché per nulla certa, anzi poco probabile) possibilità per Shamima Begum di acquisire la cittadinanza bengalese. Vieppiù, in ottica procedurale, questo caso dimostra l'affievolimento dei diritti della ricorrente, in quanto il supremo consesso le ha negato il rientro in Gran Bretagna finanche per partecipare di persona al procedimento avverso l'ordine di revoca della sua cittadinanza³².

In senso analogo, la Corte Suprema israeliana ha mostrato un atteggiamento poco garantista rispetto al divieto di apolidia. Con specifico riferimento alla normativa tesa a consentire la revoca della cittadinanza dei condannati per reati di stampo terroristico, la Corte ha affermato che il provvedimento di revoca può portare all'apolidia, purché, in tal caso, il Ministro dell'Interno rilasci un "permesso di residenza permanente"³³. Anzi, nell'argomentare la decisione, i giudici hanno chiarito che, benché salvaguardato dal diritto internazionale, il divieto di apolidia non è assoluto, soprattutto quando si verifica un *breach of loyalty* palestinese come quello che deriva da un atto di terrorismo.

A tal proposito, merita di essere segnalata come interessante eccezione alla tendenziale deferenza delle corti la sentenza pronunciata nel 2023 dalla

³² *Begum v. Secretary of State for the Home Department* [2021] UKSC 7.

³³ Israeli Supreme Court, 21 July 2022, 8277/17, 7932/18.

Corte Suprema danese³⁴. Questa recentissima decisione ha ritenuto illegittimo un ordine di revoca della cittadinanza nei confronti di una cittadina danese “sposa dell’ISIS”, malgrado l’assenza del rischio di apolidia dovuto alla doppia cittadinanza danese-iraniana, giacché i legami con l’Iran non si potevano considerare sufficientemente stabili e forti. Pertanto, la revoca e la conseguente espulsione verso quel Paese avrebbero violato il diritto alla vita privata e familiare della ricorrente.

Sul presupposto che la privazione della cittadinanza è funzionale all’espulsione dell’individuo, restano valide le preoccupazioni già espresse per la tutela dei diritti della persona, in considerazione del ricorso all’intelligenza artificiale (v. *supra*). L’unica peculiarità è che i *tools* tecnologici nel contesto di revoca della cittadinanza assumono un rilievo tanto più significativo quanto più forte è il ruolo dell’Esecutivo nell’intera procedura. In parole più chiare, in quegli ordinamenti dove la revoca della cittadinanza è abbandonata alla decisione del solo Esecutivo, il peso degli elementi di *intelligence* e delle tecnologie avanzate aumenterà esponenzialmente nel determinare la “prova” della pericolosità della persona destinataria del provvedimento e, conseguentemente, aumenteranno le probabilità di affievolimento nelle garanzie dei diritti.

In estrema sintesi, alla luce di quanto detto, si può rilevare una *weaponization* delle *policies* legate alla revoca della cittadinanza³⁵.

4. Dinieghi di permessi di soggiorno e dinieghi di rimpatrio in ragione della sicurezza pubblica

Il terzo e ultimo insieme di misure riguarda il diniego di permessi di ingresso, soggiorno e rimpatrio, adottati per ragioni di sicurezza pubblica.

Quanto al diniego di ingresso/soggiorno, sono almeno due le tipologie di provvedimenti rilevanti per il discorso che si vuole sviluppare. Al primo gruppo vanno ricondotti i divieti nei confronti di intere popolazioni di pre-indicate nazionalità, considerate *a priori* pericolose per la sicurezza. Emblematico il caso degli *executive orders* del Presidente Trump³⁶, meglio noti come *travel bans*

³⁴ Supreme Court of Denmark, 22 March 2023, BS-23360/2022-HJ.

³⁵ C. WALKER, *Citizenship Deprivation and Cosmopolitanism*, in A. VEDASCHI, K.L. SCHEPPELE (edited by), *9/11 and the Rise of Global Anti-Terrorism Law*, pp. 80-106.

³⁶ Per un esame dettagliato, sia consentito il rinvio a M. PATRONO, A. VEDASCHI, *Donald Trump e il futuro della democrazia americana*, Bocconi University Press, Milano, 2022.



e disposti verso Paesi (*rectius*, cittadinanze) ritenuti/(e) contigui/(e) all'ideologia *jihadista*³⁷. A tal proposito, va segnalato il carattere *religious-targeted* delle prime due versioni del *travel ban*, giacché i Paesi indicati e le relative popolazioni bandite dagli Stati Uniti erano tutti di religione musulmana. Al fine di smarcarsi dalla critica di discriminazione religiosa, la terza versione del *ban* allarga l'elenco ad un paio di Paesi non musulmani (Corea del Nord e Venezuela) e viene così avallata dalla Corte Suprema federale³⁸, sull'argomento dell'assenza di un "anti-Muslim animus", almeno *prima facie*, ossia applicando il *rational basis test*. Con la presidenza Biden il *travel ban* viene abrogato e i respingimenti per motivi di sicurezza tornano ad essere disposti sulla base di provvedimenti individuali. In altri termini, venendo meno la *travel ban policy*, che costituiva una *lex specialis* nei confronti dei cittadini di taluni Paesi, si "riespande" la disciplina generale fissata dall'Immigration and Nationality Act (INA). Secondo l'INA, l'Attorney General può negare l'ingresso per motivi di sicurezza³⁹ a singoli individui ritenuti «engaged in terrorist activity», senza la necessità di una condanna preventiva. Il concetto di *terrorist activity* è poi definito in modo assai ampio⁴⁰, tant'è che abbraccia il comportamento «to solicit any individual for membership of a terrorist organization», espressione che include il tentativo di radicalizzazione, senza richiedere la prova della rilevanza penale della condotta.

Analogamente a quanto segnalato nei paragrafi precedenti, anche in questo caso l'impiego della tecnologia per le finalità di controllo dei flussi migratori non è rassicurante. A tal riguardo, sembra ancora significativa l'esperienza statunitense. A partire dal 2021, lo US Customs and Border Protection⁴¹ si avvale del sistema Pre-Immigrant Visa Overseas Technology (PIVOT)⁴², un *database* contenente una serie di dati relativi ai non cittadini degli Stati Uniti e usato

³⁷ Non si tratta dei primi casi nella storia degli Stati Uniti, giacché vi sono stati esempi in precedenza di *policies* consistenti in *travel bans* generalizzati ad essi assimilabili. M. WANCEWICZ, *Operation Boulder and its Effects on Arab-American Communities of the 1970's*, in *Gettysburg Social Sciences Review*, 2018, pp. 154-166.

³⁸ *Trump v. Hawaii*, 585 U.S. ____ (2018).

³⁹ Sez. 212(a)(3)(B), *Immigration and Nationality Act*.

⁴⁰ Art. 212(a)(3)(B)(V), *Immigration and Nationality Act*.

⁴¹ Agenzia presso il Department of Homeland Security con compiti di polizia di frontiera.

⁴² 8 U.S.C. §§ 1101-1363a. Si tratta di un emendamento all'*Immigration and Nationality Act* apportato nel 2019 e in vigore dal 2021.



dal personale di frontiera non solo per verificare la veridicità delle informazioni rilasciate dai soggetti che presentano richiesta di permesso di ingresso negli States, ma pure per calcolare il “livello di rischio” di ciascun soggetto per la sicurezza nazionale. Fermo che il sistema non decide in autonomia in merito al permesso di ingresso, non sembra marginale l’*assessment* rilasciato agli ufficiali di *border control* chiamati a prendere la decisione. In effetti, nel comunicare automaticamente i dati raccolti a CBP One, ossia una *app* in uso alle frontiere per gestire le *interviews* dei migranti richiedenti l’ingresso negli Stati Uniti, PIVOT consente al personale di *border control* di conoscere il *security assessment* già al momento dell’intervista al migrante e, di conseguenza, non si possono escludere preconcetti non influenti nel processo decisionale. Inoltre, non sono rese note le fonti da cui PIVOT attinge le informazioni che vanno a foraggiare il suo archivio⁴³; ed infine, prescinde dal consenso della parte interessata al trattamento dei dati, ossia il migrante.

Pertanto, malgrado il ruolo *ad adiuvandum* e non di *decision-maker*, PIVOT presenta aspetti problematici per la tutela dei diritti.

Nella seconda tipologia sono invece inquadrabili i dinieghi (di ingresso-soggiorno) diretti a singole persone, ritenute pericolose per la sicurezza pubblica sulla base di informazioni nella disponibilità del personale preposto ai controlli di frontiera. Si tratta di provvedimenti adottati dai Paesi appartenenti all’Unione europea e in evidente aumento nel 2015/2016, anzi in ulteriore rialzo dal 2022⁴⁴. In particolare, dall’angolatura di interesse per il *reasoning* che si propone, con specifico riferimento ai c.d. migranti economici, va rimarcato che il permesso di soggiorno di lungo periodo può essere negato dagli Stati membri dell’Unione europea per motivi di ordine pubblico e di sicurezza, a condizione che vi sia una condanna del richiedente per reati contro la sicurezza pubblica, inclusi quelli “di opinione”, come l’incitamento o l’apologia⁴⁵.

In senso analogo, si deve segnalare che «imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico» risultano ostativi alla concessione di permessi

⁴³ L’unica precisazione del Department of State è che PIVOT si alimenta da fonti ufficiali (informazioni a disposizione di *intelligence* e corpi di polizia stranieri) e non utilizza informazioni commerciali. US Department of State, Privacy Impact Assessment of PIVOT, 2021.

⁴⁴ European Commission, *Annual Asylum Statistics*, updated on 17 April 2023.

⁴⁵ Direttiva 2003/109/CE, art. 6.



di soggiorno per protezione internazionale⁴⁶. Al riguardo, va precisato che rientrano nella nozione di sicurezza nazionale «i casi in cui un cittadino di un paese terzo faccia parte di un'organizzazione che sostiene il terrorismo internazionale o sostenga una siffatta organizzazione»⁴⁷. L'ampiezza della nozione si spiega alla luce della normativa adottata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e, specificamente, delle non poche risoluzioni vincolanti tese ad orientare i legislatori nazionali alla criminalizzazione delle condotte di mero supporto⁴⁸.

Questa linea è stata confermata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che, con la sentenza *Lounani* del 2017⁴⁹, ha ritenuto legittimo il diniego dello *status* di rifugiato al richiedente condannato non per atti terroristici in senso stretto ma per supporto materiale. In un successivo caso, la Corte ha altresì considerato non ostativo alla revoca dello *status* di rifugiato la mera condizione di indagato per terrorismo⁵⁰.

Leggendo questa giurisprudenza, pare evidente la dissintonia tra l'atteggiamento securitario assunto dalla Corte di Lussemburgo sulle misure di gestione della migrazione motivate da ragioni di sicurezza pubblica e quello *rights-oriented* di regola adottato dalla stessa Corte nel *counter-terrorism law*⁵¹.

Sempre in Europa, è utile considerare il diniego di rimpatrio volto a impedire il rientro di cittadini radicalizzati.

Le normative di riferimento hanno generalmente carattere nazionale, poiché si applicano a persone che godono della cittadinanza del Paese in cui pre-

⁴⁶ Direttiva 2011/95/UE, art. 24.

⁴⁷ *Ivi*, considerando n. 37.

⁴⁸ Si è parlato di "globalizzazione" del *counter-terrorism law*. A. VEDASCHI, *Dalla global war al global law*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, pp. 424-426.

⁴⁹ CGUE, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides c. Lounani*, C573/14, 31 gennaio 2017. Si tratta del rigetto della richiesta di protezione internazionale dall'autorità belga, sulla base della direttiva qualifiche, nei confronti di un cittadino marocchino condannato in Belgio per «supporto logistico al terrorismo». Quando il caso arriva al Consiglio di Stato, quest'ultimo si rivolge alla Corte di giustizia dell'Unione europea con un rinvio pregiudiziale di interpretazione, per chiedere se la direttiva qualifiche osti al diniego di protezione internazionale nei confronti di chi non ha commesso veri e propri atti terroristici, ma si è limitato a fornire supporto logistico.

⁵⁰ CGUE, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides v. M., X. and X.*, C-391/16, C-77/17 e C-78/17.

⁵¹ Ad esempio, in tema di *data protection* e sorveglianza di massa. A. VEDASCHI, *L'Accordo internazionale sui dati dei passeggeri aviotrasportati (PNR) alla luce delle indicazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, pp. 1913-1940.

tendono di ritornare; si pensi ai Temporary Exclusion Orders nel Regno Unito, adottati sulla base del Counter-Terrorism and Security Act 2015 - o, in Francia, all'art. L. 225-1 del Code de la sécurité intérieure, che permette di impedire, almeno temporaneamente, il rientro a coloro che hanno soggiornato all'estero per finalità di terrorismo in senso lato.

Su questo delicato punto è recentemente intervenuta la CEDU⁵², chiamata a decidere proprio su un caso francese di diniego di rimpatrio. Orbene, la Corte ha affermato che, sul piano generale, non esiste un generico diritto al rimpatrio dei cittadini, ma anzi lo Stato può negarlo allorquando il richiedente sia stato condannato per gravi crimini, come quelli di stampo terroristico. Tuttavia, lo Stato deve sempre assicurare che la persona non sia sottoposta a trattamenti inumani e degradanti; condizione non garantita nel caso al vaglio della Corte. Solo con tale argomentazione il giudice di Strasburgo accoglie il ricorso dei due cittadini francesi che asserivano la violazione dell'art. 3 del Protocollo 4 alla CEDU, concernente il divieto di espulsione dei cittadini dal proprio Paese. Secondo la Corte di Strasburgo, nel caso di specie, l'art. 3 del Protocollo 4 alla CEDU è stato violato, poiché la situazione dei ricorrenti – detenuti in un campo profughi siriano – li poneva ad altissimo rischio di trattamenti inumani.

Esito diverso avrebbe avuto il giudizio se i ricorrenti non fossero stati esposti al rischio di tortura o di essere sottoposti ad altri trattamenti inumani.

In via di regola, pertanto, lo Stato membro può legittimamente negare il rimpatrio del proprio cittadino, almeno finché le condizioni di contesto lo consentono. Sul punto non si può non notare che il contesto di riferimento sembra divenire però sempre più slabbrato, il che porta a presumere una maggiore facilità al ricorso di misure restrittive motivate dalla logica securitaria.

Analogamente a quanto si è visto per gli Stati Uniti, anche in area europea, le *policies* appena descritte (sui dinieghi di ingresso, soggiorno, rimpatrio) sono spesso supportate da un significativo ruolo della tecnologia. Ad esempio, per la valutazione delle domande di protezione internazionale o di quelle di rimpatrio, vengono impiegati strumenti tecnologici nell'intento di verificare i possi-

⁵² CEDU, *H.F and others c. France*, apps. nos. 24384/19 e 44234/20, 14 settembre 2022.



bili rischi per la sicurezza. Anzi, sempre più spesso si parla di *smart borders*, ovvero una *set* di «sistemi automatizzati per accelerare e facilitare la procedura di controllo alle frontiere della maggior parte dei viaggiatori, e per ostacolare e fermare quegli immigrati che rappresentano una minaccia per la sicurezza dell'UE attraverso il loro *status* di immigrati irregolari, criminali o terroristi»⁵³. Sono diversi gli strumenti funzionali agli *smart borders*, alcuni già utilizzati (ad es. Eurodac⁵⁴ e EUROSUR⁵⁵), altri ancora in fase di sperimentazione (iBorder-Ctrl⁵⁶), tutti però criticati, perché non sufficientemente garantistici, almeno per gli *standards* delle democrazie mature. Basti dire che Eurodac, nell'assimilare i richiedenti protezione internazionale a criminali (o perlomeno sospetti tali), violerebbe il principio di presunzione di innocenza, nonché quello di non discriminazione religiosa, giacché i *targets* sono spesso persone provenienti da Paesi a maggioranza mussulmana.

5. Conclusioni

L'analisi svolta ha evidenziato la postura securitaria assunta dai legislatori e dai rispettivi governi nella gestione del fenomeno migratorio. Atteggiamento testimoniato dal potenziamento di *policies* securitarie, implementate da misure restrittive (dinieghi di ingresso/soggiorno, di rimpatrio, espulsioni) o privative (revoca della cittadinanza) adottate al fine di arginare la minaccia jihadista e, più in generale, di combattere il terrorismo internazionale. A tal

⁵³ J.P. BURGESS, D. KLOZA (edited by), *Border Control and New Technologies*, Brussels, Academic and Scientific Publisher, 2021.

⁵⁴ Istituito dal Regolamento (UE) n. 603/2013, Eurodac è un *database* biometrico che raccoglie impronte digitali di tutti i richiedenti protezione internazionale allo scopo di confrontarle e procedere al *matching* con i *database* di polizia degli Stati membri.

⁵⁵ European Border Surveillance System (EUROSUR) è un *database* – attivo dal 2013, e che diventerà pienamente operativo a partire dal 2025. EUROSUR – teso a raggiungere l'integrazione piena delle informazioni di *intelligence* tra tutti gli Stati membri.

⁵⁶ Intelligent Portable Control System è in grado di porre in essere la c.d. *emotion detection*, grazie all'analisi delle microespressioni facciali. Altro progetto è TRESPASS (robust Risk based Screening and alert System for PASSEngers and luggage), in grado di scandagliare tutte le informazioni di un determinato soggetto, incluse quelle che provengono dai *social media* e dal *dark web*, incrociandole e producendo un "*report* di rischio". Altro potenziale modo per implementare gli *smart borders* sono i sistemi di *rating* dei migranti. S. PENASA, *Migrazioni e intelligenza artificiale: nuovi percorsi di ricerca*, in *ADiM Blog*, dicembre 2021.

riguardo, si sono richiamati i provvedimenti di espulsione, che consentono di spostare sul piano amministrativo decisioni sostanzialmente finalizzate ad allontanare, portandolo altrove, il pericolo, evitando così l'azione penale, resa impossibile per la difficoltà di formazione della prova secondo gli *standards* del giusto processo. Come pure, nell'esaminare la normativa sulla revoca della cittadinanza, si è rimarcata la sua vera e propria *weaponization*: la si è fatta diventare "un'arma" puntata contro il cittadino, spesso naturalizzato, ritenuto potenzialmente pericoloso e non degno di appartenere alla comunità perciò spogliato della cittadinanza e reso (*rectius*, retrocesso alla condizione di) straniero, così da poter essere prontamente e facilmente espulso dal territorio nazionale. Per non parlare dei controlli tesi a concedere o negare i permessi di ingresso, soggiorno e rimpatrio, la cui regolazione è arrivata a contemplare un ambito di applicazione talmente ampio da consentire provvedimenti generalizzati, tali da negare l'ingresso ad intere popolazioni sulla base della loro nazionalità in nome della sicurezza pubblica.

L'impostazione giuridica, pur fondandosi sul perseguimento di un fine certamente legittimo, quello della sicurezza, presenta tuttavia non poche *marginali* criticità. In estrema sintesi, in tutte le normative analizzate ricorre un *drafting* vago e aperto ad interpretazioni estensive, che valorizzano l'Esecutivo a scapito del Giudiziario; anzi, posto che si è in ambito amministrativo, le corti non possono pronunciarsi *ex ante* e anche quando sono chiamate a farlo in sede di ricorso, e dunque *ex post*, rivelano una tendenziale deferenza nei confronti dei rispettivi governi.

D'altro canto, il rischio di violazione del divieto di discriminazione in ragione della provenienza, nei casi trattati spesso abbinata al credo religioso, si combina al rischio di violazione del principio di presunzione di innocenza, che risulta amplificato dal carattere amministrativo delle misure volte a gestire i flussi migratori, e cioè dal fatto che sono disposte dal potere esecutivo, come si è sottolineato, senza il preventivo garantistico vaglio giudiziale.

In ottica più generale, nel vedere i flussi migratori quali potenziali "canali" d'ingresso per i soggetti radicalizzati, le democrazie rivelano un preconcetto populista assai pericoloso perché profondamente divisivo, ossia potenzialmente orientato a minare il tessuto sociale. Eventuali approcci discriminatori potrebbero infatti far aumentare il senso di isolamento, rendendo difficile il ne-



cessario processo di integrazione di alcune minoranze, portate a radicalizzarsi, in una sorta di circolo vizioso.

Tali rischi sembrano poi dilatati dall'impegno progressivamente crescente e intrusivo della tecnologia, la cui efficienza inevitabilmente e paradossalmente accresce la possibilità di violare diritti della persona, soprattutto laddove il *tool* tecnologico non è supportato dalla penetrante revisione umana.

Per questa ragione, almeno per come configurati al momento – giacché non si vuole escludere che, in futuro, le migliori tecniche degli algoritmi possano tenere in maggior considerazione la dimensione dei diritti – i sistemi di intelligenza artificiale, soprattutto quando impiegati in un settore delicato come quello delle migrazioni, non sembrano in grado di implementare quella nozione di “sicurezza integrata”, emersa dalle *Linee Guida dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) su libertà di religione o convinzione e sicurezza*⁵⁷, e che vede la garanzia della sicurezza pubblica e la tutela dei diritti e delle libertà dei singoli come due obiettivi convergenti, che non si escludono a vicenda, ma che anzi possono essere promossi e conseguiti contemporaneamente (oltreché doverosamente) negli ordinamenti retti dalla *rule of law*.

⁵⁷ Organization for Security and Co-operation in Europe, *Freedom of Religion or Belief and Security: Policy Guidance*, 2019. Sul concetto di sicurezza integrata come concepita dalle Linee guida OSCE, v. G. FATTORI, *Libertà religiosa è sicurezza. Le Linee guida OSCE-ODIHR 2019 su “Libertà di religione o convinzione e sicurezza”*, in *Coscienza e libertà*, 2021. L'A. sottolinea le tre dimensioni della sicurezza, quella politico-militare, quella ambientale e quella umana, ossia di rispetto della *rule of law*, che non si pone in senso competitivo, ma semmai integrativo alle altre due.