



# Sicurezza e stranieri: nuovi e vecchi limiti all'integrazione in tempi di crisi \*

di Claudio Di Maio \*\*

SOMMARIO: 1. Limiti e programmazione dei flussi migratori in tempo di crisi. – 2. Il territorio come limite: confini, sicurezza e stranieri. – 3. Il lavoro dei migranti tra mutamenti e limiti. – 4. La cittadinanza come limite: le restrizioni per motivi di sicurezza. – 5. Considerazioni conclusive.

## 1. Limiti e programmazione dei flussi migratori in tempo di crisi

I periodi di crisi, specie se prolungati o susseguiti nel tempo, comportano numerose e difficili scelte per tutti gli individui, non sempre dettate da una consapevole cognizione delle cause e dei risultati attesi. Uno di questi comportamenti è, senza dubbio, la migrazione, in tutte le sue più varie rappresentazioni.

La scelta di muoversi da un territorio, generalmente, si orienta verso Paesi o comunità sociali percepite come sicure o, più in concreto, capaci

\* Lo scritto rientra nell'attività di ricerca del progetto sul tema «Dinamiche pubbliche della paura e cittadinanza inclusiva» finanziato dall'Università degli Studi Roma Tre nell'ambito dell'Azione 4: azione sperimentale di finanziamento a progetti di ricerca innovativi e di natura interdisciplinare.

\*\* Docente a contratto di Diritto dell'Unione europea, Università della Calabria. Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo (*double blind peer review*).



di dare slancio o riparo alle più svariate esigenze di sviluppo personale. Le dottrine sociologica e giuridica, ci hanno costantemente segnalato che questi movimenti sono influenzati dai cosiddetti *push and pull factors*, senza mai dubitare del fatto che tali elementi possano e debbano cambiare, anche in casi in cui la decisione di migrare non era né attesa, né programmata. Senza ombra di dubbio infatti, insieme alla figura del migrante, stanno mutando anche le categorie attraverso cui identificare la schiera dei fattori che spingono a spostarsi o che attraggono un soggetto verso altri territori.

Si è abbastanza concordi, oggigiorno, sulle cause che incidono nel creare ampi flussi di migrazioni forzate (es. guerre, catastrofi, conflitti territoriali, persecuzioni, epidemie, cambiamenti climatici, etc.); al contrario, sembra difficile comprendere quale sia la linea di demarcazione che distingue questa prima fattispecie dalle più imponenti e cangianti migrazioni economiche: quest'ultime, avvengono quasi sempre su base volontaria e si fondano, appunto, sulla consapevolezza dell'individuo nel possedere sufficienti competenze, risorse o, più semplicemente, pregressi collegamenti sociali e personali. Tuttavia, sarebbe restrittivo non considerare nell'insieme dei migranti economici anche le persone che si sentono insicure per motivi differenti e vogliono evitare che una situazione di conflitto pregiudichi le loro aspettative di futuro.

Quindi, nonostante sussista un consenso generale sul fatto che le intenzioni su cui si fonda l'atto di migrare si generino probabilmente in luoghi di conflitto, non è possibile tralasciare la portata e l'impatto generati da ulteriori fattori (Ozaltin et al. 2019). La conoscenza di questi mutamenti, che portano inevitabilmente a riprogrammare le chiavi di lettura



con cui si è soliti suddividere i migranti e i loro rispettivi flussi, è certamente funzionale nel momento in cui gli Stati, direttamente coinvolti quali luoghi di approdo e di prima accoglienza di questi soggetti in un dato momento storico, sono chiamati a prefissare appositi strumenti e *policies* di gestione dei flussi migratori.

Le medesime considerazioni, del resto, valgono anche per quei Paesi i quali, in virtù di altrettanti infiniti fattori, diventano *host communities*, anche se non posti geograficamente in luoghi di frontiera, a causa della loro presunta o reale capacità di attrarre o in virtù di ricongiungimenti, legami volontari e meccanismi di ricollocamento.

Nell'ordinamento italiano, così come in alcuni Stati membri dell'Unione europea, l'analisi e l'implementazione delle politiche migratorie sono progettate sulla scorta di procedimenti e atti giuridici che basano la propria evoluzione – tra le altre variabili – sull'analisi dei dati relativi agli individui che hanno già concluso il processo migratorio in anni precedenti, seppur confrontati con i corrispettivi contesti nazionali di riferimento (es. mercato del lavoro, rapporti internazionali, accordi di riammissione). Eppure, l'intersezione di questi dati può condurre ad un involontario pregiudizio nella previsione dei flussi, specie se nel calcolo delle cd. "quote" non si tiene conto delle mutate intenzioni del migrante, della significativa correlazione che sussiste tra queste ultime e i movimenti migratori (Tjaden et al. 2019) nel già problematico rapporto tra programmazione e gestione in questo particolare ambito (van Dalen e Henkens 2008).

In questo caso, è proprio dei territori considerati come frontiera, ogniqualvolta la pressione migratoria si innesta in un contesto di instabilità o mutazione delle maggioranze di governo, l'adozione di strumenti di con-



trollo dei flussi migratori ispirati ad un sentimento di presunta insicurezza, che può generare a sua volta l'approvazione di misure orientate al contingentamento degli ingressi o al respingimento, piuttosto che all'accesso regolare e all'inserimento ponderato. Al di là delle questioni più squisitamente demografiche e statistiche, l'attenzione non può che soffermarsi sul ritorno del concetto di limite in tempi di crisi, inteso con diverse e possibili nuove accezioni e correlato al controllo sovraordinato dei flussi, in senso assolutamente antitetico a quella «deterritorializzazione dei confini» che ammette «una sovranità condivisa tra attori diversi, sia pubblici che privati» (Balibar 2004). In queste fasi, come quella che stiamo attraversando, il limite non è rappresentato solo dalla frontiera, vale a dire da quello «spazio senza diritti» fatto di muri e di infauste recinzioni (Fernández Escamilla 2017) bensì può essere simboleggiato anche attraverso altri strumenti che rendono difficile l'accesso dello straniero nella comunità, anche nei casi in cui l'integrazione porterebbe ad innumerevoli vantaggi, sia sul piano dell'identificazione delle istanze, che sull'effettiva capacità di controllo e previsione da parte dello Stato.

## 2. Il territorio come limite: confini, sicurezza e stranieri

Il primo confine, almeno nell'immaginario comune, è sempre stata la frontiera terrestre, marittima o aerea di uno Stato. Si tratta di un concetto che, se raffrontato allo *status* di cittadino dell'Unione europea, sembra aver perso il suo senso originario. Per decenni, le politiche migratorie interne degli Stati membri sono state implementate all'insegna di quell'idea originaria di mobilità senza limiti che trova realizzazione, *in primis*, nel



codice delle frontiere Schengen, oltre che nei Trattati istitutivi e nella Carta di Nizza.

Certamente, un determinato approccio acquista ancora più rilevanza se si assume che questa libertà di muoversi all'interno dello spazio europeo non è riconosciuta solo alle persone, bensì anche alle merci, ai capitali e ai servizi. Quattro libertà che conviene non scindere, anche dal loro significato simbolico, perché costitutive di un mercato unico europeo: per la loro specifica connotazione, infatti, alcune fra queste possono ascrivere ai diritti fondamentali della persona *strictu sensu*. Ne è un chiaro indizio – come si afferma in dottrina – il rilievo acquisito dalla libera circolazione e dalla libertà di stabilimento riferite al lavoratore o la libertà di soggiorno riconosciuta per i cittadini all'interno della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, specie se integrate con la pretesa alla non discriminazione (Navarretta 2016). Qualcosa a cui, evidentemente, i cittadini mobili dei diversi Stati membri hanno sentito la necessità di ricorrere ogni qualvolta hanno supposto di fondare il proprio soggiorno all'interno di un Paese diverso da quello di provenienza.

Anche per questi motivi, in quella parabola di pronunce disegnata dai giudici di Lussemburgo, che va dal caso Rottmann (causa C-135/08) alla più recente decisione nel caso CAE (C-802/18), si è assistito, con fasi alterne, ad una definizione bilanciata di confine e territorio, attraverso un concetto di straniero di origine europea sempre più accomunato a quella di cittadino nazionale.

Nondimeno, sono proprio le situazioni di crisi – siano esse cicliche, sociali, economiche, politiche o inedite, come quella pandemica che stiamo vivendo – a riportare alla luce lo strumento primordiale del confine, quale possibile mezzo di protezione dello Stato e ammissione selettiva dello



straniero sul territorio. Pur nella sua eccezionalità, la prevenzione dei contagi da COVID-19 impone inevitabilmente un ragionamento più ampio su quale sia la reale portata della libertà di circolazione e stabilimento o fino a dove siano disposti gli Stati membri a difenderla. Senza dubbio, si tratta di un evento eccezionale e inatteso.

Tuttavia, è impossibile non osservare come la solida zona di libera circolazione sia stata tra le prime a essere contingentata: attraverso un accordo congiunto, gli Stati Membri hanno ritenuto necessaria e urgente la chiusura dei confini esterni dell'Unione Europea, al fine di frenare e non aggravare la diffusione dei contagi; si è passati, quindi, da una iniziale difesa dei confini interni e del suo meccanismo di controllo all'autorizzazione certificata per i cosiddetti "viaggi essenziali" nel territorio intra-statale, unitamente al divieto di ingresso per gli stranieri provenienti da Paesi terzi.

Non vi è dubbio che l'eccezionalità del momento abbia dato luogo a misure altrettanto inedite, sulla scorta di una comune assimilazione della situazione pandemica da COVID-19 ai casi relativi alla sicurezza e all'ordine pubblico degli Stati membri, previsti dal Codice delle frontiere di Schengen. È altrettanto vero che i cittadini europei sono da tempo abituati ad un sistematico apparato di controlli nell'esercizio della loro libera circolazione.

Ciò detto, è opportuno tenere presente che esiste una sostanziale differenza tra controllo e restrizione, seppur ammessa nella sua temporaneità: quest'ultima, infatti, deve essere necessariamente incardinata all'interno della normativa europea di riferimento, al fine di assicurare quel delicato bilanciamento degli interessi, compresi quelli dei cittadini europei nelle loro diverse formazioni sociali.



In tal senso, l'art. 29 della direttiva 2004/38/CE sancisce che la restrizione al passaggio dei confini tra Stati membri può essere adottata in specifici casi, quali malattie dal «potenziale epidemico» ma, al contempo, indica allo Stato membro la strada verso un corretto uso del principio di proporzionalità rispetto a tali misure, che devono essere sempre commisurate al rischio, con possibilità per il soggetto di presentare eventuali reclami, anche se non immediatamente sospensivi del diniego all'ingresso.

Se osserviamo lo straniero europeo nel suo complesso, sia esso cittadino-lavoratore, studente, imprenditore, consumatore o semplice familiare, ci si accorge come questo bilanciamento non solo comporti una valutazione individuale delle situazioni giuridiche – come ribadito in più di una occasione anche dalla CGUE – bensì richieda l'estensione del perimetro di analisi anche a situazioni giuridiche che, pur nel margine dell'emergenza del momento, continuano a verificarsi. Non bisogna dimenticare, a tal proposito, che la frontiera è anche il luogo dove i richiedenti asilo e (potenziali) rifugiati devono essere in grado di intraprendere una procedura di richiesta protezione internazionale, ai sensi dell'art. 3 della direttiva 2013/32/UE e del regolamento Dublino III.

Certamente, la risposta degli Stati membri in questa particolare fase è apparsa come asincrona rispetto ai tempi e asimmetrica rispetto ai risultati attesi: da un lato, ragionevolmente, alcuni Paesi hanno optato per il divieto interno ed esterno di spostamenti non necessari; in altri ordinamenti, invece, si è ricorsi a misure di chiusura preventiva, a prescindere dalla natura degli spostamenti o dalle ragioni del viaggio. In questo modo, il limite territoriale è tornato a rappresentare, in modo poco coordinato, uno strumento di difesa. Tuttavia, come è già stato osservato, quello a cui stiamo assistendo non è una mera rivalutazione dell'antica



funzione «escludente» dei confini, quanto piuttosto un'estrema diffusione degli stessi (Campesi 2020).

Sulla scorta di queste considerazioni, quindi, ci si pone un primo quesito circa l'odierno rapporto che intercorre tra territorio, sicurezza e confini in tempi di crisi. Già durante la cosiddetta "crisi dei rifugiati" degli anni 2015/16, alcuni Stati europei avevano reintrodotti controlli alle frontiere, proprio mentre una speculare parte dell'Unione europea lottava per far fronte al drammatico aumento dei flussi di migranti sul versante esterno. Oltre a ciò, i controlli alle frontiere sono stati mantenuti in altri Paesi in modo discutibilmente proporzionale, sempre per supposti motivi di migrazione e di sicurezza.

È proprio l'affermazione dei principi di legalità e proporzionalità che dovrebbero guidare l'adozione di tali misure, fatte salve le esigenze di difesa del territorio da qualsivoglia elemento che ne mini la sicurezza, soprattutto se la portata di queste scelte comporta un impatto diretto sui diritti della persona. Rispetto alla situazione attuale, infatti, gli effetti non riguardano solo la libera circolazione delle persone, bensì un insieme di diritti correlati tra loro, così come previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE: si pensi alla non discriminazione, la tutela della vita familiare, l'accesso all'assistenza sanitaria preventiva e il diritto di beneficiare di cure mediche, la tutela della privacy e la protezione internazionale dei migranti (Carrera e Chun Luk 2020).





### **3. Il lavoro dei migranti tra mutamenti e limiti**

Un altro ambito certamente complesso ma oggetto di numerosi studi è quello relativo al rapporto che sussiste tra migranti e mercato del lavoro. Un settore nel quale, sotto il profilo normativo, si verifica l'intersezione tra diversi profili: da quello pubblicistico a quello più specificatamente giuslavorista, a seconda di quali siano gli aspetti e i soggetti analizzati. Anche in questo caso, le crisi degli ultimi anni hanno contribuito a trasformare la narrativa e il contesto, in un mercato del lavoro in continuo cambiamento.

Anzitutto, questi mutamenti sono stati facilitati dal profilo odierno del lavoratore straniero che, in casi sempre più frequenti, è dotato di qualifiche e specialità che potrebbero essere ben inserite all'interno di quella dialettica tra domanda e offerta di lavoro che, malgrado tutto, rimane ancorata a vecchi schemi e convinzioni sociali. Non a caso, l'ultimo studio condotto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ci riconsegna un'immagine che calca le linee già tracciate nell'ultimo decennio in Italia: rispetto al grado di preparazione pregressa, 63 laureati su 100 di origine straniera trovano i loro sbocchi occupazionali in settori per cui è richiesta un'istruzione di livello inferiore; questo dato, certamente, assume maggiore rilievo se rapportato a quello dei soggetti autoctoni: circa 18 laureati italiani su 100 svolgono un lavoro con un titolo di studio di diverso grado (MLPS 2019). Per altri versi, se si guarda al lavoro come leva per emergere da una situazione di subalternità, è opportuno sin da ora osservare – come già fatto in dottrina – che in molti casi l'occupazione non allontana dagli stranieri lo spettro della povertà: in un quarto dei casi di stranieri in condizioni di povertà assoluta, almeno una persona all'interno del nucleo familiare ha un'occupazione regolare (Ambrosini 2019).



Vista attraverso il prisma del mercato nazionale, la situazione lavorativa dello straniero, in sostanza, si manifesta come una vera e propria segregazione occupazionale: gli stranieri restano, difatti, esclusi dalle professioni più qualificate (Chiaromonte 2019). Questa divergenza tra le reali aspettative di accesso e la posizione occupata, che nei momenti di crisi si accentua e può assumere rilevanze sociali di un certo peso, non è da addebitare solamente alla capacità di attrazione e integrazione del mercato. Al contrario, ci si può spingere nell'ipotizzare che questo sia uno dei risultati più evidenti di un approccio alle migrazioni per motivi di lavoro incentrato sulla oramai tenue e confusa classificazione tra migrazioni umanitarie e flussi di natura economica, così come si evince anche dalla normativa europea di riferimento.

In realtà, questo binomio è sempre più sovrascritto da un'altra questione più rilevante, che riguarda il rapporto tra contratto di lavoro e *status* del lavoratore, che a sua volta è collegato ad un permesso per accedere al territorio e che impone di distinguere tra "regolari" e "irregolari", categorie già labili (influenzate anche dal carattere sanzionatorio delle normative di riferimento) cui si aggiunge quella di richiedente protezione internazionale (Calafà 2019). Anche quest'ultimo, infatti, può svolgere un'attività lavorativa o accedere ad una qualsiasi forma di formazione professionale dopo sessanta giorni dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, ai sensi delle direttive europee di riferimento, dell'art. 22 del d.lgs. n. 142/2015 e dell'art. 22-bis del d.l. n. 13/2017.

Questa parziale apertura all'integrazione lavorativa del richiedente protezione internazionale si innesta, non direttamente ma in qualche modo, con il meccanismo delle quote di accesso stabilite annualmente dal "decreto flussi" da cui, evidentemente, i richiedenti asilo sono sottratti: va



specificato che il permesso di soggiorno in questi specifici casi non può essere convertito in un titolo per motivi di lavoro. Un elemento che pone ancora di più sotto gli occhi del giurista un altro limite, vale a dire il rapporto che sussiste tra le politiche dell'accoglienza, le normative che accomunano l'immigrazione alla sicurezza e l'inserimento lavorativo di taluni migranti: secondo la normativa vigente, novellata dalla legge n. 132/2018, i richiedenti asilo non hanno, *de facto*, accesso al sistema ordinario di accoglienza che, almeno nei suoi intenti, si proponeva di accompagnare il migrante verso una autonomia personale e lavorativa.

Proprio il perseguimento di questa autonomia di *status* e della relativa emancipazione economica sembra venir meno, poiché l'accesso al lavoro regolare per questi soggetti è concretamente affidato allo svolgimento di un tirocinio (a cui non sempre corrisponde un compenso) e che solo in parte contribuisce a favorire per il richiedente asilo l'uscita da quella situazione subalterna precedentemente accennata.

Il difficile approdo ad una situazione lavorativa solida, tra l'altro, ci rivela in pieno altri due limiti sostanziali: da un lato, questo atteggiamento lascia spazio a quelle sacche di reclutamento illegale che proprio in quel vincolo tra soggetto e *status* subalterno trova la sua principale linfa (Loprieno, Elia, Di Maio 2020); dall'altro lato, la logica del tirocinio – certamente valida per alcune realtà dove già sussiste un mercato del lavoro integrato – non tralascia quell'approccio per cui si vuole che al migrante si offra un'opportunità, piuttosto che un diritto, da cui sdebitarsi per l'accoglienza nelle nostre comunità, dimenticando che, in realtà, quella stessa accoglienza è per l'Italia oggetto di un dovere che discende, oltre che dal diritto internazionale, dai principi su cui si fonda il nostro ordinamento costituzionale (Calvellini 2019). Limiti, anche questi, che nei momenti di



crisi rischiano di diventare prassi, offuscando la linea di demarcazione che intercorre tra la programmazione e il contenimento dei flussi, la sicurezza del territorio e la protezione degli individui, il servizio sociale e la tutela dei diritti umani.

#### **4. La cittadinanza come limite: le restrizioni per motivi di sicurezza**

La cittadinanza, sebbene si presti a mutevoli coniugazioni, rimane ancora l'elemento più intimo del potere statale. In quest'ultimo, come è ovvio, trovano fondamento tutte le azioni che mirano a rendere effettiva l'eliminazione di qualsiasi ostacolo alla realizzazione egalitaria dell'individuo, alla libera espressione del pensiero, alla naturale tendenza ad associarsi e/o a realizzarsi in determinate formazioni sociali. Non a caso, le libertà appena elencate si riconoscono a tutti i componenti della popolazione, sempre che siano esercitate nel pieno rispetto della collettività, fatta salva la possibilità per lo Stato di ristabilire e riequilibrare l'ordine sociale, tutelando – se necessario – anche l'incolumità altrui. Tale funzione, in realtà, deriva proprio da quella «grande spaccatura tra uno spazio di cittadinanza e un certo senso di *common humanity*» (Walker 2009), creata dal divario che è sempre esistito tra l'uomo e il cittadino.

Questa distanza, che sembra assottigliarsi in determinati momenti della vita pubblica o per quanto riguarda taluni diritti che consideriamo irrinunciabili, sembra assumere dimensioni incommensurabili quando si ritiene che l'azione di un soggetto possa mettere in pericolo la sicurezza pubblica. Quest'ultima, tra l'altro, diventa prioritaria dinanzi a qualsiasi ulteriore necessità o istanza, tanto da richiedere speciali misure, spesso



urgenti o emergenziali. In queste peculiari occasioni, riaffiorano concetti come territorio, confine e popolo, che proprio per il tramite della sicurezza, allontanano il cittadino dallo straniero, a partire proprio dal contesto più prossimo, vale a dire quello relativo alla comunità locale. La stessa cittadinanza, originariamente concepita come simbolo dell'appartenenza ad una data comunità, può essere anch'essa rivista in ottica securitaria, tanto da poter essere persino revocata per gravi casi quali appunto la sicurezza dello Stato o l'appartenenza – anche presunta – ad una organizzazione terroristica. In entrambi i casi, ciò che si realizza equivale ad una espulsione, ovvero una restrizione di quell'inclusione all'interno di un gruppo sociale organizzato originariamente riconosciuta al soggetto.

Le forme di *citizenship stripping* non sono certamente nuove nel panorama giuridico ma certamente si tratta di istituti che mettono a dura prova quel bilanciamento che proprio il potere statale deve operare ogni volta che sono interessati dalla sua azione i diritti dell'individuo e del cittadino. Ancor più delicato diventa questo compito se il soggetto è uno straniero, ovvero un individuo che ha avuto accesso alla cittadinanza per qualsiasi motivo diverso dalla nascita e/o dalla discendenza. In tali casi, la priorità che inizialmente assume la sicurezza non deve certamente sacrificare lo statuto personale e le libertà fondamentali. Come è noto, la sicurezza nazionale e civica, la lotta al terrorismo e la prevenzione di determinati crimini sono stati gli elementi che hanno ispirato più di un provvedimento legislativo in Europa. Si pensi a due casi recenti: da un lato, quello spagnolo con la *Ley Orgánica n. 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana*, anche nella parte in cui modifica la *Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros y su integración social*; dall'altro, il noto esempio italiano



dopo l'approvazione del d.l. n. 113/2018, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione e sicurezza, poi convertito in legge n.132/2018.

Nel primo esempio, ci troviamo dinanzi ad una rielaborazione concettuale della sicurezza urbana, vista come elemento assolutamente predominante, tanto da estendere i poteri degli agenti di pubblica sicurezza, sia per ciò che concerne il contenimento di determinati episodi che possono minare il pubblico decoro o l'incolumità urbana, così come nella difesa della sicurezza e del territorio da ingressi illegali e massivi: la c.d. *Ley Moradaza* infatti, interviene in maniera alquanto discutibile anche su diritti che – come si diceva – considereremmo irrinunciabili, nonché appartenenti alla sfera della partecipazione politica quali la libertà di riunione, di associazione, il diritto allo sciopero e la libertà di manifestazione del pensiero (Massó Garrote 2016); nello stesso tempo, sembrerebbe conferire copertura legale alle misure controverse di respingimento, conosciute come *devoluciones en caliente*, praticate alla frontiera esterna (anche europea) di Ceuta e Melilla. Parimenti, il decreto-legge n. 144/2005, convertito in legge n. 155/2005, ha conferito la potestà al Ministro dell'interno in Italia di poter respingere gli stranieri che sono sospettati di agevolare o hanno partecipato in organizzazioni o attività terroristiche.

Nel secondo caso, invece, vale la pena soffermarsi su quanto introdotto dall'art. 14 del decreto-legge n. 113/2018, che è intervenuto integrando la legge n. 91/1992, conferendo allo stesso Ministro dell'interno il potere di revoca della cittadinanza: questa misura appare quantomai peculiare, specie se raffrontata con gli altri possibili istituti già in vigore, poiché la decisione di privare il soggetto dello *status civitatis* può essere assunta in maniera discrezionale dal potere esecutivo quando sussiste una condanna per reati di terrorismo. La tipicità del provvedimento è marcata anche dal



fatto che da tale decisione vengono esclusi coloro che hanno acquistato la cittadinanza per discendenza: la revoca può riguardare i soggetti che hanno avuto accesso allo *status* per naturalizzazione, per matrimonio o in quei specifici casi previsti dalla legge (il c.d. *ius soli temperato*) che conferisce il titolo a tutti coloro che sono nati sul territorio dello Stato e vi hanno soggiornato ininterrottamente fino all'età di 18 anni.

Anche in questo caso, ci troviamo dinanzi ad un paradigma mutato: la cittadinanza non si lega previamente all'appartenenza per determinarne i contenuti, bensì incontra un limite – la sicurezza, appunto – che consente addirittura di revocarne gli effetti. Di quel delicato bilanciamento a cui si è già fatto riferimento non ne rimane che una timida traccia: in linea di principio, lo *status civitatis* può essere riconosciuto a tutti coloro che ne rispettano i pre-requisiti stabiliti dalla legge ma – secondo quanto stabilito dalla legge n. 132/2018 – a essere passibili di revoca sono solo alcuni soggetti che – non potendosi aggrappare al più ampio mantello della discendenza – saranno necessariamente soggetti stranieri, ovvero nazionali di un altro Stato. Eppure, la nazionalità è cosa ben distinta dalla cittadinanza e dall'appartenenza: essa non sempre è foriera di un ulteriore *status* definito e stabile, essendo sempre più difficile il riconoscimento mutuo del titolo di cittadino. Da qui, è logico desumere che l'apolidia e l'incertezza giuridica non sono conseguenze così distanti per coloro che vengono colpiti da un simile provvedimento.

In sostanza, verrebbe da domandarsi quali sono i limiti entro cui si possono considerare proporzionate tali misure. La sicurezza – sia essa urbana, locale o nazionale – comporta in più casi l'intervento delle forze dell'ordine, della pubblica amministrazione e del potere pubblico. Ep-



pure, sarebbe altrettanto opportuno domandarsi se gli ordinamenti giuridici contemporanei – non solo quelli presi in esame – non dispongano già di mezzi idonei per la repressione di determinati comportamenti, che possono arrivare – vale la pena ricordarlo – sino alla limitazione duratura della stessa libertà personale. Il rischio più evidente è quello di creare ulteriori differenziazioni tra soggetti e la conseguente suddivisione in «due classi di cittadini» (Vedaschi e Graziani 2019).

Infine, tutte queste disposizioni, che nel territorio dell'UE trovano ampio margine di comparazione (Benton e Banulescu-Bogdan 2019), non tengono conto di un altro elemento – sinora volutamente taciuto – che riguarda proprio il processo ormai inarrestabile di europeizzazione della cittadinanza e della stessa condizione giuridica dello straniero: l'estensione dei diritti di partecipazione politica a livello locale, la visione transnazionale della comunità di accoglienza, la lunga schiera dei diritti derivati riconosciuti ai familiari di un cittadino dell'Unione, anche se proveniente da uno Stato extra-europeo e purché sia soggetto di una relazione stabile e riconosciuta, la disciplina del ricongiungimento familiare, la triade di direttive che definiscono la politica migratoria dell'UE. In tal senso, la CGUE (causa C-221/17) ha avuto modo di ribadire la proporzionalità, unitamente alla presenza di una dimensione "astratta" e una dimensione "concreta" del controllo di conformità della misura che determina la perdita della cittadinanza nazionale rispetto al diritto dell'UE (Palladino 2019).

Se si considera, a tal proposito, l'ordinamento sovranazionale come ampio spazio di tutela del cittadino – e dello straniero – sarebbe alquanto incauto non considerare che determinate misure – seppur dettate dalla sicurezza dello Stato – potrebbero risultare difficili da implementare e, in





ogni caso, meritori di particolare riguardo, specie se nel nucleo familiare dell'individuo che perde il titolo di cittadino sono presenti coniugi, figli o persone minori di età e soggetti vulnerabili. Del resto, come è stato già osservato in dottrina, lo *status civitatis*, inteso come partecipazione all'interno di una comunità, si caratterizza e si sostanzia attraverso la condivisione di principi e valori quotidianamente alimentati, che dimostrano lo stesso «carattere permanente del vincolo di cittadinanza» (Bertolino 2019).

## 5. Considerazioni conclusive

Parafrasando un pensiero ormai noto di Zygmunt Bauman, in una situazione di particolare benessere, si è soliti credere che gli elementi esterni costituiscano possibili minacce, poiché il confine protegge (o almeno così si spera o si crede) dall'inatteso e dall'imprevedibile. Eppure, questa presumibile convinzione si affievolisce e diventa rarefatta in tempi di crisi. Se qualcosa ci sta insegnando quest'ultimo decennio è la chiara ed evidente varietà di situazioni che possono alterare la nostra quotidianità: le generazioni più giovani hanno vissuto il pericolo degli attacchi terroristici, le crisi economiche e immobiliari e, da ultimo, la diffusione pandemica di un virus potenzialmente letale. Ciò nonostante, le medesime comunità hanno imparato a fare i conti con gli aspetti più sostanziali dell'immigrazione, con la libertà di spostarsi con semplici controlli, di acquistare senza limiti di spazio economico, di studiare e apprendere in diversi luoghi e di stringere legami in territori che, soltanto a pochi, oggi appaiono come irraggiungibili.



Ci troviamo, senza dubbio, dinanzi ad una biunivoca concezione dei limiti: per un verso, la possibilità (riconosciuta e tutelata) di non possedere restringimenti nell'esercizio di libertà che, anche a dispetto del sentire comune, sono ormai divenute fondamentali; dall'altro verso, la percezione di un continuo senso di precarietà e insicurezza dettato dall'evolversi degli eventi, dai mutamenti repentini del contesto in cui si opera, si cresce e si vive.

Se ciò si ammette per il soggetto autoctono, vale ancora di più per lo straniero, che oggigiorno è una condizione che si è soliti riconoscere con maggiore propensione negli individui di origine extra-europea, ovvero in coloro che – sempre nel comune sentire – non godono automaticamente delle nostre medesime libertà. Ecco, quindi, che da essi si ritiene provengano i pericoli, le criticità, la poca coesione, l'incertezza sociale. Nel frattempo, lo straniero sta mutando rispetto alla rappresentazione che si vuol dare dell'immigrazione, ma insieme a lui mutano anche i confini – come si è detto – che non rispondono più solamente a criteri meramente territoriali, bensì si elevano anche in altri ambiti più prossimi, che incidono direttamente sul processo di integrazione e che, in forza di quel bisogno recondito di sicurezza, ne impediscono il naturale sviluppo.

È proprio lo sviluppo il fattore più urgente. Lo straniero di qualsiasi provenienza è anch'egli lavoratore, imprenditore, consumatore, studente, genitore, in maniera diretta o potenziale. Ma è anche un soggetto che, dal canto suo, non è sempre capace di saper fare i conti con la presenza di nuovi e vecchi confini: ci sono tempi in cui i migranti sono percepiti come elemento che "altera" la disponibilità delle occupazioni in relazione alla popolazione nazionale; altri periodi, come quello di questi ultimi mesi, in



cui gli stessi Stati (Portogallo, Spagna) ritengono assolutamente necessario prolungare la durata dei permessi di soggiorno, mettere “al sicuro” la presenza dei migranti, adottare misure temporanee e proporzionali per la tutela del diritto alla salute degli stessi e scongiurare, al contempo, le possibili occasioni di contagio. Una scelta, come si diceva, temporanea e solo per alcuni soggetti. Apprezzabile ma che non cancella la presenza di ulteriori limiti.

Le crisi comportano sempre effetti inattesi, così come imperdibili opportunità. Certamente, mettono a dura prova la tenuta degli Stati, persino nelle diverse ramificazioni, ma anche la portata dei diritti (intesi nel loro insieme) per i quali si richiede un’azione non solo proporzionale o adeguata, bensì rispettosa di quella temporaneità e valutazione degli obiettivi che contribuiscono a rinforzare il senso di certezza e di coesione. I confini, per ciò che attiene alla fase corrente, possono dare un iniziale senso di protezione ma, se prolungati e diffusi, ci rendono tutt’altro che immuni.



## Bibliografia

Ambrosini, M. (2019), *Ecco i veri nodi dell'immigrazione in Italia*, in *La voce.info*, 27 agosto.

Balibar, E. (2004), *Noi, Cittadini d'Europa? Le frontiere, lo Stato, il popolo*, Roma: manifestolibri.

Benton, M., N. Banulescu-Bogdan (2019), *Foreign Fighters: will revoking citizenship mitigate the threat*, in *MigrationPolicy.org*, 3 aprile.

Bertolino, C. (2019), *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. "Sicurezza"*, in *Federalismi.it*, 3.

Calafà, L. (2019), *Il mercato del lavoro dei cittadini extra-ue in trasformazione*, in *Questione giustizia*, 4.

Calvellini, G. "I richiedenti asilo nel diritto del lavoro italiano", *Lavoro e diritto*, n. 4/2019.

Campesi, G. (2020), *L'ennesimo ritorno dei confini statali?*, *Rivista "il Mulino"*, 31 marzo.

Carrera, S. e N. Chun Luk (2020), *Love Thy Neighbour? Coronavirus Politics and Their Impact on EU Freedoms and Rule of Law in the Schengen Area*, in *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, n. 4.

Chiaromonte, W. (2019), *L'(in)Evitabile nesso fra regolazione del lavoro immigrato e diffusione del lavoro sommerso: spunti ricostruttivi*, in G. Canavesi (cur.), *Dinamiche del diritto, migrazioni e uguaglianza relazionale*, Macerata: EUM.

Fernández Escamilla, M. (2017), *Fronteras sin Derechos. Las "devoluciones en caliente"*, in A. López Sala y D. Godenau (dirs.), *Estados de contención, estados de detención: el control de la inmigración irregular en España*, Barcellona: Anthropos.



Loprieno, D., A. Elia, and C. Di Maio (2020), *Integration into the Labour Market and Skills Training of Migrants in Italy*, Edimburgh: University of Edimburgh.

Massó Garrote, M.F. (2016), *El derecho de reunión y manifestación en el nuevo marco regulatorio de la Ley de protección de seguridad ciudadana L.O. 4/2015 De 30 De Marzo*, in *Estudios de Deusto*, 64 (2).

MLPS - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2019), *IX Rapporto annuale - Gli Stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, Roma: ANPAL.

Navarretta, E. (2016), *Libertà fondamentali dell'U.E. e rapporti fra privati: il bilanciamento di interessi e i rimedi civilistici*, in F. Mezzanotte (cur.), *Le «Libertà fondamentali» dell'Unione europea e Il diritto privato*, Roma: Roma TrE-Press.

Ozaltin, D., F. Shakir, and N. Loizides (2019), *Why do people flee? Revisiting forced migration in post-Saddam Baghdad*, in *Journal of international migration and integration*, 2<sup>nd</sup> April.

Palladino, R. (2019), *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e “due regard” per il diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 20.

Tjaden, J., D. Auer, and F. Laczko (2019), *Linking migration intentions with flows: evidence and potential use*, in *International Migration*, 57.

Van Dalen, H., K. Henkens (2008), *Emigration intentions: mere words or true plans? Explaining international migration intentions and behaviour*, in *CentER Discussion Paper – Tilburg University*, 60.

Vedaschi, A., C. Graziani (2019), *Citizenship revocation in Italy as a Counter-Terrorism measure*, in *Verfassungsblog.de*, 29 gennaio.

Walker, R. B. J. (1999), *Citizenship after the modern subject*, in K. Hutchings and R. Dannreuther (Eds.), *Cosmopolitan Citizenship*. London: Macmillan Press.



## Abstract

### *Security and Migrants: New and Old Borders to Integration in Times of Crisis*

Relationship between the migration flows management and State security is very important in times of crisis, both systemic and unexpected. Trying to reduce the critical effects, the State adopts measures which, in specific cases, can represent a limit to migrants' integration. This study focuses on the new and old borders currently affecting the integration of the immigrants, addressing the international situation experienced during the last ten years.

Keywords: borders; employment; citizenship; immigration; security.