

Paolo Rondini

## I respingimenti degli stranieri nell'Italia postunitaria

### *Refolements of foreigners in post-unity Italy*

**ABSTRACT:** Migratory movements can be exceptional and unpredictable, requiring the use of extraordinary and urgent measures to prevent or supervise them. However, repressive policies have already been implemented in the past with similar modalities, with the result of preventing the entry of foreigners at the borders or of expelling those present on the territory. In these cases, the justification put forward was that the State must be able to use all tools to safeguard the common security, the collective welfare and the national economy. It may then be useful to verify whether in the history of Italian law there is a common thread between the provisions relating to refolements currently in force and those issued at the time of the birth of the Italian Kingdom and in subsequent decades, given that the rules in force today have a historical antecedent in those of 1931.

**KEYWORDS:** Refolements; foreign migrants; Italian security law.

**SOMMARIO:** 1. Alla ricerca di un passato dimenticato: la tutela dei confini per mezzo dei respingimenti – 2. Un modello per la giovane Italia? I respingimenti nella legislazione piemontese (1815-1859) – 3. La ‘repulsione’ nella legislazione post-unitaria – 4. La riforma del 1889 – 5. Dalla Prima guerra mondiale al Fascismo – 6. Un ritorno al passato?

1. *Alla ricerca di un passato dimenticato: la tutela dei confini per mezzo dei respingimenti.*

Nell'estate del 2020 il *Times* di Londra ha riportato la notizia secondo cui il governo britannico stava valutando se impiegare le navi della marina militare allo scopo di bloccare e respingere verso la Francia le imbarcazioni di cui si servivano i migranti per attraversare la Manica ed entrare illegalmente nel paese. Secondo le fonti giornalistiche, l'intento delle autorità inglesi sarebbe stato quello di fronteggiare l'improvviso aumento degli sbarchi di clandestini replicando il sistema di vigilanza dei confini marittimi e di respingimento delle imbarcazioni dei trafficanti introdotto in Australia con il programma denominato *Operazione confini sovrani*<sup>1</sup>.

Anche in Italia, in seguito al naufragio avvenuto nell'aprile 2019 di un barcone con a bordo 900 persone in fuga dall'Africa, è iniziato un acceso dibattito in merito alla possibilità di imitare il modello australiano. Tuttavia, a dispetto del ripetersi di altri incidenti mortali e del permanere dell'emergenza migranti nel Mediterraneo, il nostro ordinamento giuridico continua a non contemplare i respingimenti in mare. Ai sensi del *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (il d.lsg. numero 286/1998) la polizia può impedire materialmente di valicare i confini ai soli cittadini extra-comunitari considerati «pericolosi» per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato (per mancanza di un valido passaporto o di mezzi di sussistenza, precedente condanna per gravi reati, ecc.), mentre i questori possono respingere in via 'differita' chi sia riuscito a sottrarsi ai controlli effettuati alle frontiere o chi sia stato ammesso a soggiornare nel paese temporaneamente e per motivi specifici (come la necessità di prestargli soccorso, di compiere accertamenti in merito alla sua identità, ecc.)<sup>2</sup>. Con riferimento, invece, ai cittadini

---

<sup>1</sup> A partire dal 2013 lo Stato australiano ha adottato una politica di contrasto all'immigrazione non autorizzata che si basa su respingimenti attuati in mare, anche al di fuori delle acque territoriali. Nel caso, poi, di chi sia già riuscito a raggiungere le coste è previsto il trasferimento al di fuori dell'Australia, nelle isole di Nauru e di Manus, i cui governi ricevono consistenti aiuti economici in cambio dell'ospitalità accordata ai richiedenti asilo in attesa di conoscere l'esito delle loro istanze da parte delle autorità australiane e a tutti i migranti che dovessero scegliere di rimanere in quei luoghi, anziché tentare nuovamente l'impresa. Per maggiori dettagli in merito all'operazione *Sovereign borders* si rinvia alle considerazioni di F. Vecchio, *Richiedenti asilo in rotta verso l'Australia*, in *Ventunesimo rapporto sulle migrazioni 2015*, Milano 2015, pp. 269-281.

<sup>2</sup> In tal senso dispongono gli articoli 4, 10, 10 bis, 10 ter e 14 del *Testo unico*, pubblicato in «Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Supplemento Ordinario n. 139», CXCI (1998). Vi sono delle situazioni particolari, peraltro, collegate alla necessità di tutelare valori e diritti

dell'Unione Europea, l'ingresso nel nostro paese può essere vietato solo se essi siano sprovvisti dei «documenti di viaggio o del visto», fatta salva la possibilità di farli pervenire alle autorità entro ventiquattro ore o di dimostrare in altro modo di essere titolari del diritto di libera circolazione in Europa<sup>3</sup>.

Le disposizioni del Testo unico del 1998 hanno sostituito le precedenti norme in materia di «asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e apolidi» della legge Martelli, la numero 39/1990, che a sua volta aveva abrogato il vecchio *Testo unico della Legge di Pubblica Sicurezza* del 1931. Secondo un giudizio ormai acquisito, la lunga resilienza delle regole di epoca fascista nell'età repubblicana si può spiegare con una molteplice serie di considerazioni: l'eliminazione dal Tulus di ogni riferimento a politiche razziali o di controllo del dissenso politico, che avrebbe comportato il ritorno alla concezione del diritto dello straniero a entrare e soggiornare in Italia elaborata dalla scienza giuridica liberale; la mancata attuazione dei principi sanciti dagli articoli 3 e 10 della Costituzione – con specifico riferimento alla condizione giuridica dei cittadini di altri paesi – nel periodo compreso fra il 1948 e l'entrata in funzione della Corte Costituzionale; l'inerzia mostrata dal legislatore nel modificare le norme penali e di polizia per dare seguito alle raccomandazioni espresse dai giudici costituzionali in materia di tutela dei diritti inviolabili degli stranieri, dei rifugiati e dei clandestini, vista la sostanziale assenza – almeno sino agli anni Ottanta – di consistenti flussi di immigrazione verso il nostro paese; l'attenzione rivolta dai governanti in via pressoché esclusiva al problema di come gestire

---

protetti sia dalla nostra Costituzione sia da trattati internazionali, in cui non è possibile allontanare i cittadini di altri Stati, come nei casi dei richiedenti asilo politico o accoglienza temporanea per ragioni umanitarie, dei minori non accompagnati, di chi potrebbe subire torture o persecuzioni nel suo paese di origine o in quello in cui sia re-inviato (articoli 10 e 19-20bis). Per quanto riguarda, poi, la natura giuridica del provvedimento con cui si dispone il respingimento 'immediato' alle frontiere, la tesi prevalente è che si tratti di un atto amministrativo che deve essere sempre motivato e tradotto in una lingua comprensibile al destinatario, per consentirgli di esercitare il suo diritto alla difesa e di presentare un eventuale ricorso davanti al TAR competente. Solo nel caso di un respingimento 'differito', equiparato a tutti gli effetti a un'espulsione, è previsto dal *Testo unico* che il decreto questorile debba indicare anche le modalità di impugnazione davanti alle autorità giudiziarie ordinarie, mentre l'esecutività di tale misura di polizia è subordinata al giudizio di convalida da parte del Giudice di Pace, la cui decisione a sua volta può essere impugnata in Cassazione (articolo 10, comma 2-bis). Per maggiori ragguagli in proposito si veda R. Cherchi, *Respingimento alla frontiera e respingimento differito: presupposti, tipologie ed effetti*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2019, Fascicolo 3, pp. 36-85, e in particolare pp. 46-47.

<sup>3</sup> Così statuisce l'articolo 5 del decreto legislativo n. 30/2007 in materia di «Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri».

l'ingresso dei soli lavoratori stranieri utili a sostenere i cicli di espansione economica; la «benevola» cautela impiegata dalle forze di polizia nell'applicare le regole in materia di controlli alle frontiere, soprattutto a fronte delle difficoltà operative riscontrate nel procedere secondo un approccio troppo sistematico e rigido, nonché per effetto degli interventi della giurisprudenza diretti a evitare un'esecuzione «ottusamente restrittiva» delle disposizioni relative a respingimenti ed espulsioni; la necessità avvertita dallo Stato di estendere l'applicazione delle misure di sicurezza già esistenti a nuove categorie di soggetti pericolosi (mafiosi, trafficanti di droga e di esseri umani, terroristi, naziskin, ecc.) per fronteggiare l'improvviso insorgere di nuove crisi politiche e sociali<sup>4</sup>.

Nel complesso, è stato solo a partire dagli ultimi decenni – per effetto dell'intensificarsi dei fenomeni migratori di massa che hanno investito la penisola – che gli studiosi afferenti alle diverse aree delle scienze storico-giuridiche hanno iniziato a svolgere ricerche aventi per oggetto le modalità con cui gli Stati preunitari e il Regno d'Italia cercarono di controllare gli spostamenti di chi abbandonava il proprio paese per sfuggire a condizioni di estrema miseria oppure a causa di situazioni emergenziali (guerre, carestie, epidemie, ecc.).

Da molti di questi studi emerge come si possa riscontrare una certa continuità a livello storico – anche se non una perfetta identità di metodi e di risultati – nelle politiche adottate dalle autorità statali di epoche diverse per fronteggiare i problemi di natura sociale, giuridica ed economica posti dall'arrivo degli stranieri e dal loro eventuale insediamento nel territorio. Alcune delle misure oggi impiegate nel tentativo di gestire o di contrastare l'immigrazione non rappresentano una novità assoluta, perché – al di là delle innegabili diversità che possono sussistere fra passato e presente – ci sono delle costanti che si ripresentano nel tempo. Basti pensare alla diffidenza di parte dell'opinione pubblica nei confronti dei forestieri in quanto 'estranei' a una certa comunità e alle sue regole di convivenza, specialmente poi se si dovesse trattare di individui poveri e privi di un'occupazione stabile e dignitosa, i quali – per il fatto di essere sprovvisti di mezzi leciti di sussistenza – potrebbero essere ritenuti particolarmente inclini a delinquere. Nel corso dei secoli, questo clima di sospetto ha portato spesso all'adozione di un ampio ventaglio di provvedimenti,

---

<sup>4</sup> Cfr.: M. Galizia, *La libertà di circolazione e soggiorno (dall'Unificazione alla Costituzione italiana)*, in P. Barile (cur.), *La tutela del cittadino*, 2, *La pubblica sicurezza*, Vicenza 1967, pp. 483-563, e in particolare pp. 539-563; G. Sabatini, *Stranieri (Espulsione degli)*, in *Novissimo digesto italiano*, XVIII, Torino 1971, pp. 543-545, e in particolare p. 543; D. Petrini, *Il sistema di prevenzione personale tra controllo sociale ed emarginazione*, in L. Violante (cur.), *Storia d'Italia*, Torino 1997, XII, *La criminalità*, pp. 891-993, in particolare p. 916-918; G. Sirianni, *La polizia degli stranieri*, Torino 1999, pp. 27-31, 37-39, 43-46; L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Roma-Bari, 2007, pp. VII-IX, 45-46, 49-50; I. Gjergji, *Circolari amministrative e immigrazione*, Milano 2013, pp. 118-119, 124.

tutti diretti ad allontanare dal territorio statale o a recludere in luoghi di detenzione coloro che fossero considerati espressione di una «marginalità minacciosa» sulla scorta di una valutazione meramente prognostica delle potenziali conseguenze delle loro condotte<sup>5</sup>.

Se, dunque, i fenomeni migratori possono presentare i caratteri dell'eccezionalità e dell'imprevedibilità, richiedendo l'impiego di misure straordinarie e urgenti per ostacolarli o assecondarli, è altrettanto innegabile che certe logiche fortemente repressive si sono già manifestate in passato, con il risultato di indurre quasi sempre a impedire l'ingresso degli stranieri alle frontiere oppure a espellere quelli già presenti sul territorio. E ogni volta la giustificazione addotta è stata quella secondo cui, nell'esercizio dei poteri sovrani, lo Stato deve essere in grado di ricorrere a tutti gli strumenti utili a salvaguardare la sicurezza comune, il benessere collettivo e l'economia nazionale<sup>6</sup>.

Non si può escludere, allora, che – ripercorrendo a ritroso nel tempo la storia del nostro paese – sia possibile accertare l'esistenza di un *fil rouge* sotteso fra le disposizioni relative ai respingimenti attualmente in vigore e quelle emanate al momento della nascita del Regno d'Italia, visto che le norme odierne hanno un antecedente storico in quelle del Tulus del 1931, che a loro volta erano l'evoluzione delle regole contenute nella *Legge di pubblica sicurezza* del 1889.

Dopo l'Unità, i governi che si alternarono alla guida del paese non avvertirono, se non sporadicamente, la necessità di regolamentare gli spostamenti dei cittadini di altre nazioni per mezzo di norme concepite *ad hoc*, perché gli arrivi di persone sospette erano infrequenti, come dichiarò il Presidente del Consiglio Crispi nel 1889, quando fu approvata la prima legge che disciplinava

---

<sup>5</sup> Sulla paura dello straniero, in quanto soggetto riconducibile alle «classi pericolose» per la sicurezza dello Stato e della collettività (poveri, inabili al lavoro, disoccupati, oziosi, vagabondi, zingari, esercenti professioni girovaghe, ecc.), si veda: M. Sbriccoli, *Polizia*, in M. Sbriccoli, *Storia del diritto penale e della giustizia. Scritti editi e inediti (1972-2007)*, Milano 2009, I, pp. 373-391, e in particolare pp. 383-384; M. Sbriccoli, *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, in M. Sbriccoli, *Storia del diritto penale e della giustizia*, cit., pp. 591-670, in particolare pp. 594-596; L. Lacchè, «Uno sguardo fugace». *Le misure di prevenzione in Italia tra Ottocento e Novecento*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», II (2017), pp. 413-438, e in particolare pp. 424-428; L. Lacchè, *La paura delle «classi pericolose». Ritorno al futuro?*, in «Quaderno di storia del penale e della giustizia», I (2019), pp. 159-178, e in particolare pp. 160, 164-169; M. Pifferi, *Paure dello straniero e controllo dei confini. Una prospettiva storico-giuridica*, in «Quaderno di storia del penale e della giustizia», I (2019), pp. 179-197, e in particolare pp. 181-183.

<sup>6</sup> Cfr.: M. Pifferi, *La doppia negazione dello ius migrandi tra Otto e Novecento*, in O. Giolo-M. Pifferi (curr.), *Diritto contro. Meccanismi giuridici di esclusione dello straniero*, Torino 2009, pp. 47-79, e in particolare pp. 47-51; M. Pifferi, *Paure dello straniero e controllo dei confini*, cit., pp. 179-197, e in particolare pp. 181-183.

espressamente le modalità con cui allontanare i «non regnicoli»<sup>7</sup>.

D'altra parte, i respingimenti alle frontiere erano impiegati già prima dell'entrata in vigore della novella del 1889, sulla base di quanto previsto da altre disposizioni normative speciali (per esempio, quelle sui passaporti) e da svariate circolari ministeriali, indirizzate alle autorità di polizia per indicare come individuare e trattare i «forestieri sorpresi ad entrare senza titoli giustificativi e regolari [...] e in attitudine sospetta», oppure quelli annoverabili fra i soggetti improduttivi e potenzialmente nocivi per l'ordine sociale ed economico, in quanto privi di adeguati mezzi di sussistenza o di un lavoro stabile<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XVI Legislatura, II Sessione 1887-1888, Discussioni*, tornata del 16 novembre 1888, pp. 5253-5286, e in particolare p. 5256.

<sup>8</sup> Cfr.: F. Bufalini, *La legge di pubblica sicurezza spiegata nella pratica e nella giurisprudenza ovvero commentario teorico pratico della legge e del regolamento di pubblica sicurezza*, Torino 1880, p. 186; S. Correa, *La sicurezza pubblica del Regno d'Italia esposta nelle sue leggi, nella sua organizzazione e nei suoi rapporti col diritto pubblico dello Stato ed internazionale privato*, Firenze 1886, II, p. 103. In merito ai controlli da effettuare alle frontiere sui passaporti si veda il testo delle *Istruzioni per il servizio della pubblica sicurezza* del 1860 (in *Pubblicazione del Regio Commissariato straordinario delle Marche. Regolamento 8 gennaio 1860 ed Istruzioni 20 febbraio stesso anno per l'esecuzione della legge 13 novembre 1859*, Bologna 1861), che a loro volta rinviavano al precedente *Regolamento per il rilascio e la validazione dei passaporti* e alle relative *Istruzioni intorno ai passaporti* del 1857 (in C. Borda, *Manuale dizionario di amministrazione municipale, provinciale e delle opere pie*, Torino 1863, II, pp. 544-553). Fra le circolari antecedenti la legge sulla pubblica sicurezza del 1889 che regolavano i respingimenti degli stranieri si segnalano, invece, a titolo esemplificativo, quelle del 20 febbraio 1860 (*Istruzioni per il servizio della pubblica sicurezza*, in *Pubblicazione del Regio Commissariato straordinario delle Marche*, cit.), del 4 aprile 1867 (*Istruzioni per i funzionari di pubblica sicurezza*, in *Codice di pubblica sicurezza. Raccolta di Leggi, Regolamenti, Circolari, Istruzioni ministeriali ecc.*, Napoli 1893, pp. 316-364), del 16 agosto 1872 (*Circolare n. 12100-14 del Ministero dell'Interno*, in *Codice di pubblica sicurezza*, cit., pp. 833-834), del 23 maggio e 8 giugno 1879 (*Circolare n. 12100-14 del Ministero dell'Interno alle Prefetture delle province di confine e Circolare n. 12100-14 del Ministero dell'Interno ai Prefetti delle province litoranee*, in *Codice di pubblica sicurezza*, cit., pp. 841-842). Per considerazioni di più ampio respiro, invece, sulla prassi in uso nel Piemonte sabauda e nello Stato unitario di ricorrere agli strumenti delle circolari per interpretare e integrare le leggi, si rinvia alle osservazioni di: G. Melis, *La nascita dell'amministrazione nell'Italia unita*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», LX (2010), pp. 451-466, in particolare p. 456; F. Colao, L. Lacchè, C. Storti, C. Valsecchi, *Introduzione. Il "governo per circolari": amministrazione e costituzione tra Otto e Novecento*, in F. Colao-L. Lacchè-C. Storti-C. Valsecchi (curr.), *Perpetue appendici e codicilli alle leggi italiane. Le circolari ministeriali, il potere regolamentare e la politica del diritto in Italia tra Otto e Novecento*, Macerata 2011, pp. 41-46, in particolare pp. 41-42, 45-46; G. Cianferotti, *Attività interna e norme interne, politica e amministrazione, forme di Stato e di governo*, in F. Colao-L. Lacchè-C. Storti-C. Valsecchi (curr.), *Perpetue appendici e codicilli alle leggi italiane*, cit., pp. 49-116, in particolare pp. 54-55, 58-59; A. Fusco, *La circolare nella giurisprudenza dall'unificazione legislativa alla caduta del fascismo (1865-1943)*, in F. Colao-L. Lacchè-C. Storti-C. Valsecchi (curr.), *Perpetue appendici e codicilli alle leggi italiane*, cit., pp. 151-186, in particolare pp. 152-154; C. Storti, «Un mezzo artificiosissimo di governo per ottenere con inganno e con vie coperte ciò che apertamente non si potrebbe ordinare». *Le circolari dei ministri di giustizia sul processo penale tra unificazione e fascismo*,

Si trattava di prassi implementate in via legislativa e amministrativa a imitazione di quanto era stato fatto nel Regno di Sardegna durante la Restaurazione. Nel corso del processo di unificazione della penisola, infatti, il modello piemontese era stato esteso progressivamente al resto d'Italia, senza riscontrare grosse difficoltà o resistenze a livello locale, visto che in tutti gli Stati preunitari tali forme di vigilanza nei confronti degli stranieri sospettati di costituire una minaccia per le istituzioni e la collettività erano divenute pratiche consolidate in concomitanza con l'aumento della capacità degli apparati amministrativi e di polizia di esercitare un articolato sistema di disciplinamento sociale e di governo del territorio e dei confini<sup>9</sup>.

Ecco, allora, che un buon punto di partenza per condurre un'analisi diretta a rilevare l'esistenza di eventuali simmetrie o divergenze con il nostro recente passato si può individuare proprio nelle scelte compiute in Piemonte a partire dalla prima metà dell'Ottocento, sia perché le decisioni assunte nei domini sabaudi rappresentano una sorta di cartina al tornasole di quali fossero le modalità seguite in tutta la penisola allo scopo di scacciare le persone sgradite, sia per il fatto che, dopo l'Unità, fu proprio a tali politiche migratorie che si ispirò il legislatore italiano per delineare una nuova disciplina in tema di pubblica sicurezza. In tal modo sarà possibile verificare come nel passaggio dagli Stati assoluti preunitari a quello liberale, e poi dal regime fascista a quello democratico, si sia mantenuta una sostanziale continuità di metodi nel governare gli accessi dei cittadini di altri paesi, servendosi indifferentemente di procedure amministrative o giudiziarie per allontanare quelli di loro che potessero mettere a rischio la stabilità politico-istituzionale<sup>10</sup>.

---

in F. Colao-L. Lacchè-C. Storti-C. Valsecchi (curr.), *Perpetue appendici e codicilli alle leggi italiane*, cit., pp. 577-627, in particolare pp. 578-579.

<sup>9</sup> In merito alla progressiva affermazione – negli Stati dell'età moderna – di pratiche «governamentali» dei territori e di «disciplinamento» delle comunità locali, dirette a prevenire e reprimere le condotte fonte di disordine sociale e criminalità servendosi della polizia di sicurezza, si rinvia alle osservazioni di: M. Foucault, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino 1976, pp. 228, 232-233; M. Foucault, *La "governamentalità"*, in «Aut aut», CLXVII-CLXVIII (1978), *Potere/sapere. materiali di ricerca genealogica e interventi critici*, pp. 12-29; M. Foucault, *Sicurezza, territorio, popolazione*, Milano 2005, pp. 88-96, 252-259; M. Sbriccoli, *Polizia*, cit., pp. 381-388; L. Lacchè, *“Uno sguardo fugace”. Le misure di prevenzione in Italia tra Ottocento e Novecento*, cit., pp. 418-419, 424-428; L. Lacchè, *La paura delle «classi pericolose»*, cit., pp. 163-164, G. Campesi, *Genealogia della pubblica sicurezza: teoria e storia del moderno dispositivo poliziesco*, Verona 2009, pp. 143-146, 155-157.

<sup>10</sup> Sull'esistenza di un ideale passaggio di testimone fra legislazioni e prassi di polizia di epoche diverse, avvenuto nell'Italia ottocentesca, si veda quanto rilevato da M. Sbriccoli, *Polizia*, cit., pp. 387-391.

## 2. *Un modello per la giovane Italia? I respingimenti nella legislazione piemontese (1815-1859).*

All'inizio della Restaurazione, nel Regno di Sardegna si pose la questione se richiamare in vigore le vecchie *Costituzioni piemontesi* del 1770, insieme agli altri «provvedimenti particolari» relativi ai cittadini «esteri» a cui esse rinviavano, o se emanare nuove norme sulla falsariga della legislazione estesa al Piemonte durante l'annessione all'impero napoleonico.

In Francia la «libertà di ogni uomo di andare, di restare, di partire» era stata solennemente proclamata sin dalla promulgazione della prima Costituzione del 1791. Tuttavia, l'effettivo godimento di tali prerogative era suscettibile di subire delle limitazioni in nome della *raison d'état* e per effetto del ricorso a istituti giuridici che consentivano di controllare in modo pervasivo gli spostamenti delle persone (per esempio, le iscrizioni obbligatorie nei registri dello stato civile per ottenere un certificato di residenza, gli accertamenti di polizia contemplati dalle leggi sui passaporti, le espulsioni dei cittadini di potenze nemiche e di tutti coloro che rappresentassero una minaccia per la tranquillità pubblica e privata, ecc.). Con l'ausilio di questi strumenti lo Stato francese era in grado di sorvegliare con maggiore efficacia gli ingressi e la circolazione nel territorio dei forestieri, respingendo alle frontiere o espellendo dal paese le persone ritenute pericolose in relazione a fattori come la nazionalità, le idee politiche sovversive, la condizione cetuale, la buona condotta, le disponibilità patrimoniali e l'attitudine al lavoro. La compressione dei diritti di chi fosse giunto dall'estero poteva essere disposta a insindacabile giudizio delle autorità politiche, senza ricorrere alla magistratura e a un giusto processo, adducendo semplicemente la necessità di tutelare l'ordine pubblico e gli interessi della nazione<sup>11</sup>.

Nell'età napoleonica questo approccio al problema posto dagli stranieri

<sup>11</sup> Cfr.: A. Desjardins, *La loi de 1849 et l'expulsion des étrangers*, in «Revue des Deux Mondes (1829-1971)», L (1882), pp. 657-680 e in particolare pp. 675-677; E. Bès-De-Berc, *De l'expulsion des étrangers*, Paris 1888, pp. 43-48; L.J.D. Féraud-Giraud, *Réglementation de l'expulsion des étrangers en France*, in «Journal du droit international privé», XVII (1890), pp. 414-428 e in particolare pp. 414-417; F. P. Contuzzi, *Espulsione di stranieri*, in *Il Digesto italiano*, X, Torino 1895-1898, pp. 1008-1040, e in particolare p. 1012; A. Lainé, *Des l'expulsion des étrangers appelés à devenir Français par le bienfait de la loi*, in «Journal du droit international privé», XXIV (1897), pp. 449-465 e in particolare pp. 449-451; A. Martini, *L'expulsion des étrangers. Étude des droit comparé*, Paris 1909, p. 17. Sul punto si veda anche: P. Napoli, *Naissance de la police moderne: pouvoir, normes, société*, Paris 2003, pp. 373-428; M. Savino, *La libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano 2012, pp. 48-52, 58-65; E. Augusti, *Protezione, sicurezza, assistenza, solidarietà. Politiche internazionali di controllo dello straniero in Europa tra Otto e Novecento*, in E. Augusti-A. Morone-M. Pifferi (curr.), *Il controllo dello straniero. I "campi" dall'Ottocento a oggi*, Roma 2017, pp. 53-80, e in particolare p. 55.

«temibili» per la pace e la stabilità sociale fu impiegato in molti degli Stati satelliti dell'impero francese, come avvenne – per esempio – nella Repubblica Italiana e nel Regno d'Italia. Il *Regolamento per la polizia generale* del 1802 e un successivo decreto dell'11 giugno 1811 prevedevano che fosse possibile varcare i confini solo se muniti di validi documenti identificativi e di viaggio, da vidimare nei punti di transito: chi ne fosse stato privo andava immediatamente respinto o poteva essere espulso in un secondo momento, nel caso in cui fosse stato fermato e sottoposto a controlli. Inoltre, per non essere arrestati e accompagnati alle frontiere, era richiesto di essere persone di specchiata moralità e onestà, nonché in possesso di adeguati e leciti mezzi di sussistenza<sup>12</sup>.

Di fatto, in gran parte d'Europa il ricorso ai respingimenti e alle espulsioni divenne una prassi ampiamente utilizzata per conseguire lo scopo di liberarsi delle persone sgradite, attuando forme di prevenzione *post e praeter delictum*, vale a dire non solo in relazione all'avvenuta consumazione di un reato, ma anche sul presupposto di un mero giudizio di prognosi circa la natura pregiudizievole dei singoli comportamenti. E si trattava di politiche rivolte a monitorare gli spostamenti individuali con misure di polizia (di certificazione, autorizzazione, allontanamento, ecc.) basate sul ricorso ai due criteri della buona condotta e della capacità di mantenersi da soli. Un modello destinato a divenire una sorta di *best practice* dopo la Restaurazione, persino negli Stati che si sarebbero dotati di carte costituzionali di stampo liberale<sup>13</sup>.

Questo sistema fu adottato anche nel ricostituito Regno di Sardegna, allorché fu presa la decisione di richiamare in vigore le vecchie leggi dell'Antico Regime. Le *Costituzioni piemontesi* contemplavano il divieto di entrare nel paese per chi fosse giunto da «alieno dominio», qualora si fosse trattato di soggetti «privi di beni stabili, o redditi sufficienti al loro mantenimento, e senza esercizio di professione», in quanto considerati alla stregua degli «zigani» e dediti al vagabondaggio, alla questua o ad altre attività illecite (furti, rapine, truffe, ecc.). Non rappresentavano, invece, una potenziale minaccia per la società le cosiddette «persone di qualità», vale a dire gli aristocratici, i chierici, i commercianti, i proprietari di beni, gli esercenti un mestiere dignitoso. Le pene

<sup>12</sup> In merito alla possibilità di domiciliarsi stabilmente in un certo luogo, era previsto che solo gli stranieri in grado di dimostrare di essere persone dalla buona moralità e condotta – nonché provvisti di adeguati e leciti mezzi di sussistenza – potessero ottenere l'apposita «carta di abilitazione»: nei confronti di tutti gli altri era possibile disporre l'allontanamento volontario, la detenzione temporanea, l'accompagnamento coatto alla frontiera. Cfr.: *Regolamento per la Polizia generale*, in «Bollettino delle leggi della Repubblica italiana», I (1802), pp. 41-47 (articoli I, V, IX-XIII); *Decreto con cui viene regolato l'esercizio della polizia amministrativa sui forestieri che viaggiano nel regno, e sui nazionali che viaggiano all'estero, o girano nell'interno*, in «Bollettino delle leggi del Regno d'Italia», I (1811), pp. 569-585.

<sup>13</sup> M. Savino, *La libertà degli altri*, cit., pp. 49-50, 52.

previste per i trasgressori spaziavano dalla detenzione alla fustigazione ed era prevista, altresì, l'espulsione per chi avesse terminato di scontare la sanzione inflitta con la condanna<sup>14</sup>.

Il dettato delle *Leggi e costituzioni di Sua Maestà* fu integrato, però, da alcune circolari ministeriali, che prevedevano per i «non-regnicoli» l'obbligo di portare sempre con sé un passaporto o altra «carta regolare», oltre che di possedere «beni e redditi» adeguati o di saper esercitare una professione. Chi non fosse stato in grado di certificare le sue qualità personali o reddituali sarebbe stato oggetto di provvedimenti di polizia diretti a impedirne l'ingresso e la permanenza nel paese, perché sospettato di attentare alla stabilità pubblica ed economica a causa delle sue condizioni di vita miserevoli o di una natura caratteriale incline a condotte viziose e criminogene<sup>15</sup>.

Parallelamente, lo Stato subalpino riuscì ad ampliare il raggio d'azione della sorveglianza sui forestieri, passando da una dimensione locale (con accertamenti effettuati dai custodi delle porte delle città o da albergatori e osti sui loro clienti) a un'estensione nazionale, grazie a una vigilanza esercitata alle frontiere in modo sempre più puntuale. Emblematico, a tale proposito, quanto statuito dalla *Circolare del Regio Comando Militare* del 16 marzo 1833, che indicava ai comandanti delle stazioni dei Carabinieri situate a presidio dei confini come dare attuazione alle norme concernenti il visto da apporre in via obbligatoria sui passaporti, specificando che era necessario respingere chi si fosse presentato senza documenti «regolari e già vidimati dalle autorità estere»<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> In tale senso disponevano le diverse redazioni del 1723, 1729 e 1770 delle *Costituzioni*, nonché le altre disposizioni emanate allo scopo di prevenire l'ingresso di «esteri» non graditi o per espellerli dal paese, come le *Regie Patenti* del 1747, 1750, 1766 e 1772 (in F. A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi, provvidenze, editti, manifesti, ecc. pubblicati dal principio dell'anno 1681 sino agli 8 dicembre 1798 sotto il felicissimo dominio della Real Casa di Savoia per servire di continuazione a quella del senatore Borelli*, Torino 1827, III, pp. 1514-1516, 1522-1525, e inoltre Torino 1830, VI, pp. 268-275, 280-289, 292, 294-299).

<sup>15</sup> In proposito si rinvia – a titolo esemplificativo – a quanto previsto dagli *Ordini dell'Inspettore del buon governo per la pubblica quiete* 1 aprile 1815 (in «Raccolta di regi editti, proclami, manifesti ed altri provvedimenti de' magistrati ed uffizi», III (1815), pp. 189-192), dalla *Circolare della segreteria di stato alle autorità di polizia, portante alcune discipline per la vigilanza sugli oziosi e vagabondi, sui mendicanti, sulle persone sospette, ecc.* del 21 settembre 1829 (in «Raccolta di regi editti, proclami, manifesti ed altri provvedimenti de' magistrati ed uffizi», XXX (1830), pp. 73-76) e dalla *Circolare del Regio Comando Militare della Città e Provincia di Torino ai signori Sindaci, colla quale loro si partecipano le varie nuove discipline previste da S.M. relativamente alla vidimazione de' passaporti, ed al rilascio di carte di soggiorno* del 16 marzo 1833 (in *Raccolta dei sovrani provvedimenti, circolari, istruzioni e lettere ministeriali dal 1833 a tutto il 1836*, Torino, Ferrero-Vertamy, 1847, pp. 28-30). Inoltre, si veda anche G. Buniva, G. Paroletti, *Il Codice penale spiegato in ciascuno dei suoi articoli*, Firenze 1842, pp. 142-146.

<sup>16</sup> Il testo della circolare si trova in *Raccolta dei sovrani provvedimenti, circolari, istruzioni e lettere*

Proprio alle istruzioni ministeriali, del resto, in quanto diretta espressione della funzione di indirizzo del potere esecutivo, si faceva un ampio ricorso per gestire il problema della condizione giuridica degli stranieri e delle conseguenze delle loro azioni. Il sistema di controlli delineato nelle ormai obsolete *Costituzioni piemontesi* era integrato e reso più flessibile dall'intermediazione di strumenti applicativi di tipo amministrativo, che consentivano alle autorità di offrire una risposta più tempestiva alle specifiche emergenze del caso. E fu nel laboratorio dello Stato piemontese che si iniziò a sperimentare quell'ampio e metodico ricorso alla regolamentazione dei flussi migratori per mezzo di atti di indirizzo politico che, in seguito, dopo l'Unità d'Italia, sarebbe divenuta una forma di «governo per circolari» degli spostamenti degli individui<sup>17</sup>.

Un altro aspetto importante è che questa dinamica della sorveglianza era attuata con modalità che rispondevano a logiche di natura preventiva e al contempo repressiva, perché si trattava non solo di impedire l'ingresso delle «persone sospette», ma anche di espellere chi fosse riuscito comunque a entrare nel paese, mobilitando contro di loro sia l'apparato di polizia sia l'ordine giudiziario. Un *modus operandi* che di lì a poco fu replicato dagli estensori del primo codice penale sardo-piemontese del 1839 e di alcune leggi speciali, come il decreto del 5 agosto 1841 concernente i processi contro i vagabondi, gli oziosi e i mendicanti, o la legge del 1848 istitutiva dell'*Amministrazione della Sicurezza pubblica*<sup>18</sup>.

Il codice albertino, per esempio, statui che i «forestieri» sorpresi senza

---

*ministeriali dal 1833 a tutto il 1836*, cit., pp. 28-30. Per una ricognizione delle misure impiegate a partire dal tardo Settecento nei confronti degli stranieri si può fare riferimento al *Manifesto del Senato di Piemonte* del 19 settembre 1772, con il quale – su ordine di Carlo Emanuele III – fu reiterato l'obbligo per gli «amministratori delle comunità» e i «giudicanti locali» di dare piena attuazione alle Regie Patenti emanate in passato con riferimento ai «provvedimenti riguardo agli oziosi, mendicanti validi e invalidi, ed altre persone sospette» (in F. A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi, providenze, editti, manifesti, ecc.* cit., Torino 1830, VI, pp. 294-299).

<sup>17</sup> Sull'origine di tale sistema di «governo per circolari» si veda I. Gjergji, *Circolari amministrative e immigrazione*, cit., pp. 9-12, 54-60. In relazione, invece, alla prassi implementata dai governi ottocenteschi di ricorrere ad atti come le circolari e i regolamenti, per interpretare e integrare le disposizioni legislative, si rinvia alle osservazioni di L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari 2001, pp. 252-254, nonché a quelle di G. Melis, *La nascita dell'amministrazione nell'Italia unita*, cit., p. 456 e ai saggi già citati (cfr. nota n. 9) contenuti nel volume F. Colao-L. Lacchè-C. Storti-C. Valsecchi (curr.), *Perpetue appendici e codicilli alle leggi italiane*, cit..

<sup>18</sup> Cfr.: G. Buniva, G. Paroletti, *Il Codice penale spiegato in ciascuno dei suoi articoli*, cit., p. 143; E. Florian, G. Cavaglieri, *I vagabondi*, Torino 1897, I, pp. 279-280. A tale proposito si veda anche: F. Verona, *Oziosi e vagabondi nella legislazione penale dell'Italia liberale*, Pisa 1984, pp. 12-18; A. Dani, *Vagabondi, zingari e mendicanti*, cit., p. 83.

documenti o condannati per «vagabondaggio», «oziosità» e «mendicità» potessero essere espulsi e ammoniti a non ritornare mai più (a pena di incorrere nella detenzione fino a un anno di carcere), mentre il decreto del 1841 specificò che tali persone dovessero essere giudicate con il rito speciale del giudizio sommario, vale a dire in segreto, senza un contraddittorio con l'accusa e private dell'assistenza di un difensore di fiducia, perché si trattava di reati estremamente frequenti e allarmanti sotto il profilo sociale<sup>19</sup>.

La legge del 1848, invece, attribuì in via generale a intendenti, questori e sindaci il compito di provvedere «all'ordine e all'osservanza delle leggi nell'interesse sì pubblico che privato»<sup>20</sup>. Non si faceva alcun cenno esplicito a misure come i respingimenti e le espulsioni, ma la formulazione generica di questa clausola era il frutto di una precisa scelta da parte del legislatore, perché si voleva consentire agli operatori dell'apparato giudiziario e amministrativo di allontanare dal paese chiunque avesse rappresentato una potenziale minaccia, a prescindere dal fatto che si fosse trattato di noti criminali o più semplicemente di soggetti che non fossero stati in grado di dimostrare la loro identità o di mantenersi da soli<sup>21</sup>.

In tal modo, però, non venivano indicati preventivamente e in modo dettagliato i motivi in base ai quali considerare pericoloso uno straniero: non era specificato quali sue condotte valutare, che tipo di documenti identificativi egli avrebbe dovuto produrre, come stabilire se fosse in grado di esercitare una professione lecita e di mantenersi da solo, di quali e quanti beni dovesse disporre per essere considerato autosufficiente. Una tale lacuna comportava, ovviamente, un grave *vulnus* ai principi di legalità e di tassatività, a cui si cercò di sopperire con una serie di circolari, istruzioni e note governative, rilasciate per dare concreta attuazione nella prassi agli indirizzi genericamente enunciati dalle leggi. La *Circolare della R. Segreteria di Stato* del 22 agosto 1850 – per esempio – ribadì come si dovessero seguire le pratiche consolidate ormai da tempo in relazione alle «persone sospette» a cui non era permesso d'introdursi nel Regno: le autorità preposte alla vigilanza dei confini dovevano respingere tutti quelli che non fossero in condizione di «giustificare le loro qualità» per mezzo di passaporti regolari, i «nullatenenti senz'arte o mestiere» e privi di mezzi economici, gli zingari, i vagabondi, i mendicanti e persino i pellegrini che

<sup>19</sup> *Codice penale per gli stati di S.M. il Re di Sardegna*, Torino 1839, articoli 453, 459 e 460. Sul decreto del 1841, in particolare, cfr.: F. Verona, *Oziosi e vagabondi nella legislazione penale dell'Italia liberale*, cit., pp. 19-20.

<sup>20</sup> In tal senso disponeva l'articolo 1 della legge, il cui testo è riportato in «Raccolta degli atti del Governo di Sua Maestà il re di Sardegna», XVI (1848), pp. 743-756.

<sup>21</sup> F. P. Contuzzi, *Espulsione di stranieri*, cit., p. 1014.

avessero fatto ricorso alla questua<sup>22</sup>. Qualche anno dopo, con le *Norme sulla dotazione minima di 100 franchi necessaria per entrare in Piemonte* del 6 novembre 1853, fu specificato ai «ricevitori delle dogane» quale fosse il patrimonio che ogni viaggiatore in transito avrebbe dovuto possedere per non essere considerato indigente e un rischio per la stabilità dell'ordine pubblico, economico e sociale<sup>23</sup>.

Per lo Stato piemontese, dunque, rientravano nel novero dei «nemici stranieri» non solo i delinquenti accertati, ma anche i poveri e gli improduttivi (compresi i venditori ambulanti, accusati di vivere di espedienti e sfruttare la credulità popolare), perché la loro incapacità di apportare un contributo al benessere collettivo era avvertita come una rilevante minaccia per gli interessi del paese. Si trattava di categorie di individui ritenuti pericolosi, in quanto coinvolti in fenomeni di marginalità e devianza che, apparentemente, sembravano renderli più inclini di altri a delinquere. E in ragione di questa ideologia del sospetto era necessario ricorrere nei loro confronti a trattamenti speciali di natura non solo punitiva, ma anche preventiva, da comminare sia con le modalità del processo penale sia con le forme più sommarie e meno garantiste delle procedure amministrative<sup>24</sup>.

Peraltro, non sempre le autorità di polizia e doganali riuscivano a esercitare un'efficace sorveglianza ai valichi di frontiera, che erano presidiate da un numero insufficiente di agenti. Era facile, inoltre, eludere i controlli servendosi di documenti contraffatti o ricorrendo all'aiuto di funzionari più o meno

<sup>22</sup> Fra le precedenti istruzioni governative a cui rinvia la circolare del 1850 vi era un *Manifesto di Polizia del R. Governo* del 1 febbraio 1845, che si può consultare – insieme a quello della circolare stessa – in «Raccolta delle istruzioni, circolari ed altre disposizioni generali emanate dalle autorità amministrative e giudiziarie», IX (1845), pp. 94-152, in particolare pp. 100, 105, 109-110, e inoltre XIV (1850), pp. 376-379, in particolare p. 377.

<sup>23</sup> G. Mortali, C. Trufelli, «Per procacciarsi il vitto». *L'emigrazione dalle valli del Taro e del Ceno dall'ancien régime al Regno d'Italia*, Reggio Emilia 2005, p. 225.

<sup>24</sup> Sulle modalità con cui la dottrina e la legislazione ottocentesca cercarono di affrontare il problema degli stranieri ricorrendo a politiche di «governamentalità» del territorio, si rinvia alle osservazioni di G. Bolis, *La polizia e le classi pericolose della società. Studi*, Bologna, 1879, pp. 244-245, 478-479, e di E. Florian, G. Cavaglieri, *I vagabondi*, cit., I, pp. 305-336. Per una ulteriore conferma in tal senso, cfr.: A. Fiori, *Mendicanti, oziosi e vagabondi nella legislazione italiana (1859-1915)*, in «Clio. Rivista trimestrale di studi storici», XXXIII (1997), 1, pp. 125-149, e in particolare pp. 134-136; L. Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma 2002, pp. 796-797, 818-819; L. Martone, *Le forme giuridiche dell'emergenza penale nelle scelte dei governi del Regno d'Italia*, in L. Martone, *Aspetti del sistema penale liberale e fascista tra leggi speciali e garanzie processuali*, Torino 2007, pp. 3-27, in particolare pp. 3-5; G. Campesi, *Genealogia della pubblica sicurezza*, cit., pp. 143-146; M. Sbriccoli, *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, cit., I, pp. 594-596; L. Lacchè, «Uno sguardo fugace». *Le misure di prevenzione in Italia tra Ottocento e Novecento*, cit., pp. 418-419; L. Lacchè, *La paura delle «classi pericolose»*, cit., pp. 172-176.

compiacenti. Come nel resto della penisola, poi, anche in Piemonte si cercava di non frapporre troppi ostacoli burocratici alla circolazione di beni e di persone che avrebbero potuto favorire in qualche modo lo sviluppo dei commerci e delle attività produttive<sup>25</sup>.

### 3. La 'repulsione' nella legislazione postunitaria.

L'articolo 3 del *Codice civile* del 1865 garantiva agli stranieri il godimento degli stessi diritti civili attribuiti agli italiani, fra cui la piena libertà di entrare, circolare e soggiornare nel Regno d'Italia. L'ideologia liberale e una concezione universalistica dei diritti naturali dell'uomo avevano indotto il legislatore ad accordare tale prerogativa senza contemplare la clausola di reciprocità di trattamento prevista dalla maggior parte degli altri Stati. In favore di una politica dell'accoglienza deponavano anche considerazioni inerenti alla necessità di favorire i rapporti internazionali di natura economica e commerciale, i trasferimenti di capitale e l'afflusso di manodopera qualificata, nonché la memoria della protezione accordata a tanti esuli da diverse nazioni europee. Di conseguenza, chiunque era libero di varcare i confini e non era considerato di per sé un pericolo per la sicurezza interna, a condizione ovviamente di rispettare le leggi vigenti<sup>26</sup>.

Peraltro, anche nel nuovo regime liberale e costituzionale gli spostamenti potevano essere limitati, adducendo un superiore interesse alla tutela dell'ordine pubblico, della coesione sociale, della salute e dell'economia. Il potere di disciplinare i movimenti dei «non regnicoli» per mezzo di espulsioni o di «repulsioni» (come erano chiamati dalla dottrina i respingimenti) era giustificato con l'argomentazione che la loro libertà di circolare e di risiedere nel paese potesse essere regolamentata con leggi speciali (per esempio, con le norme sui

<sup>25</sup> In relazione alla necessità di rafforzare i controlli alle frontiere, esercitando, però, la «massima tolleranza» possibile verso gli stranieri non del tutto in regola ma privi di una «attitudine sospetta», specie nelle località dove il loro passaggio era frequente, si vedano le raccomandazioni contenute nella *Circolare del Ministero dell'Interno, Vidimazione dei passaporti alla frontiera* del 17 aprile 1857 (in «Raccolta delle istruzioni, circolari ed altre disposizioni generali emanate dalle autorità amministrative e giudiziarie», XXI (1857), pp. 218-219) e nelle *Istruzioni intorno ai passaporti* del 13 novembre 1857 (in «Raccolta delle istruzioni, circolari ed altre disposizioni generali emanate dalle autorità amministrative e giudiziarie», XXI (1857), pp. 586-599).

<sup>26</sup> Cfr.: S. Correa, *La sicurezza pubblica del Regno d'Italia*, cit., II, pp. 57-58, 82-87; C. Astengo, G. Sandri, *La nuova legge sulla pubblica sicurezza con riferimento anche alle disposizioni in vigore sul personale di P.S. e a quelle di polizia giudiziaria*, Roma 1889, p. 543; Or. Ranelletti, *La polizia di sicurezza*, in V. E. Orlando (cur.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano 1904, IV, parte I, p. 999.

passaporti e sui visti) e subire limitazioni a causa del loro *modus vivendi* (per motivi di povertà, mancanza di un lavoro, condizioni di salute, condotte illecite). Dal momento, poi, che non si trattava di cittadini del regno, essi non avevano gli stessi diritti politici degli italiani ed era possibile impedire loro di entrare in Italia o allontanarli dal territorio nazionale, utilizzando provvedimenti di natura non solo giudiziaria ma anche amministrativa, purché assunti sulla base di comprovate esigenze di sicurezza comune<sup>27</sup>.

La progressiva estensione a tutte le province del regno (con la sola eccezione della Toscana) del *Codice penale* sardo-piemontese del 1859 e della *Legge sulla pubblica Sicurezza* dello stesso anno non contribuì del tutto a fare chiarezza, visto che entrambe le fonti tacevano in merito alle repulsioni alle frontiere e contemplavano solo le espulsioni degli stranieri condannati per oziosità, vagabondaggio, mendicizia e per reati contro la proprietà<sup>28</sup>.

Anche in questo caso, quindi, era alle circolari ministeriali che si doveva fare riferimento per trovare delle indicazioni in merito ai respingimenti. Le *Istruzioni per servizio della pubblica sicurezza* rilasciate dal Ministero dell'Interno il 20 febbraio 1860 raccomandavano di inibire il transito ai «forestieri» sprovvisti di documenti, ma di usare la massima tolleranza verso quelli i cui passaporti non fossero pienamente in regola, a meno che non sussistessero dei giusti motivi per dubitare della loro condotta, come il fatto di voler ritornare in Italia dopo esserne stati allontanati in precedenza oppure di comportarsi con «attitudine sospetta [...] in circostanze politiche o di ordine pubblico». Le forze di polizia avrebbero dovuto adottare tutte le precauzioni utili a bloccare tali «pericolosi» individui direttamente ai confini o a rimandare da dove proveniva chi fosse riuscito a entrare nel paese, eseguendo – di fatto – dei respingimenti in via

<sup>27</sup> In tal senso concordavano: S. Correa, *La sicurezza pubblica del Regno d'Italia*, cit., II, pp. 88-90, 110-111; G. Bolis, *La polizia e le classi pericolose della società*, cit., pp. 245-246; P. Esperson, *Condizione giuridica dello straniero secondo le legislazioni italiana ed estere*, Roma-Torino-Firenze 1890, I, p. 78; R. Garzia, *L'espulsione degli stranieri*, Città di castello 1899, pp. 18-19; R. Monzani, *Il diritto di espellere gli stranieri considerato nella dottrina, nella legislazione e nella giurisprudenza*, Modena 1899, pp. 20-29, 56-59. Per ulteriori approfondimenti si rinvia anche alle osservazioni di: A. Lonni, *Dalla prassi alla norma. Criteri di definizione e di repressione delle azioni proibite (secoli XVIII-XIX)*, in A. Pastore-P. Sorcinelli (curr.), *Emarginazione, criminalità e devianza in Italia tra '600 e '900*, Milano 1990, pp. 85-101, e in particolare pp. 88-90; G. Sirianni, *La polizia degli stranieri*, cit., pp. 1-4; M. Pifferi, *Diritto individuale o pericolo sociale? Scienza giuridica ed emigrazione tra Otto e Novecento*, in O. Giolo-M. Pifferi (curr.), *Diritto contro*, cit., pp. 47-79, e in particolare p. 39; M. Savino, *La libertà degli altri*, cit., pp. 50-51, 69-74, 78; G. Itzcovich, *Migrazioni e sovranità. Alcune osservazioni su concetto, fonti e storia del diritto di migrare*, in «Ragion pratica», XLI (2013), pp. 433-450, in particolare pp. 442-443.

<sup>28</sup> Cfr.: *Codice penale per gli Stati di S. M. il re di Sardegna*, Torino 1859, articoli 439 e 446; *Legge sulla pubblica Sicurezza, in data 13 novembre 1859*, in «Raccolta degli atti del Governo di Sua Maestà il re di Sardegna», XXVIII (1859), 2, pp. 1801-1844, articolo 88.

immediata o differita senza alcun controllo da parte degli organi giudiziari<sup>29</sup>.

La cornice normativa non mutò significativamente per effetto dell'approvazione della legge del 20 marzo 1865 sull'unificazione amministrativa, che all'Allegato B conteneva il testo della nuova *Legge sulla sicurezza pubblica*<sup>30</sup>.

Per poter circolare liberamente nel paese, l'articolo 65 prescriveva di munirsi di un «documento sufficiente ad accertare la identità della persona», perché nei confronti di chi non fosse stato in grado di dare contezza di sé i prefetti avrebbero potuto valutare se fosse opportuno disporre il rimpatrio con foglio di via obbligatorio nello Stato di provenienza. Ai sensi, poi, della clausola generale di cui all'articolo 9 («gli ufficiali ed agenti [...] debbono vegliare all'osservanza delle leggi ed al mantenimento dell'ordine e specialmente a prevenire i reati») e di quanto previsto dall'articolo 73 in relazione agli oziosi e ai vagabondi, i prefetti potevano addurre a loro discrezione una qualsiasi esigenza di natura preventiva per decretare l'espulsione di chi fosse sospettato di costituire una minaccia per la sicurezza dei cittadini e dei loro beni, per l'economia nazionale, per la moralità dei costumi o il rispetto delle leggi, indipendentemente dal fatto che avessero già commesso un reato in Italia e che fossero in attesa di giudizio<sup>31</sup>.

La novella del 1865 non delineava, però, una disciplina generale e organica in tema di misure di polizia destinate agli stranieri, né erano regolamentati i respingimenti. In assenza di consistenti flussi migratori provenienti dall'estero, la libertà di entrare in Italia era riconosciuta come un diritto e non si avvertiva la necessità di rendere più severi i controlli ai confini. Inoltre, era pur sempre possibile impedire l'ingresso nel paese sfruttando la formulazione volutamente vaga delle clausole di legge concernenti la tutela dell'incolumità pubblica, oppure invocando il rispetto delle norme sui passaporti e di appositi provvedimenti ministeriali, come le *Istruzioni pei funzionari di pubblica sicurezza*

---

<sup>29</sup> Le *Istruzioni pel servizio della pubblica sicurezza* del 1860, che all'articolo 27 chiarivano quali fossero le misure adottabili nei confronti degli stranieri pericolosi, si possono consultare in: *Pubblicazione del Regio Commissariato Straordinario delle Marche*, cit., pp. 1-21, e in particolare p. 14. L'articolo 27 prevedeva anche che il Ministro dell'Interno esercitasse un controllo preventivo sui provvedimenti emessi dalle «autorità politiche» competenti, ma solo in caso di espulsione e comunque non in favore di chi fosse stato «sorpreso a entrare» nel paese con fare sospetto. S. Correa, *La sicurezza pubblica del Regno d'Italia*, cit., I, p. 33 e II, pp. 103, 110.

<sup>30</sup> Il testo dell'*Allegato B* e quello del *Regolamento* per l'esecuzione di tale legge sono riportati da F. Bufalini, *La legge di pubblica sicurezza spiegata nella pratica e nella giurisprudenza ovvero commentario teorico pratico della legge e del regolamento di pubblica sicurezza*, Torino 1880.

<sup>31</sup> Cfr.: V. Isacco, C. Salvarezza, *Commentario della legge sulla pubblica sicurezza del 20 marzo 1865*, Firenze 1867, p. 433; R. Monzani, *Il diritto di espellere gli stranieri*, cit., pp. 142-143; L. Perroni, *La legge di Pubblica sicurezza*, in *Enciclopedia del diritto penale italiano*, XIII, Milano 1910, pp. 1-509, in particolare p. 375.

diffuse dal ministro Ricasoli nel 1867, dove si faceva esplicito riferimento ai «forestieri [...] respinti» per irregolarità dei loro documenti<sup>32</sup>.

Lo Stato liberale concedeva a tutti di poter circolare e soggiornare liberamente, ma allo stesso tempo – in nome di un generico rinvio a esigenze di «difesa sociale» – si riservava di sorvegliare e limitare tale libertà, specialmente qualora non vi fossero stati altri modi per prevenire l'abuso dei diritti assicurati dall'ordinamento giuridico. Tutto ciò avveniva senza predeterminare esaustivamente in via legislativa le tipologie di misure adottabili, né tanto meno le procedure con cui disporre l'applicazione. Il potere di respingere e di espellere era considerato una naturale manifestazione della sovranità, da esercitare in nome della salvaguardia di interessi nazionali e dei singoli cittadini: una prerogativa che si estrinsecava nell'adozione di atti di «alta polizia», emessi da organi amministrativi e non impugnabili in via giudiziaria (per esempio, al fine di contestare il mancato rispetto delle garanzie di difesa)<sup>33</sup>.

Una conferma in tal senso si può rinvenire, ancora una volta, nel dettato delle circolari relative a situazioni emergenziali, come quella del 16 agosto 1872 concernente l'arrivo delle compagnie di zingari. Per evitare di dover ricorrere a espulsioni di massa, con tutte le difficoltà operative del caso e i rilevanti costi a carico dello Stato, era assolutamente necessario esercitare una vigilanza più stretta alle frontiere e proibire l'ingresso nel regno a tali «vagabondi che vivono di questua, furti, frodi, simulando l'esercizio di qualche mestiere»<sup>34</sup>. In seguito, ai prefetti delle province di confine fu reiterato più volte l'invito ad assicurarsi che le «grosse comitive di zingari stranieri che si aggirano negli Stati confinanti» venissero bloccate ai valichi di terra, mentre alle Capitanerie di porto fu ingiunto di non fare sbarcare quelli che fossero giunti via mare, lasciando alle società di navigazione l'onere di portarli via a loro spese, sul presupposto di non averli edotti in modo adeguato – al momento dell'imbarco – di essere persone sgradite

<sup>32</sup> M. Galizia, *La libertà di circolazione e soggiorno (dall'Unificazione alla Costituzione italiana)*, cit., p. 491. Per quanto riguarda il testo delle Istruzioni Ricasoli del 1867, e in particolare dell'articolo 66 relativo alle espulsioni e ai respingimenti degli stranieri, si veda *Codice di pubblica sicurezza. Raccolta di Leggi*, cit., pp. 316-364.

<sup>33</sup> Cfr.: L. Perroni, *La legge di Pubblica sicurezza*, cit., pp. 373-374; G. Guidi, *Espulsione, repulsione, internamento degli stranieri*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, V, parte III, Milano 1911, pp. 413-414; E. Saracini, *Nuova pratica di polizia amministrativa*, Napoli 1929, pp. 298-299. In proposito si vedano anche le più recenti osservazioni di: M. Meccarelli, *Fuori dalla società: emergenza politica, espansione del sistema penale e regimi della legalità nel tardo Ottocento. Una comparazione tra Italia e Francia*, in F. Colao-L. Lacchè-C. Storti-C. Valsecchi (curr.), *Perpetue appendici e codicilli alle leggi italiane*, cit., pp. 465-487 e in particolare pp. 477-480; M. Savino, *La libertà degli altri*, cit., 2012, pp. 77-78.

<sup>34</sup> *Codice di pubblica sicurezza. Raccolta di Leggi*, cit., pp. 833-834.

alle autorità italiane<sup>35</sup>.

#### 4. *La riforma del 1889.*

Con la promulgazione del *Regio decreto 30 giugno 1889, n. 6144, che approva il testo della legge di pubblica sicurezza* e del relativo *Regolamento per l'esecuzione* dell'8 novembre 1889, n. 6517, il legislatore decise di apportare dei significativi cambiamenti alla disciplina concernente la tutela dell'ordine pubblico, fra cui quello di contemplare espressamente i respingimenti nel novero delle misure destinate a neutralizzare tre specifiche categorie di potenziali *disturber*: i «viandanti», i «liberati dal carcere» e i «non regnicoli»<sup>36</sup>.

Il codice penale approvato in quello stesso anno su iniziativa del Guardasigilli Zanardelli non distingueva gli autori dei reati in base alla loro nazionalità, né includeva i respingimenti e le espulsioni fra le pene accessorie irrogabili dai giudici. Si trattava di un testo espressione dei postulati dell'Illuminismo giuridico e della penalistica liberale, *in primis* del principio di legalità con il suo corollario della tassatività delle fattispecie, motivo per cui non vi poteva essere spazio per la repressione di condotte riconducibili solo alle categorie del sospetto e degli *status* personali. Il governo aveva scelto, quindi, di ricorrere alla legislazione speciale per regolamentare il ricorso alle misure di

<sup>35</sup> In proposito si veda quanto previsto dalle circolari del 23 maggio e dell'8 giugno 1879, entrambe consultabili in *Codice di pubblica sicurezza. Raccolta di Leggi*, cit., pp. 841-842. Va poi rilevato che dallo spoglio di alcune fra le principali riviste dell'epoca – «Annali della giurisprudenza italiana», «Il Foro Italiano», «Giurisprudenza italiana», «La legge», «Monitore dei tribunali», «Repertorio generale di giurisprudenza civile, penale, commerciale ed amministrativa del Regno», «Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza», ecc. – non sono emersi casi giurisprudenziali utili a fare luce sulle modalità con cui venissero eseguiti nella prassi i respingimenti alle frontiere. L'assenza di precedenti di qualche rilevanza nei repertori è riconducibile, presumibilmente, a un concorso di fattori diversi, come l'esiguità dei flussi in entrata di stranieri considerati pericolosi, la difficoltà di esercitare controlli accurati ai confini da parte delle forze di polizia e la circostanza che le misure di allontanamento fossero disposte con provvedimenti amministrativi non contestabili in sede giudiziaria.

<sup>36</sup> *Relazione della Commissione composta dai deputati La Porta, presidente, Brunialti, segretario, Fili-Astolfone, Tondi, Pelosini, Ferri Enrico, Pais, Oddone e Curcio, relatore sul Disegno di Legge presentato dal Presidente del Consiglio, Ministro dell'Interno (Crispi) il 23 febbraio 1888 – Sulla Pubblica sicurezza. Seduta del 14 maggio 1888*, in *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XVI, II Sessione 1887-88, Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 115-A, pp. 3-60 e in particolare pp. 39-42. Il testo della legge di pubblica sicurezza si può consultare in E. Ferretti, *La legge di pubblica sicurezza per il Regno d'Italia 30 giugno 1889*, Portici 1903, mentre quello del regolamento di attuazione è pubblicato in «Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia», CCLXXXVI (1915), pp. 4100-4105.

prevenzione nei confronti dei «cittadini esteri», rimettendo la decisione in merito alla loro applicazione alle autorità di polizia. Se era compito della magistratura sanzionare le condotte illecite, erano invece gli organi amministrativi a dover «impedire e risparmiare l'opera della giustizia punitiva [...] col prevenire i reati», applicando i provvedimenti *praeter e post delictum* utili a neutralizzare gli individui sospettati di rappresentare una minaccia di qualche tipo<sup>37</sup>.

Dal canto suo, la nuova *Legge di pubblica sicurezza* non prescriveva di richiedere un'autorizzazione o un *nulla osta* per l'ingresso e il soggiorno nel territorio italiano: l'immigrazione clandestina non era contemplata fra i reati e l'unica preoccupazione del governo era che gli stranieri non violassero le leggi vigenti. I legami di fraternità e di ospitalità fra i popoli dovevano cedere il passo di fronte alla necessità per lo Stato di assicurare la propria conservazione e la tranquillità del paese, esercitando il «diritto d'impero [...] di tutelare i suoi governati con l'allontanare da loro chi li disturba [...] offenda o ponga in pericolo l'ordine pubblico»<sup>38</sup>. Secondo il Presidente del Consiglio Crispi, nell'interesse della «difesa sociale» le libertà individuali potevano subire delle limitazioni, ma per non dar luogo ad arbitri e abusi era necessario che il legislatore indicasse con chiarezza e precisione alle autorità politiche le modalità e le condizioni con cui operare, di modo che fosse chiaro ai cittadini italiani ed esteri che le loro vite non dipendevano dalla «volontà di un funzionario» ma erano sotto «l'usbergo [...] dell'autorità della legge»<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> In tal senso si espresse alla Camera – il 14 maggio 1888 – il relatore del progetto di legge sulla pubblica sicurezza, l'onorevole Curcio, presentandolo come il frutto di un difficile compromesso fra le contrapposte esigenze di tutelare la pacifica convivenza, lasciando «ai funzionari che ne curano l'esecuzione una certa indispensabile libertà d'azione», e di «premunirsi contro l'arbitrio, tutelando ogni diritto umano» da eventuali abusi posti in essere dalle autorità (*Relazione della Commissione*, cit., pp. 59-60). Analoghe considerazioni furono espresse dal guardasigilli Zanardelli nel presentare al sovrano il testo del nuovo codice penale, come risulta in *Relazione a S.M. il re del ministro guardasigilli (Zanardelli) nell'udienza del 30 giugno 1889 per l'approvazione del testo definitivo del codice penale*, Roma 1889, p. 18. Per ulteriori considerazioni sul punto si rinvia a: C. Astengo, G. Sandri, *La nuova legge sulla pubblica sicurezza*, cit., p. 546; R. Monzani, *Il diritto di espellere gli stranieri*, cit., pp. 144-147; G. Sabatini, *Stranieri (Espulsione degli)*, cit., p. 543. Cfr., inoltre: F. Verona, *Oziosi e vagabondi nella legislazione penale dell'Italia liberale*, cit., pp. 54-55; D. Petrini, *Il sistema di prevenzione personale tra controllo sociale ed emarginazione*, cit., p. 900; G. Sirianni, *La polizia degli stranieri*, cit., pp. 1-2; L. Martone, *Le forme giuridiche dell'emergenza penale*, cit., pp. 14-19; L. Martone, *La difesa dell'ordine. Il dibattito parlamentare del 1888 sulla legge di pubblica sicurezza*, in L. Martone, *Aspetti del sistema penale liberale e fascista*, cit., pp. 31-112, in particolare pp. 33, 38-39, 53-55; M. Savino, *La libertà degli altri*, cit., pp. 78-80.

<sup>38</sup> *Relazione della Commissione*, cit., p. 42.

<sup>39</sup> *Disegno di legge sulla pubblica sicurezza presentato dal Pres. del Consiglio, Crispi, Ministro dell'interno*,

Le misure di sicurezza rivolte a contrastare l'eventuale pericolosità sociale degli stranieri – come i respingimenti e le espulsioni – erano espressamente tipizzate, in modo da fornire maggiori garanzie di un giusto trattamento in sede applicativa. Tuttavia, non era previsto che il ricorso a tali «atti di polizia» avvenisse in sede giudiziale e in contraddittorio con la difesa, né tanto meno con l'allegazione obbligatoria delle motivazioni e con la possibilità di impugnarne l'esecuzione davanti agli organi giudiziari. Contro i decreti dei prefetti e del Ministro dell'Interno che avessero respinto o espulso qualcuno non si poteva adire nemmeno il Consiglio di Stato, perché ai sensi della legge del 1889 sulla giustizia amministrativa si trattava di decisioni assunte da organi che erano espressione del potere esecutivo nel pieno esercizio delle sue funzioni. L'unica via per ottenere una modifica o una revoca era quella di presentare un ricorso all'autorità superiore in via gerarchica oppure di chiedere, in estrema istanza, l'intervento del Parlamento e del re<sup>40</sup>.

Nel presentare il disegno di legge alla Camera, il 23 febbraio 1888, Crispi aveva illustrato sinteticamente le scarse linee guida a cui si era attenuto il governo nel redigere gli articoli del progetto relativi ai «forestieri». In merito alle modalità con cui identificare i soggetti da considerare pericolosi non erano previste particolari innovazioni rispetto al passato, perché di fatto si continuava a ricorrere a categorie generiche e suscettibili di interpretazioni discrezionali, come quella degli autori di condotte antigiuridiche o che turbassero in qualche modo la «sicurezza interna ed esterna», per non parlare, poi, del riferimento a chi avesse vissuto da «vagabondo» o fosse «senza occupazione e senza mezzi». D'altra parte, il Presidente del Consiglio si attribuiva il merito di aver riservato all'esclusiva «responsabilità del Ministro» la decisione di decretare l'espulsione per motivi di ordine pubblico, ma soprattutto di aver fortemente limitato ai casi di sola urgenza la facoltà dei prefetti delle province di frontiera di «respingere dal confine» o di «internare» i «non italiani»<sup>41</sup>.

---

*nella seduta del 23 febbraio 1888*, in «Giurisprudenza Italiana, raccolta generale, periodica e critica di giurisprudenza, legislazione e dottrina», XL (1888), parte V, pp. 8-38, e in particolare p. 8.

<sup>40</sup> Cfr.: P. Esperson, *Espulsione degli stranieri secondo la legislazione italiana e le legislazioni straniere*, in «Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza», XLIII (1896), pp. 17-18; C. Summonte, *Guida teorico-pratica amministrativa*, Napoli 1893, II, *Commento delle leggi di pubblica sicurezza*, *Testo Unico appr. con R. D. 30 giugno 1889, n. 6144*, pp. 82-83; F. P. Contuzzi, *Espulsione di stranieri*, cit., pp. 1029-1030; A. Saccone, *La legge di pubblica sicurezza*, Milano 1930, pp. 180-182; L. Perroni, *La legge di Pubblica sicurezza*, cit., pp. 380-381, 384; G. Guidi, *Espulsione, repulsione, internamento degli stranieri*, cit., pp. 410-414.

<sup>41</sup> *Disegno di legge sulla pubblica sicurezza presentato dal Pres. del Consiglio, Crispi*, cit., p. 20. L'esame del disegno di legge si svolse alla Camera dei Deputati (dal 9 al 21 novembre 1888) e al Senato (dal 6 all'8 dicembre) in tempi estremamente rapidi, perché – per evitare i rischi che avrebbe

Secondo il combinato disposto dell'articolo 90 della legge e dell'articolo 87 del regolamento attuativo, i condannati per aver commesso un reato potevano essere espulsi dai prefetti, una volta che avessero terminato di scontare la relativa pena. In tal caso, si trattava di ponderare attentamente se fosse utile applicare una misura *post delictum* che non costituiva una sanzione accessoria, ma un provvedimento amministrativo emesso a discrezione delle autorità, allo scopo di allontanare dal territorio nazionale un temibile criminale. Peraltro, la decisione del prefetto non era immediatamente esecutiva, perché era previsto che si dovesse ottenere la previa approvazione da parte del Ministero dell'Interno. Al titolare di questo dicastero era attribuito, poi, il potere di decidere se espellere in via 'straordinaria' gli stranieri – di passaggio o già residenti da tempo nel paese – sulla base di generici motivi di «ordine pubblico» e indipendentemente dal fatto che avessero commesso un qualche illecito. Il dettato normativo era formulato in termini vaghi e suscettibile di differenti esegesi, ma era prevalsa la considerazione che fosse impossibile enunciare una completa casistica delle persone rappresentanti un potenziale rischio per la sicurezza individuale e collettiva: se lo erano sicuramente i vagabondi, gli oziosi e gli zingari, non si poteva dire lo stesso di chi fosse arrivato in Italia per cercare un lavoro e migliorare le proprie condizioni di vita nel rispetto della legge<sup>42</sup>.

potuto correre il governo a causa di un articolato e contestato dibattito – Crispi ricorse all'escamotage di fissare la data di inizio della discussione parlamentare al primo giorno della ripresa dei lavori dopo la pausa estiva, facendo modificare l'ordine del giorno che prevedeva la trattazione di altri progetti di legge prima di passare a quello sulla pubblica sicurezza (L. Martone, *Aspetti del sistema penale liberale e fascista*, cit., pp. 58-64). Gli articoli relativi agli stranieri da espellere o respingere, poi, non furono oggetto di alcun rilievo da parte dei deputati e dei senatori, che li approvarono senza proporre di apportare delle modifiche, come risulta in *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XVI, II Sessione 1887-88, Discussioni*, tornata del 16 novembre 1888, p. 5256, nonché in *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XVI, II Sessione 1887-88, Discussioni*, tornata del 15 dicembre 1888, p. 6080. Cfr., anche, S. Tringali, *Dizionario politico e di pubblica sicurezza, dottrina, legislazione, giurisprudenza*, Milano 1903, p. 357

<sup>42</sup> Qualora non vi fossero stati gli estremi legali per poter espellere uno straniero fermato per condotta sospetta o che non avesse saputo o voluto dare conto di sé, l'articolo 84 della legge di pubblica sicurezza e l'articolo 90 del regolamento attuativo prevedevano che i prefetti potessero disporre il rimpatrio con foglio di via obbligatorio o per traduzione coatta. Su questi e tutti gli ulteriori aspetti della disciplina in tema di espulsioni, cfr.: P. Esperson, *Condizione giuridica dello straniero*, cit., pp. 73-74, 86-89; P. Esperson, *Espulsione degli stranieri secondo la legislazione italiana e le legislazioni straniere*, in «Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza», XLIII (1896), p. 7; C. Summonte, *Guida teorico-pratica amministrativa*, cit., II, pp. 80-83; F. P. Contuzzi, *Espulsione di stranieri*, cit., pp. 1020, 1022, 1036; S. Tringali, *Dizionario politico e di pubblica sicurezza*, cit., p. 968; A. Saccone, *La legge di pubblica sicurezza*, Milano 1909, pp. 491-492; L. Perroni, *La legge di Pubblica sicurezza*, cit., pp. 375-381; G. Guidi, *Espulsione, repulsione, internamento degli stranieri*, cit., pp. 389-390, 395-399, 410-412.

L'aspetto più innovativo della legislazione del 1889 consisteva, però, nel fatto che – per la prima volta – i prefetti delle province di confine fossero esplicitamente autorizzati a decidere se ricorrere o meno alle due ulteriori misure di sicurezza dei «respingimenti» e degli «allontanamenti» dalle frontiere verso l'interno del paese. Qualche tempo prima, il *Regolamento pel rilascio dei passaporti* del 1887 aveva già precisato come i viaggiatori fossero obbligati a presentare i loro documenti agli impiegati delle dogane, che in caso di irregolarità avrebbero dovuto respingerli. A distanza di due anni il governo aveva deciso che fosse giunto il momento di esercitare una più attenta sorveglianza sulle frontiere e per conseguire tale scopo furono promulgate nuove specifiche disposizioni<sup>43</sup>.

Secondo l'articolo 92 della legge di pubblica sicurezza, agli stranieri incapaci di saper «dare contezza di sé» o «sprovveduti di mezzi economici» poteva essere negato l'ingresso nel paese per mezzo di un decreto di respingimento emesso dai prefetti in ragione di «motivi d'ordine pubblico». Il sospetto di mettere a repentaglio la sicurezza collettiva e individuale ricadeva, nuovamente, sui forestieri poveri e dall'identità non accertabile, in quanto ritenuti più inclini degli altri a delinquere e considerati un peso insostenibile per le finanze statali (scontato, in proposito, il riferimento a vagabondi, oziosi, mendicanti e zingari). La necessità, poi, di dare applicazione immediata a tali repulsioni – per ragioni di urgenza accertabili dai prefetti – rendeva superfluo interpellare in via preventiva il Ministro dell'Interno e allegare le specifiche motivazioni che avessero portato all'adozione di tali misure<sup>44</sup>.

L'articolo 92 prevedeva che i prefetti delle zone di frontiera potessero ordinare anche il cosiddetto «internamento», cioè l'allontanamento verso l'interno del regno degli stranieri pericolosi o che fossero stati condannati per un qualche motivo. In tal modo, sarebbero stati confinati in zone remote del

<sup>43</sup> Sul punto, oltre che per una disamina del *Regolamento pel rilascio dei passaporti* e delle *relative Istruzioni per l'applicazione del regolamento* del 1887, si veda: C. Astengo, G. Sandri, *La nuova legge sulla pubblica sicurezza*, cit., pp. 514-523; A. Saccone, *La legge di pubblica sicurezza*, cit., pp. 482-483.

<sup>44</sup> Cfr.: C. Astengo, G. Sandri, *La nuova legge sulla pubblica sicurezza*, cit., p. 549; V. Zonghi, *La nuova legge sulla pubblica sicurezza del 30 giugno 1889*, Jesi 1890, pp. 139-140; F. P. Contuzzi, *Espulsione di stranieri*, cit., pp. 1020-1022; A. Mascolini, *Nuova legge pratica di pubblica sicurezza coordinata al relativo regolamento, ai RR. decreti, ai Codici penale, civile, commerciale ed allo Statuto fondamentale del Regno e colle leggi e regolamenti comunale e provinciale, sulla sanità pubblica, emigrazione, caccia, bollo, concessioni governative, polveri piriche, reclutamento dell'esercito, stampa, meretricio, lotto pubblico, infortuni degli operai sul lavoro, ecc., ed illustrata dalle circolari ed istruzioni ministeriali e dalle massime di giurisprudenza pubblicate a tutto novembre 1898*, Gaeta 1898, pp. 179-180; A. Saccone, *La legge di pubblica sicurezza*, cit., p. 483; L. Perroni, *La legge di Pubblica sicurezza*, cit., p. 382; G. Guidi, *Espulsione, repulsione, internamento degli stranieri*, cit., pp. 388, 412-414.

paese, per evitare che avessero contatti con l'estero e per sottoporli a una vigilanza più stretta da parte delle forze dell'ordine, in attesa che il Ministro dell'Interno o gli stessi prefetti decidessero eventualmente di espellerli (in conformità a quanto statuito dall'articolo 90)<sup>45</sup>.

Da quanto rilevato, emerge chiaramente come nel tipizzare e regolare queste procedure lo Stato avesse cercato di creare un sistema uniforme e coerente di misure di polizia, in modo che il *modus operandi* tipicamente discrezionale delle autorità amministrative – ritenuto indispensabile per assicurare rapidità ed efficienza all'azione di prevenzione dei reati – non portasse all'assunzione di decisioni arbitrarie e irrispettose dei diritti naturali di ogni individuo<sup>46</sup>.

Ciononostante, la legge del 1889 era carente sotto diversi aspetti. In primo luogo, non si faceva alcun cenno ai respingimenti eseguiti direttamente alle frontiere o nei porti, senza rivolgersi ai prefetti, da parte delle autorità poste a guardia dei confini. Tanto meno era contemplato il caso di un'eventuale inottemperanza a un simile divieto di ingresso, anche se la tesi prevalente in dottrina era che il comportamento di chi fosse entrato comunque nel regno avrebbe costituito una contravvenzione sanzionabile al pari di quella posta in essere da chi, dopo essere stato espulso dal paese, vi avesse fatto ritorno (quindi, con l'arresto fino a sei mesi e con un'espulsione)<sup>47</sup>. Il legislatore non aveva preso in considerazione neppure l'evenienza che i destinatari di tali provvedimenti fossero costretti ad abbandonare l'Italia per recarsi in paesi in cui avrebbero potuto essere oggetto di discriminazioni o persecuzioni, né erano previste eccezioni di tipo umanitario in favore dei più deboli, come donne in cinta, bambini e anziani.

La normativa non indicava, poi, chiaramente quali fossero i motivi di «ordine pubblico» che consentissero di limitare quella libertà di circolare e di soggiornare nel territorio nazionale che, almeno in linea teorica, era riconosciuta a chiunque, compresi i cittadini di altri paesi. Il riferimento a un superiore interesse nazionale poteva essere utilizzato come una sorta di clausola di stile, per invocare la necessità di salvaguardare – di volta in volta – l'osservanza delle leggi e la pace sociale, le finanze e l'economia statali, il lavoro degli italiani, la cultura e i costumi locali, ecc. Inoltre, la valutazione della presunta pericolosità

---

<sup>45</sup> Cfr.: C. Astengo, G. Sandri, *La nuova legge sulla pubblica sicurezza*, cit., p. 549; V. Zonghi, *La nuova legge sulla pubblica sicurezza del 30 giugno 1889*, cit., pp. 139-140; F. P. Contuzzi, *Espulsione di stranieri*, cit., pp. 1018-1019; Garzia, *L'espulsione degli stranieri*, cit., pp. 26-27; L. Perroni, *La legge di Pubblica sicurezza*, cit., p. 383; G. Guidi, *Espulsione, repulsione, internamento degli stranieri*, cit., pp. 388, 414.

<sup>46</sup> *Relazione della Commissione*, cit., pp. 59-60.

<sup>47</sup> In tal senso concordavano: L. Perroni, *La legge di Pubblica sicurezza*, cit., p. 384; G. Guidi, *Espulsione, repulsione, internamento degli stranieri*, cit., p. 415.

dei forestieri era rimessa al giudizio dei prefetti, che erano espressione diretta del potere esecutivo e le cui decisioni erano vincolate al rispetto di determinati requisiti solo nel caso delle espulsioni (la previa espiazione della pena e il nulla osta del Ministero dell'Interno), mentre nelle ipotesi di respingimento o di allontanamento le risoluzioni prefettizie erano il frutto di considerazioni maggiormente discrezionali e foriere, quindi, di conseguenze ben più severe sul piano pratico. L'esecuzione di tali misure di polizia, poi, avveniva senza le garanzie di imparzialità offerte da un procedimento giudiziario e non era richiesto di allegare le motivazioni che ne avessero giustificato l'adozione. *Last but not least*, trattandosi di provvedimenti di tipo politico, era possibile contestarne l'efficacia solo rivolgendosi in via gerarchica al ministro e non alla magistratura (salvo invocare un intervento in via straordinaria del Parlamento o del re)<sup>48</sup>.

Ad ogni modo, le scelte operate dal legislatore rispondevano a un preciso disegno sistematico. Si trattava di integrare il sistema delineato nel codice Zanardelli, riconducendo le misure di allontanamento degli stranieri fra gli atti contemplati dalla legge speciale di pubblica sicurezza, con il risultato di sottoporre anche i forestieri – al pari di tutte le persone pericolose – a un duplice livello di legalità. La povertà, la disoccupazione, le cattive condizioni di salute e le condotte di vita irregolari erano fattori che contribuivano a individuare gli uomini, le donne e persino i fanciulli da assoggettare a un meccanismo di controlli a «due tempi», basato sul contestuale impiego degli strumenti approntati dal codice penale e dalla legge del 1889. La sorveglianza nei confronti di viaggiatori e migranti era esercitata, quindi, a volte con le garanzie offerte dall'attività giurisdizionale e nel rispetto dei principi di legalità e di tassatività, ma più spesso con le forme della discrezionalità amministrativa impiegata dalle autorità prefettizie e di polizia, che valutavano le condotte dei singoli sulla base di un giudizio condotto con criteri di opportunità (soppesando fattori come lo status sociale, il possesso di beni, la capacità lavorativa, ecc.) e senza una considerazione empirica degli specifici effetti dei loro comportamenti<sup>49</sup>.

Se, poi, dalla disamina del dato normativo si passa a prendere in

<sup>48</sup> M. Savino, *La libertà degli altri*, cit., pp. 80-85.

<sup>49</sup> In merito al ricorso nel sistema giuridico dell'Italia liberale a un doppio livello di legalità normativa, fondato sull'esistenza di un codice penale per «galantuomini» e di un «sotto-sistema» di leggi di polizia e di ordine pubblico per i «pericolosi birbanti» e i soggetti «sospetti» per condizioni personali e sociali, si rinvia alle osservazioni di M. Sbriccoli, *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, cit., I, pp. 594-596. Sul punto si veda anche: L. Ferrajoli, *Diritto e ragione*, cit., pp. 796-797, 818-819; L. Martone, *Le forme giuridiche dell'emergenza penale*, cit., in particolare pp. 14-19; L. Martone, *La difesa dell'ordine*, cit., pp. 31-112, in particolare pp. 42-46, 53-55; M. Meccarelli, *Fuori dalla società*, cit., pp. 465-469, 480-483.

considerazione il ricorso ai respingimenti nella prassi, è interessante rilevare come l'esecuzione delle repulsioni non diede adito a controversie giudiziarie degne di nota, visto che il loro utilizzo fu circoscritto – di fatto – a un numero esiguo di persone, per lo più poveri, oziosi e zingari individuati come tali alle frontiere. Si trattava, inoltre, di misure di polizia non contestabili per motivi di legittimità davanti ai magistrati, sia sotto il profilo dei presupposti di adozione sia sotto quello delle modalità di esecuzione. Una conferma in tal senso – seppure in via indiretta, in quanto concernente un'espulsione – si può rinvenire nell'unico caso riportato nelle riviste dell'epoca relativo a un provvedimento di allontanamento dal regno che fu oggetto di impugnazione in tutti i gradi di giudizio. Il 13 ottobre 1893 la Corte di Cassazione accolse, infatti, il ricorso della Procura generale contro la decisione della Corte d'Appello torinese, che si era pronunciata per «motivi umanitari» in favore del disertore francese Vittorio Faraut, espulso dall'Italia e poi arrestato al suo ritorno con l'accusa di aver violato le disposizioni della legge del 1889. In tale circostanza i giudici stabilirono che le ordinanze prefettizie emesse ai sensi degli articoli 90-92 contro i forestieri considerati una minaccia per la sicurezza pubblica (in quanto «non sappiano dar contezza di sé o siano sprovvisti di mezzi») non fossero sottoponibili al vaglio dei pretori e dei tribunali di appello, perché non solo la loro «essenza» ma anche il «modo dell'esecuzione è interamente affidato al prudente arbitrio e alla discrezione del potere politico, ed i provvedimenti impartiti al riguardo non possono essere discussi dal potere giudiziario senza valicare i confini della propria giurisdizione ed usurpare le attribuzioni del potere politico»<sup>50</sup>.

In merito, invece, ai «pericolosi vagabondi» privi di onesti mezzi di sussistenza o facenti parte di carovane di zingari, dopo l'Unità erano state emanate numerose circolari ministeriali allo scopo di indicare come impedire a tali categorie di individui di mettere piede in Italia, vale a dire respingendoli immediatamente e senza attendere l'intervento dei prefetti. La nuova legge fornì un quadro regolatorio più esaustivo solo in merito alle modalità con cui potevano intervenire le singole prefetture, senza però fare alcun accenno ai respingimenti effettuati direttamente alle frontiere. Di conseguenza, il Ministero dell'Interno continuò a inviare specifiche istruzioni alle forze di polizia, come quelle del 15 maggio 1890 che ribadivano quanto fosse indispensabile sorvegliare attentamente i confini e gli scali marittimi. Nei porti, in particolare, le Capitanerie dovevano vietare di sbarcare agli zingari che fossero arrivati via mare, nonché ammonire gli armatori a non accogliere a bordo simili passeggeri, visto che non avrebbero potuto lasciare le navi e che andavano debitamente

<sup>50</sup> «Giurisprudenza Italiana, raccolta generale, periodica e critica di giurisprudenza, legislazione e dottrina», XLVI (1894), pp. 46-49.

informati del rischio che correavano di essere respinti subito o espulsi in un secondo momento<sup>51</sup>.

Una decina d'anni dopo, le circolari del 27 dicembre 1900 e del 10 luglio 1901 ribadirono, ancora come fossero troppi gli stranieri indigenti e sprovvisti di documenti in regola che venivano arrestati, dal che si deduceva che le disposizioni sui respingimenti non erano applicate con il dovuto zelo. Di conseguenza, fu rinnovata la raccomandazione a esercitare controlli più stringenti alle dogane e nelle città portuali, in modo da «prevenire che entrino nel nostro Stato i sudditi esteri mancanti di mezzi e di recapiti regolari», precisando altresì che le spese per eventuali rimpatri o espulsioni sarebbero state addebitate agli ufficiali e agenti che non fossero stati in grado di «giustificare di avere legittimamente dovuto permettere o di non aver potuto impedire il loro ingresso»<sup>52</sup>.

In risposta a queste reiterate 'grida', alcuni prefetti non mancarono di segnalare le condizioni eccezionali in cui erano costretti a operare a causa dei numerosi arresti da effettuare. In un rapporto del 1904, per esempio, il prefetto di Genova rilevava la difficoltà di «sbarazzare prontamente la città» dagli individui più pericolosi, vale a dire quelli privi di documenti e mezzi di sussistenza, visto che spesso non era chiaro verso quali paesi respingerli o espellerli. Di qui la richiesta di essere espressamente autorizzato non solo a vietare a tali persone di scendere dalle navi in arrivo, ma anche a imbarcare su tutte quelle in partenza un certo numero di forestieri sgraditi, senza curarsi delle loro effettive origini e suddividendoli in piccoli gruppi, in modo da non suscitare proteste da parte delle autorità dei porti di destinazione o dei paesi di cui essi fossero cittadini<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Il testo della circolare si può consultare in *Codice di pubblica sicurezza. Raccolta di Leggi*, cit., pp. 848-849. In merito al ricorso da parte del governo alle circolari ministeriali come strumento per interpretare e applicare la legge del 1889 cfr.: G. Guidi, *Espulsione, repulsione, internamento degli stranieri*, cit., pp. 413-414; E. Saracini, *Nuova pratica di polizia amministrativa*, cit., pp. 298-299.

<sup>52</sup> Le due circolari citate si trovano, rispettivamente, in S. Tringali, *Dizionario politico e di pubblica sicurezza*, cit., p. 970, e in *Raccolta di disposizioni legislative e regolamentari e di circolari e lettere di massima per uso degli uffici di P.S.*, Roma 1915, 7, p. 288.

<sup>53</sup> La relazione trasmessa dalla Prefettura di Genova alla Direzione Generale di Pubblica Sicurezza il 24 luglio 1904 si trova in Archivio Centrale dello Stato, *Ministero dell'Interno, Direzione Generale Pubblica Sicurezza, Divisione polizia*, b. 91.

## 5. *Dalla Prima guerra mondiale al Fascismo.*

Pochi giorni prima dell'entrata in guerra dell'Italia, il regio decreto n. 634 del 2 maggio 1915 istituì un regime di sorveglianza speciale nei confronti di tutti gli stranieri, che divennero automaticamente sospettati di rappresentare una potenziale minaccia per lo Stato<sup>54</sup>.

Il principio del diritto di ingresso sancito dal codice civile del 1865 non fu sconfessato, ma nel nome di un superiore «interesse pubblico nazionale» l'articolo 1 del decreto prescriveva che tutti i cittadini di un altro paese fossero obbligati ad avere un passaporto recante il visto rilasciato dalle autorità consolari o diplomatiche italiane, che divenne così l'unico documento ufficialmente riconosciuto dallo Stato per accertare la loro identità e nazionalità. In tal modo, la possibilità di entrare nel paese veniva sottoposta a un placet autorizzativo che subordinava gli interessi privati a quelli pubblici. Inoltre, la libertà di circolare e soggiornare nel regno fu limitata anche con l'ulteriore obbligo di presentare alle autorità locali una dichiarazione di soggiorno in cui indicare le proprie generalità, lo scopo e la durata del viaggio, il luogo di provenienza e quello di destinazione, la professione e le attività economiche svolte, la disponibilità di beni e di risorse finanziarie. L'inosservanza di tali prescrizioni comportava l'irrogazione di un'ammenda, l'arresto sino a tre mesi e l'espulsione. In sostanza, facendo riferimento a un concetto più ampio rispetto a quello di ordine pubblico contemplato dalla legge del 1889, la libertà di movimento veniva sottoposta a nuove limitazioni da parte dello Stato, che – oltre a esercitare il 'normale' potere di respingere ed espellere i soggetti ritenuti presuntivamente pericolosi – poteva così sottoporre gli stranieri a un regime di sorveglianza basato sul rispetto di una nuova serie di obblighi, con il rischio di essere allontanati dal regno se si fosse contravvenuto anche a uno solo di tali adempimenti<sup>55</sup>.

Tre settimane dopo, la legge n. 671 del 22 maggio 1915 attribuì al governo i pieni poteri «in materia di difesa dello Stato», stabilendo che nelle zone di guerra dovessero trovare applicazione gli articoli 243-251 del codice penale dell'esercito, che consentivano alle autorità militari di ordinare con provvedimenti di polizia l'allontanamento dei civili rappresentanti una qualche minaccia. Inoltre, per coordinare la raccolta delle segnalazioni delle prefetture relative alle spie provenienti dall'estero, presso la Direzione generale di pubblica

<sup>54</sup> Il testo del *Regio Decreto Legge 2 maggio 1915, n. 634, Concernente il soggiorno degli stranieri in Italia* si trova in «Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia», CXXIII (1915), pp. 3080-3082.

<sup>55</sup> Cfr.: G. Sirianni, *La polizia degli stranieri*, cit., pp. 11-12; I. Gjergji, *Il trattenimento dello straniero in attesa di espulsione: una "terra di nessuno" tra ordine giuridico e fatto politico*, in «Costituzionalismo.it», III (2006) p. 6; M. Savino, *La libertà degli altri*, cit., pp. 95-99.

sicurezza del Ministero dell'Interno fu creato il servizio di «anagrafe centrale degli stranieri»<sup>56</sup>.

Con il ricorso a tali misure – analoghe a quelle adottate negli altri paesi che presero parte al conflitto – si voleva conseguire il risultato di aumentare i controlli alle frontiere, per impedire l'ingresso ai cittadini degli Stati nemici e, più in generale, a chiunque fosse stato sospettato di rappresentare un serio pericolo per la sicurezza interna e lo sforzo bellico<sup>57</sup>. Contestualmente alla chiusura dei confini, poi, divenne più agevole procedere non solo alla repulsione, ma anche all'espulsione o all'internamento di simili categorie di individui, perché all'incremento delle singole fattispecie così sanzionabili corrispose l'attribuzione ai comandi militari del potere di agire in tal senso in via amministrativa, senza le garanzie di un processo e l'obbligo di allegare le motivazioni<sup>58</sup>.

Di fatto, durante gli anni del conflitto gli ingressi di stranieri nel regno subirono un drastico calo rispetto ai flussi del periodo precedente, che peraltro non erano mai stati così consistenti da costituire un serio problema di ordine pubblico (come rilevato da Crispi nel 1889). A provocare il sostanziale blocco degli arrivi non furono solo i naturali ostacoli agli spostamenti creati dalla guerra, ma anche le norme fortemente restrittive della circolazione delle persone adottate in tutti i paesi europei per ragioni di sicurezza nazionale e per far fronte a esigenze di natura bellica, come l'assolvimento del servizio militare e il reperimento di manodopera da impiegare nelle campagne e nelle fabbriche<sup>59</sup>.

In seguito, dopo la fine della Grande guerra, l'assetto delle norme concernenti gli stranieri non fu interessato da riforme radicali, perché anche il Fascismo preferì conservare pressoché inalterata la cornice legislativa delineata prima dell'avvento della dittatura, apportando pochi ritocchi al quadro preesistente e sfruttando abilmente i tratti più autoritari delle disposizioni vigenti,

<sup>56</sup> Cfr.: G. Tosatti, *Gli internati civili in Italia nella documentazione dell'Archivio centrale dello Stato*, in *Una storia di tutti. Prigionieri, internati, deportati italiani nella Seconda Guerra Mondiale*, Milano 1989, pp. 35-40, e in particolare p. 35-36; C. Latini, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia, Otto e Novecento*, Milano 2005, pp. 87-93; G. Procacci, *L'internamento di civili in Italia durante la prima guerra mondiale. Normativa e conflitti di competenza*, in «DEP», V-VI (2006), pp. 33-66, e in particolare pp. 37, 43; L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione in Italia*, cit., p. 29.

<sup>57</sup> G. Tosatti, *La repressione del dissenso politico tra l'età liberale e il fascismo. L'organizzazione della polizia*, in «Studi Storici», XXXVIII (1997), 1, pp. 217-255, e in particolare p. 232.

<sup>58</sup> Cfr.: G. Procacci, *L'internamento di civili in Italia durante la prima guerra mondiale*, cit., pp. 33, 45-49; G. Procacci, *La limitazione dei diritti di libertà nello Stato liberale: il piano di difesa (1904-1935), l'internamento dei cittadini nemici e la lotta ai «nemici interni» (1915-1918)*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XXXVIII (2009), 1, pp. 601-652, e in particolare pp. 637-639.

<sup>59</sup> G. Sirianni, *La polizia degli stranieri*, cit., p. 11.

al fine di perseguire una politica ispirata a un maggiore rigore sanzionatorio e alla compressione dei diritti individuali<sup>60</sup>.

Nel promulgare il primo *Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza* del 1926 il Ministro dell'Interno Federzoni dichiarò in Senato che l'intento del regime era stato quello di raccogliere in un sistema organico le molteplici disposizioni «sparse in varie leggi e regolamenti», conseguendo così il duplice scopo di razionalizzare in senso meno «individualistico» l'esercizio dei diritti – onde evitare abusi in «pregiudizio degli interessi superiori della Nazione» – e di rafforzare il «magistero di polizia con mezzi esecutivi di rapida attuazione»<sup>61</sup>.

Eppure, a dispetto di tali affermazioni di principio, le misure atte a rendere inoffensivo chi avesse rappresentato una minaccia per gli «ordinamenti nazionali» (giuridico, economico e sociale) continuarono a essere le stesse contemplate dalle leggi emanate prima dell'inizio della guerra e durante gli anni del conflitto. Diverse considerazioni di opportunità politica, dettate dall'agenda dei rapporti diplomatici con le altre nazioni e dai vantaggi prodotti dalla circolazione di uomini e beni, indussero il governo a non rinnegare i principi del diritto internazionale relativi alla libertà di movimento, a condizione che fossero rispettate le leggi e osservati i divieti connessi alla difesa dello Stato e dell'ordine costituito<sup>62</sup>. Inoltre, un regime autocratico come il Fascismo – che tanto avversava gli oppositori e ogni categoria di potenziali *disturber* – non aveva alcun interesse ad abbandonare il sistema del duplice livello di legalità basato sulla compresenza delle coppie codice penale/legge di pubblica sicurezza e giurisdizione dei magistrati/amministrazione di polizia. Un paradigma che nel periodo liberale si era rivelato estremamente utile a contenere i problemi posti dagli autori di condotte riconducibili nelle fattispecie di mero sospetto in ragione dei loro status personali, trascorsi penali o meri propositi d'azione<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> Per una conferma in tal senso: M. Galizia, *La libertà di circolazione e soggiorno (dall'Unificazione alla Costituzione italiana)*, cit., pp. 533-536; G. Neppi Modona, M. Pelissero, *La politica criminale durante il fascismo*, in L. Violante (cur.), *Storia d'Italia*, cit., XII, pp. 757-847, e in particolare pp. 774-776.

<sup>61</sup> *Relazione presentata dall'onorevole Ministro dell'Interno (Federzoni) all'onorevole Sottocommissione parlamentare chiamata ad esaminare il codice penale mendato e il progetto del decreto che approva il nuovo testo delle leggi di P. S. (Legge 31 dicembre 1925 n. 2318)*, in «La giustizia e la procedura penale italiana, riviste critiche di dottrina, giurisprudenza, legislazione», XXXII (1927), pp. 161-201, e in particolare pp. 161-164. Cfr., inoltre, F. Ruocco, *Il nuovo diritto di polizia*, Roma 1927, pp. V-VIII.

<sup>62</sup> Cfr.: V. Signorini, L. Gatta, *Della nuova Legge di Pubblica Sicurezza, Testo Unico 6 novembre 1926, n. 1848, relazioni ministeriale e parlamentari, sommario, tabelle di confronto, tabella commisurazione delle pene*, Torino 1928, p. 145; A. Saccone, *La legge di pubblica sicurezza*, cit., 171-172, 174, 185; A. Jannitti Piromallo, *Manuale delle leggi di pubblica sicurezza*, Milano 1953, pp. 25-26.

<sup>63</sup> M. Sbriccoli, *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, cit., I,

Le novità più significative introdotte nel 1926 furono sostanzialmente tre: la riunione in un apposito Titolo di tutte le disposizioni relative al soggiorno e all'allontanamento *Degli stranieri* che nella vecchia legge del 1889 erano sparse nelle diverse sedi dedicate alle «classi pericolose»; l'inclusione del rimpatrio con foglio di via nel novero delle altre misure di prevenzione personale (respingimenti e internamenti) utilizzabili dai prefetti nel caso in cui non fosse stato possibile disporre un'espulsione per assenza dei requisiti minimi legali (per esempio, in mancanza di una previa condanna o di una denuncia per contravvenzioni alle norme del Tulp); la previsione che il Ministro dell'Interno potesse espellere in via 'straordinaria' chiunque avesse rappresentato una minaccia per la sicurezza nazionale solo sulla base di una decisione presa di concerto con il titolare degli Esteri e con il Capo del Governo (non tanto per ragioni garantiste, quanto per prevenire eventuali ripercussioni a livello di rapporti internazionali)<sup>64</sup>.

Con specifico riferimento ai respingimenti non erano previsti cambiamenti sostanziali rispetto al passato. Ai sensi dell'articolo 153 del Testo unico del 1926 e dell'articolo 287 del *Regolamento per l'esecuzione* del 1929 la valutazione circa la sussistenza delle urgenti ragioni di ordine pubblico per ricorrere a tali provvedimenti era ancora rimessa al giudizio discrezionale dei prefetti. Il dettato normativo era sempre formulato in termini vaghi, che potevano dare adito a interpretazioni arbitrarie, ma – soprattutto – le condizioni personali e le condotte individuali continuavano a essere gli indicatori usati in via preferenziale dal legislatore per individuare i soggetti «socialmente pericolosi» (poveri, inabili al lavoro, vagabondi, mendicanti, delinquenti abituali, zingari, ecc.)<sup>65</sup>. Inoltre, attenendosi a una prassi ormai consolidata da tempo, il governo persisteva nel ricorrere ad apposite circolari (come quella del 19 febbraio 1926) per raccomandare di esercitare una sorveglianza più rigorosa ai confini e di impedire che tali individui potessero transitare clandestinamente: essi andavano sempre respinti alle frontiere, anche se in possesso di passaporti validi, mentre

---

pp. 646-648.

<sup>64</sup> *Relazione presentata dall'Onorevole Ministro dell'Interno (Federzoni)*, cit., pp. 189-190. Sulla legge del 1926 si vedano anche le considerazioni di: V. Signorini, L. Gatta, *Della nuova Legge di Pubblica Sicurezza*, cit., pp. 113-114, 397-398; A. Cordova, *Commento al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 6 novembre 1926, n. 1848, e al regolamento 21 gennaio 1929, n. 62*, Palermo, 1929, pp. 119, 283; E. Saracini, *Nuova pratica di polizia amministrativa*, cit., pp. 298-299, 338-342; A. Saccone, *La legge di pubblica sicurezza*, cit., pp. 174-183.

<sup>65</sup> Cfr.: V. Signorini, L. Gatta, *Della nuova Legge di Pubblica Sicurezza*, cit., pp. 113-114, 397-398; O. Checchi, *Il nuovo regolamento per l'applicazione del T. U. delle leggi di P. S.*, Empoli 1929, pp. 394-395; A. Cordova, *Commento al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*, cit., pp. 119, 283; A. Saccone, *La legge di pubblica sicurezza*, cit., pp. 185-186.

consolati e ambasciate non dovevano rilasciare alcun tipo di visto di ingresso<sup>66</sup>.

La novella del 1926 non innovava nemmeno in relazione alla possibilità di contestare in via giudiziaria la legittimità dei decreti ministeriali e prefettizi, perché si trattava di un'ipotesi che non era esplicitamente contemplata dalla legge, nemmeno nel caso di assenza dei requisiti minimi richiesti per la loro emissione. L'opinione prevalente era che si trattasse comunque di atti di «alta polizia», espressione diretta dell'esercizio del potere esecutivo e in quanto tali impugnabili esclusivamente in via gerarchica, rivolgendosi al ministro competente o al re<sup>67</sup>.

Solo nell'eventualità in cui l'autorità emittente avesse esorbitato dalle sue prerogative, prescrivendo divieti od obblighi non annoverati dal Testo unico, si sarebbe aperto uno spiraglio per presentare un ricorso ai giudici ordinari. Così accadde, per esempio, nel caso della cittadina jugoslava Adalberta Prosen, destinataria di un decreto di respingimento emesso dal prefetto di Trieste il 18 gennaio 1928, che non solo dispose il suo allontanamento, ma le intimò pure di non «fare più ritorno in Italia senza essere munita di documenti prescritti, di mezzi di sussistenza e previa autorizzazione». Dopo aver lasciato il paese, la Prosen era stata arrestata a Postumia il 24 gennaio con l'accusa di aver violato il divieto di ingresso nel territorio nazionale, ma il suo difensore si rivolse al pretore di quella città lamentando l'illegalità del decreto nella parte in cui le vietava di rientrare in Italia. Il giudice accolse il ricorso con l'argomentazione che l'articolo 153 del *Tulps* non consentiva affatto ai prefetti delle zone di confine di proibire agli stranieri respinti dal paese di farvi ritorno in un secondo momento, neppure nel caso di individui indigenti o sprovvisti di documenti. La *ratio legis* era solo quella di autorizzare i respingimenti, da disporre ed eventualmente ripetere ogni qualvolta fosse stato necessario (come, per l'appunto, nel caso della Prosen), né la norma prevedeva l'irrogazione di alcun tipo di pena per chi si fosse ripresentato nel paese. Una simile eventualità era contemplata solo nella diversa ipotesi delle espulsioni e, di conseguenza, se si fosse legittimata la decisione del prefetto di Trieste, il risultato sarebbe stato quello di trasformare la misura del respingimento in una sorta di «expulsio minor»<sup>68</sup>.

La legge del 1926 non era destinata, comunque, a superare indenne il processo di progressiva 'fascistizzazione' del diritto penale italiano attuato dal regime. Dopo la promulgazione del codice penale del 1930, infatti, anche le norme in tema di pubblica sicurezza furono oggetto delle attenzioni del

<sup>66</sup> E. Saracini, *Nuova pratica di polizia amministrativa*, cit., pp. 338-342.

<sup>67</sup> A. Saccone, *La legge di pubblica sicurezza*, cit., pp. 180-182.

<sup>68</sup> Il testo della sentenza del Pretore di Postumia si può consultare in «Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza», CIX (1929), pp. 562-563.

Guardasigilli Rocco. In ossequio al criterio del doppio binario preventivo/repressivo, il nuovo codice era tornato ad annoverare le espulsioni fra le sanzioni irrogabili dai giudici come misure personali *post delictum*. Tutti coloro che fossero stati condannati per reati particolarmente gravi (quelli sanzionati, ex articolo 235, con la reclusione non inferiore a 10 anni) oppure per un «delitto contro la personalità dello Stato» (quelli contro la sicurezza internazionale e interna di cui all'articolo 312) dovevano essere sempre allontanati dal territorio nazionale, una volta che avessero scontato la pena. Dopo l'uscita di scena del Codice Zanardelli, tornava così a fare capolino la distinzione fra le espulsioni disposte in via amministrativa dalle autorità di polizia e quelle attuate in forma giudiziale<sup>69</sup>.

Contemporaneamente, al fine di attuare un più efficace coordinamento fra norme ordinarie e speciali, si decise di emendare il Tulpis, dando alla luce quello che sarebbe stato definito un «codice di polizia» o di «prevenzione» indispensabile per attuare una più energica difesa sociale<sup>70</sup>. L'armonia interna al sistema del diritto penale non era l'unico fine perseguito dal regime. In nome del predominio degli interessi nazionali su quelli privati si voleva delineare una disciplina più severa delle attività di sorveglianza, in modo che l'esercizio delle libertà e dei diritti individuali non degenerasse in abusi tali da rappresentare una minaccia per il bene comune e l'esistenza dello Stato. Il risultato finale fu quello di dare alla luce un nuovo Testo unico – il regio decreto numero 773 del 1931 – destinato a sopravvivere alla fine della dittatura e a disciplinare le misure di polizia concernenti gli stranieri sino alla legge Martelli del 1990. Un dato, quest'ultimo, che attesta sia come il sistema di controlli delineato nel Tulpis fascista e nel relativo *Regolamento per l'esecuzione* (approvato con r.d. n. 635/1940) si inserisse nell'alveo della tradizione liberale, sia come nel nostro paese l'immigrazione non costituì un serio problema per moltissimo tempo.

Dalla disamina della legge del 1931 emerge come vi fossero due fili rossi che univano passato e presente. In primo luogo, erano indicati chiaramente gli specifici obblighi di notificazione agli uffici di pubblica sicurezza che gravavano sui cittadini di altri paesi – ai quali era richiesto di presentare una dichiarazione di soggiorno con cui certificare l'identità, le ragioni del viaggio e di non essere indigenti – nonché sugli italiani che avessero avuto dei contatti con loro (albergatori, trasportatori, commercianti, agenti immobiliari, ecc.).

Anche in merito alle modalità con cui le autorità amministrative potevano

<sup>69</sup> P. Antonacci, *La legge e il regolamento sulla pubblica sicurezza esaminati nel loro contenuto teorico tecnico e pratico*, Roma 1942, p. 356. Cfr., inoltre, G. Sirianni, *La polizia degli stranieri*, cit., pp. 13-14.

<sup>70</sup> F. Ruocco, *Il codice di polizia coordinato con i codice penale e di procedura penale*, Città di Castello 1936, pp. 2-3.

deliberare se e come allontanare qualcuno dall'Italia, vale a dire con ampi margini di discrezionalità e senza un'adeguata tutela dei diritti individuali, *nihil sub sole novum*.

Spettava sempre ai prefetti accertare, nel caso concreto, se fosse opportuno espellere chi avesse commesso una contravvenzione alle norme del Testo unico o chi fosse stato condannato per un reato non incluso fra quelli per cui il Codice Rocco prevedeva l'espulsione obbligatoria in via giudiziale. Allo scopo, poi, di fornire una garanzia – se pur debole – per le persone coinvolte, nonché di prevenire controversie sul piano del diritto internazionale con gli altri Stati, l'esecutività dei provvedimenti prefettizi era subordinata al *nulla osta* rilasciato dal Ministro dell'Interno. Dal canto suo, il titolare del Viminale continuava a essere l'unica autorità amministrativa in grado di ordinare, previa consultazione con il collega degli Esteri e del Presidente del Consiglio, l'immediata espulsione degli stranieri sospettati di mettere a repentaglio l'ordine pubblico. E fra questi ultimi erano inclusi non solo i cosiddetti soggetti 'marginali', ma anche chi fosse coinvolto nel «meretricio» e – come naturale conseguenza del totalitarismo fascista – chi avesse manifestato opinioni politiche contrarie alle direttive del regime<sup>71</sup>.

Nei confronti di queste specifiche categorie di 'disturbatori' i prefetti delle province di confine potevano anche decretare il respingimento alla frontiera, l'internamento nel territorio o il rimpatrio con foglio di via obbligatorio nel paese di provenienza. La ratio della norma – l'articolo 152 – era sempre quella di impedire l'ingresso in Italia alle persone che rappresentassero una qualsiasi minaccia per lo Stato oppure di allontanarle dai luoghi prossimi ai confini, in cui era più facile la comunicazione con le altre nazioni. Il rifiuto di obbedire a uno di questi provvedimenti avrebbe comportato la reclusione in carcere fino a sei mesi e, a seguire, l'accompagnamento coatto alle frontiere per essere espulsi<sup>72</sup>.

Nel complesso, le misure contemplate dal Tulps del 1931 erano accomunate

<sup>71</sup> In tal senso disponevano l'articolo 150 del Tulps e gli articoli 267, 271 del regolamento di attuazione. L'articolo 151 del Tulps prevedeva, poi, che in caso di mancata ottemperanza alle ingiunzioni contenute nei decreti ministeriali o prefettizi si incorresse nella reclusione fino a sei mesi e in un nuovo provvedimento di espulsione. Sul punto si veda anche: F. Ruocco, *Il codice di polizia*, cit., pp. 425-426; P. Antonacci, *La legge e il regolamento sulla pubblica sicurezza*, cit., pp. 356-358; O. Checchi, *Commento teorico-pratico al Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza* (R. Decreto 18 giugno 1931, n. 773), Empoli 1942, pp. 415-423.

<sup>72</sup> Cfr.: C. Bovio, *Commento alla legge di pubblica sicurezza*, Napoli 1936, pp. 150-153; F. Ruocco, *Il codice di polizia*, cit., pp. 429-430; P. Antonacci, *La legge e il regolamento sulla pubblica sicurezza*, cit., pp. 358-360; O. Checchi, *Commento teorico-pratico al Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza*, cit., pp. 428-430; A. Jannitti Piromallo, *Manuale delle leggi di pubblica sicurezza*, cit., pp. 31-32, 531-532.

dal fatto di continuare a fondarsi, come in precedenza, su una prognosi di presunta pericolosità sociale di specifiche tipologie di stranieri. Se gli autori di condotte criminogene accertate dai giudici incorrevano automaticamente nell'espulsione giudiziale *post delictum* contemplata dal codice penale, su tutti gli altri forestieri gravava il rischio di essere sottoposti a vigilanza da parte delle autorità di polizia e di subire pesanti limitazioni alla libertà di entrare e circolare nel regno, fino al punto di incorrere in pene detentive se non avessero ottemperato volontariamente alle ingiunzioni rivolte nei loro confronti. In questo modo, però, tali individui divenivano destinatari di sanzioni penali comminate per una condotta diversa da quella inizialmente contestata, che era pur sempre una fattispecie di mero sospetto collegata alla nazionalità e al *modus vivendi*, nonché per il fatto di aver contravvenuto a dei provvedimenti di natura amministrativa emessi senza le forme e le garanzie di un normale procedimento giudiziario. Inoltre, il Fascismo si guardò bene dal ripudiare il principio consolidato da tempo nella legislazione italiana secondo cui le decisioni assunte dalle autorità nell'interesse della sicurezza pubblica fossero contestabili solo in via gerarchica e non davanti agli organi giurisdizionali<sup>73</sup>.

A distanza di poco più di un lustro, poi, su questi assetti normativi decisamente poco garantisti andarono a incidere in modo significativo i *Provvedimenti nei confronti degli ebrei stranieri* (r.d. n. 1381/1938) e i *Provvedimenti per la difesa della razza italiana* (r.d. n. 1728/1938).

Oltre a revocare la cittadinanza italiana concessa dopo il 1919, le leggi razziali stabilirono che agli ebrei fosse vietato entrare nel regno e dimorarvi, mentre quelli già residenti in Italia avrebbero dovuto lasciare la penisola, con la sola esclusione di coloro che avessero compiuto il 65° anno di età o contratto un matrimonio con persone di nazionalità italiana. Chi non fosse partito entro il 12 marzo 1939 sarebbe stato sanzionato con l'arresto fino a tre mesi o con un'ammenda fino a lire 5000, per poi essere bandito dal paese<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> Cfr.: C. Bovio, *Commento alla legge di pubblica sicurezza*, cit., pp. 150-153; O. Checchi, *Commento teorico-pratico al Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza*, cit., 1942, pp. 425-426 e 430; A. Jannitti Piromallo, *Manuale delle leggi di pubblica sicurezza*, cit., 1953, pp. 529-531; G. Neppi Modona, M. Pelissero, *La politica criminale durante il fascismo*, cit., pp. 795-796; M. Savino, *La libertà degli altri*, cit., pp. 118-119. Una conferma dell'esistenza di un rapporto di sostanziale continuità fra le disposizioni di epoca fascista concernenti gli stranieri e quelle del periodo liberale si può rinvenire anche dalla disamina della relazione con cui il governo presentò al sovrano il testo del regio decreto del 1931, dove non si faceva alcun cenno a modifiche apportate alla disciplina previgente in materia di espulsioni e respingimenti (*Relazione di S. E. il Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato, Ministro per l'interno, presentata a S. M. il Re il 18 giugno 1931*, in «Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia», CXLVI (1931), pp. 2-4).

<sup>74</sup> L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione in Italia*, cit., pp. 36-37.

Questa minacciata espulsione di massa, peraltro, non ebbe mai luogo, perché solo la metà delle quasi 8.000 persone obbligate ad andarsene riuscì a ottenere un visto per un altro paese e il governo fu costretto a prendere atto dell'impossibilità di far rispettare la scadenza indicata. Nei confronti degli ebrei rimasti, come pure di quelli che continuavano a raggiungere la penisola scappando dall'Europa centrale sotto il giogo nazista, incombeva comunque la spada di Damocle dei provvedimenti di polizia che potevano essere impiegati in via 'ordinaria' per allontanarli dal regno. Il regime cercò di incrementare l'aumento dei respingimenti (di difficile esecuzione nel caso di documenti che non specificassero l'appartenenza razziale), dei rimpatri ordinati dai prefetti (che in molti casi scelsero di non mettere a repentaglio l'incolumità dei destinatari costringendoli a rientrare nei loro paesi) e delle espulsioni disposte dal Ministero dell'Interno per motivi di ordine pubblico. A tale scopo furono persino emanate diverse circolari con cui si specificava come procedere all'esecuzione di simili misure per mezzo della particolare modalità definita «a rischio e pericolo degli stranieri», vale a dire facendo loro attraversare le frontiere clandestinamente e nelle ore notturne, in prossimità dei punti di confine meno sorvegliati dagli Stati limitrofi, e indicando le vie migliori da percorrere per entrare nel territorio degli altri paesi senza farsi sorprendere e rimandare indietro<sup>75</sup>.

Nel respingere ed espellere gli ebrei, obbligandoli spesso a ritornare nelle zone controllate dai tedeschi, il governo non si fece nemmeno alcuno scrupolo di violare la legge 205 del 4 gennaio 1937, con cui l'Italia aveva ratificato la Convenzione del 28 ottobre 1933 sullo status dei rifugiati promossa dalla Società delle Nazioni.

Si trattava del primo accordo internazionale diretto ad affermare il principio di un trattamento differenziato in favore dei profughi russi in fuga dal comunismo, degli armeni della diaspora e – più in generale – di tutti i rifugiati ad essi assimilabili per motivi politici, etnici o religiosi. Gli Stati firmatari non potevano respingere né espellere queste particolari categorie di stranieri, se non adducendo fondati motivi di «sicurezza nazionale» o di «ordine pubblico». La Convenzione statuiva, inoltre, il divieto assoluto di *refoulement* verso i paesi di provenienza dei rifugiati: in nessun caso sarebbe stato possibile rifiutare loro l'ingresso alle frontiere e costringerli a ritornare da dove erano fuggiti, perché

---

<sup>75</sup> K. Voigt, *Maximilian Segall, un profugo ebreo in Italia*, in «La rassegna mensile di Israel», LIV (1988), n. 1/2, 1938. *Le leggi contro gli ebrei*, pp. 279-297, e in particolare pp. 280-282. Sulle espulsioni «a proprio rischio e pericolo», che già prima della promulgazione delle leggi razziali erano contemplate da diverse circolari ministeriali, al preciso scopo di favorire l'allontanamento degli stranieri privi di mezzi o documenti, si veda: G. Sirianni, *La polizia degli stranieri*, cit., 1999, p. 3; I. Gjergji, *Il trattenimento dello straniero in attesa di espulsione: una "terra di nessuno" tra ordine giuridico e fatto politico*, in «Costituzionalismo.it», III (2006) pp. 8-9.

in tal modo si sarebbe messa a repentaglio la loro incolumità<sup>76</sup>.

Ciononostante, una volta intrapresa la strada della difesa della razza, il Fascismo scelse deliberatamente di non tenere in alcun conto il principio del *non-refoulement*. E anche dopo l'inizio della Seconda guerra mondiale e delle deportazioni attuate dai nazisti nell'ambito della 'soluzione finale', il regime non smise di attuare respingimenti ed espulsioni di rifugiati. Lo attesta un appunto della Direzione generale di pubblica sicurezza trasmesso a Mussolini il 4 ottobre 1942, con cui il capo della polizia chiedeva al duce – in quanto Ministro dell'Interno – quali direttive trasmettere al questore di Lubiana in merito al trattamento da riservare agli ebrei che fuggivano dalla Croazia governata dagli ustascia, cercando di rifugiarsi nei territori della ex-Jugoslavia occupati dagli italiani. Ben consapevoli del fatto che i profughi scappavano da «sicura morte», le autorità locali chiedevano istruzioni su cosa fare di loro: accoglierli, come talvolta si era fatto in precedenza con il placet del governo in favore di chi correva il rischio della vita, oppure respingerli verso il luogo da cui provenivano esponendoli a ogni tipo di pericolo? «Respinti», fu la risposta scritta di proprio pugno da Mussolini<sup>77</sup>.

## 6. *Un ritorno al passato?*

Dopo la fine del secondo conflitto mondiale, le disposizioni del codice Rocco e della legge di pubblica sicurezza del 1931 concernenti gli stranieri restarono in vigore – eliminato ogni riferimento ai criteri razziali – fino all'approvazione della legge Martelli sull'«ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e apolidi», in seguito modificata dal *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione* del 1998. Il sistema di controlli e di limitazioni dei movimenti basato sulla logica del sospetto e sul ricorso al binomio prevenzione/repressione non fu messo in discussione nemmeno per effetto dell'entrata in vigore della Costituzione, perché di fatto rappresentava un modello valido per tutte le stagioni: non solo si era dimostrato sufficientemente duttile da essere utilizzato tanto nell'età liberale quanto nella

<sup>76</sup> Il testo della *Convention relative au Statut des réfugiés* del 1933 e quello della legge di ratifica del 1937 si possono consultare in «Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia», LX (1937), pp. 902-905.

<sup>77</sup> L'appunto con intestazione del Ministero dell'Interno e annotazione personale del duce – il numero 443/152826 della Direzione generale della pubblica sicurezza, Divisione affari generali e riservati – è conservato presso l'Archivio centrale dello Stato e le vicende che lo concernono sono state descritte da Michele Sarfatti in un articolo pubblicato in versione open access con il titolo *Benito Mussolini e il respingimento degli ultimi ebrei croati verso la morte* (<http://www.michelesarfatti.it/documenti-e-commenti/Benito-Mussolini-e-il-respingimento-degli-ultimi-ebrei-croati-verso-la-morte>).

temperie fascista, ma anche il nuovo Stato repubblicano ne legittimò l'impiego, al fine di individuare e neutralizzare i soggetti pericolosi provenienti dall'estero<sup>78</sup>.

Le vicende del secolo breve e dell'età della globalizzazione sembrerebbero dimostrare, quindi, come non vi sia stata una netta soluzione di continuità fra passato e presente nell'affrontare i problemi posti dall'arrivo di gruppi di persone potenzialmente minacciose per le istituzioni, l'ordine costituito e la collettività. Un improvviso incremento dei flussi migratori – dovuto alle ragioni più svariate (guerre, epidemie, crisi economiche, ecc.) – può sempre avere l'effetto di aumentare la diffidenza verso chi sia anche solo sospettato di non condividere le regole comunemente accettate del vivere in società. E ciò accade persino nel caso in cui non si tratti di criminali incalliti, ma solo di individui che finiscono per entrare – loro malgrado e per l'assenza di efficienti politiche di inclusione – nella spirale di un'esistenza segnata dal marchio del vagabondaggio, della mendicizia, del lavoro nero o del coinvolgimento in attività illecite. L'esperienza di secoli insegna che si continuano a fronteggiare le medesime questioni senza riuscire a trovare delle soluzioni universalmente valide ed efficaci, alternando il ricorso a espedienti che – dalla Restaurazione in poi – sono rimasti sostanzialmente gli stessi.

Una conferma in tal senso si può ricavare prendendo in considerazione l'impiego delle misure di prevenzione personale a partire dall'Unità d'Italia e sino al momento della promulgazione del Testo unico del 1998.

Nel nostro sistema giuridico il ricorso ai respingimenti e alle espulsioni, come provvedimenti *praeter delictum* fortemente limitativi delle libertà personali, ha assunto un andamento a corrente alternata. Per assecondare i timori dell'opinione pubblica in merito a un'eccessiva diffusione della criminalità 'estera', si è fatto ricorso a politiche di neutralizzazione dei soggetti potenzialmente devianti con un'intensità che variava in relazione alle specifiche emergenze politiche, sociali o criminali del momento. Gli stranieri poveri o dediti a stili di vita non convenzionali hanno sempre incarnato il paradigma della minaccia proveniente da altrove: una genia da non accogliere e da scacciare con la forza del diritto, a prescindere dall'accertamento di una tangibile valenza antiggiuridica delle loro condotte e sulla base del mero sospetto. Eppure, la memoria storica dovrebbe insegnare che le misure di polizia possono essere applicate in modo arbitrario o comunque gravemente lesivo dei diritti individuali, soprattutto quando se ne disponga l'impiego in assenza della avvenuta consumazione di un reato, oppure sulla base di procedure non sufficientemente accurate nel valutare i presupposti, le conseguenze e la concreta idoneità di tali atti (per esempio, la durata della loro efficacia nel

<sup>78</sup> L. Martone, *Le forme giuridiche dell'emergenza penale*, cit., pp. 3-27, in particolare pp. 25-26.

tempo, l'impatto nei confronti di parenti e conviventi del destinatario, la possibilità di presentare un ricorso alle autorità giudiziarie, le difficoltà attuative sotto il profilo economico e logistico, ecc.). Il tentativo di supervisionare in questo modo arrivi e ingressi finisce spesso per caricarsi solo di una forte valenza simbolica, perché serve più ad assecondare le pulsioni dei cittadini che a produrre l'effetto di allontanare chi sia realmente pericoloso<sup>79</sup>.

Negli ultimi decenni le norme del Testo unico del 1998 e del Regolamento comunitario 562/2006 (il cosiddetto codice frontiere Schengen) hanno contribuito a migliorare la condizione dei cittadini extra-comunitari destinatari di provvedimenti di allontanamento. Nel caso dei respingimenti, in particolare, si può impedire il transito in forma 'immediata' soltanto in ipotesi ben definite e sulla base di approfondite verifiche – da condursi nel rispetto della dignità umana e senza discriminazioni di alcun tipo – rivolte ad accertare la validità dei documenti identificativi e di viaggio, la disponibilità di sufficienti mezzi di sussistenza, l'esistenza di un serio pericolo per la sicurezza interna o internazionale. Inoltre, anche il ricorso ai respingimenti 'differiti' disposti dai questori è stato espressamente circoscritto alle sole ipotesi di persone che siano riuscite a entrare nel paese sottraendosi ai controlli alle frontiere, oppure di coloro che siano stati «temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso». Per quanto riguarda, infine, l'esercizio dei diritti alla difesa, al *non-refoulement* e all'asilo politico, assicurati dalle norme italiane e sovranazionali, è previsto che contro le misure di polizia sia ammesso adire i tribunali amministrativi, mentre i decreti questorili sono impugnabili davanti agli organi giudiziari ordinari<sup>80</sup>.

Eppure, la possibilità di ricorrere a modalità alternative a quelle descritte, per eseguire i respingimenti con maggiore frequenza ed efficacia, continua a esercitare un 'fascino discreto', soprattutto agli occhi di chi ritiene che si tratti di provvedimenti particolarmente idonei ad affrontare le più recenti situazioni emergenziali collegate agli arrivi di migranti lungo le rotte mediterranee e balcaniche. Lo attesta il fatto che, in alcune circostanze particolari, siano state impiegate le disposizioni di accordi interstatali sul contrasto all'immigrazione clandestina – che non menzionavano esplicitamente i respingimenti – per attuare forme surrettizie di tali misure.

Il *Protocollo* addizionale al *Trattato di cooperazione, amicizia e buon vicinato* italo-libico del 2009, per esempio, prevedeva che i ministeri dell'interno dei due paesi

<sup>79</sup> D. Petrini, *Il sistema di prevenzione personale tra controllo sociale ed emarginazione*, cit., pp. 891, 904, 929-933.

<sup>80</sup> Sulla disciplina attualmente in vigore in tema di respingimenti si rinvia a quanto previsto dagli articoli 4 e 10 del Testo unico e all'articolo 7 del Regolamento, oltre che alle osservazioni già esposte in precedenza nel primo paragrafo.

si impegnassero a effettuare pattugliamenti congiunti in mare e a «rimpatriare» gli immigrati clandestini, stipulando apposite intese con gli Stati limitrofi. In sostanza, sfruttando l'equivoca formulazione di una convenzione di livello ministeriale, la guardia costiera e la marina militare italiane furono impiegate per respingere i migranti intercettati in acque internazionali e libiche, senza consentire loro di presentare un'istanza d'asilo o di richiedere l'accesso alle forme di protezione per i rifugiati, né tanto meno di opporsi al ritorno in Libia, un paese che non offriva forme adeguate di tutela a favore degli stranieri e da dove essi avrebbero dovuto essere rimpatriati – a loro rischio e pericolo – nei rispettivi paesi di origine<sup>81</sup>.

In tal modo, però, l'Italia è stata condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel 2012 (causa *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*) e dal Tribunale civile di Roma nel 2019 (con sentenza n. 22917 del 28/11/2019) per aver eseguito dei respingimenti collettivi in forma indiscriminata e senza valutare la particolare situazione di ogni singolo individuo, in aperta violazione dei principi di *non refoulement* e del diritto alla tutela giurisdizionale sanciti dalla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, nonché per il mancato rispetto delle diverse norme – di rango costituzionale, europeo e internazionale – in tema di diritto d'asilo<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Sulla complessa vicenda degli accordi bilaterali tra Italia e Libia relativi alla lotta all'immigrazione clandestina si veda: G. Battista, *La collaborazione italo-libica nel contrasto all'immigrazione irregolare e la politica italiana dei respingimenti in mare*, in «Rivista AIC», III (2011), pp. 1-7; E. Sciso, N. Ronzitti, *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, Torino 2018, pp. 191-194; L. Imperatore, *Migrazioni e diritti umani: lo straniero nella giurisprudenza CEDU*, Milano 2019, pp. 61-62.

<sup>82</sup> Nel processo celebrato nel 2012 davanti alla Corte europea – su istanza di undici cittadini somali e tredici eritrei salvati in acque internazionali e ricondotti a Tripoli – il nostro paese è stato condannato a versare a ciascuno dei ricorrenti la somma di 15.000 euro a titolo di risarcimento dei danni per averli costretti a ritornare in Libia, dove era concreto il rischio di subire «trattamenti inumani o degradanti» vietati dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, e per aver violato le disposizioni della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati di cui agli articoli 13 («ogni persona i cui diritti e le libertà [...] siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale») e 33 («nessuno Stato contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche»). Per maggiori ragguagli su questa vicenda cfr. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grande Camera, *Causa Hirsi Jamaa e altri c. Italia* (ricorso n. 27765/09), 23 febbraio 2012. In seguito, sulla falsariga delle motivazioni addotte dai giudici europei, si è pronunciato anche il Tribunale di Roma, allorché nel 2019 è stato accolto il ricorso di quattordici eritrei ricondotti in Libia, malgrado avessero esplicitamente dichiarato di essere dei rifugiati e a dispetto delle rassicurazioni che gli erano state fornite in merito al fatto di essere portati in Italia. Di conseguenza, la corte romana ha condannato lo Stato a risarcire ciascuno dei ricorrenti con

Un altro caso in cui è stata accertata l'esecuzione di respingimenti attuati illegalmente è quello delle cosiddette 'riammissioni' informali, eseguite nel corso del 2020 al confine fra Italia e Slovenia in virtù di un accordo siglato fra i due paesi nel lontano 1996. L'ordinanza numero 56420 emessa in via cautelare il 18 gennaio 2021 dal Tribunale di Roma ha stabilito, infatti, che la prassi di «riammissione senza formalità» a cui si fa riferimento in tale intesa bilaterale era diretta solo a velocizzare le procedure di segnalazione e di coordinamento tecnico delle operazioni fra le autorità di polizia dei due Stati, al fine di «ritrasferire» più rapidamente i clandestini rintracciati nei pressi della frontiera nel paese da dove fossero giunti. I contraenti del patto italo-sloveno – peraltro mai ratificato dal Parlamento – non intendevano, invece, introdurre una procedura di respingimento semplificata e alternativa a quella regolata dalla legge, derogando così alle disposizioni normative interne e internazionali sui rifugiati e i richiedenti asilo<sup>83</sup>.

In conclusione, alla luce di queste recenti pronunce sorge il dubbio che, al giorno d'oggi, invocando l'urgenza di agevolare un più ampio ricorso a misure speciali come i respingimenti per far fronte a eccezionali fenomeni migratori, si corra forse il rischio di riportare in auge pratiche otto-novecentesche di controllo degli spostamenti e di prevenzione personale ritenute ormai superate. Sarebbe opportuno, allora, rammentare il monito formulato verso la metà del Seicento dal cardinale Giovanni Battista De Luca in uno scritto dedicato al buon governo del *Principe cristiano pratico*. L'autore sottolineava, infatti, come non si potesse seguire quale «regola certa e generale» il principio secondo cui fosse

---

15.000 euro e a lasciarli accedere nel territorio nazionale in modo da poter chiedere asilo. Per un commento al testo della Sentenza n. 22917 del 28/11/2019 si vedano le note redatte da: M. Flamini, N. Zorzella, *Asilo e protezione internazionale. Lo status di rifugiato*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 1 (2020); M. Giuffré, *Esternalizzazione delle frontiere e non-refoulement: accesso al territorio e alla procedura di asilo alla luce della sentenza n. 22917/2019*, in «Questione Giustizia», 1 (2020).

<sup>83</sup> Tribunale ordinario di Roma, Sezione diritti della persona e immigrazione, ordinanza 18 gennaio 2021, R.G. n. 56420/2020. Nel caso di specie il Tribunale romano ha accolto il ricorso presentato da un cittadino pakistano che, dopo essere stato fermato a Trieste da alcuni agenti in borghese e aver dichiarato di voler proporre domanda d'asilo, era stato portato in prossimità del confine e costretto ad attraversarlo, venendo così arrestato dagli agenti sloveni e poi rimandato in Croazia e da lì in Bosnia, in una sorta di processo di allontanamento a catena, in cui era stato vittima di violenze in ogni passaggio. Il giudice monocratico ha dichiarato illegittima la prassi delle «riammissioni informali», definendole dei respingimenti attuati in violazione delle norme che consentono di ricorrere a tali misure solo per mezzo di provvedimenti motivati e impugnabili davanti ai magistrati. L'ordinanza del Tribunale ha ingiunto, quindi, al Ministero dell'Interno di autorizzare l'immediato ingresso in Italia del cittadino pakistano ingiustamente respinto, per dargli modo di presentare quella domanda d'asilo che aveva dichiarato di voler inoltrare.

sempre utile «scacciare o castigare i vagabondi o oziosi» – tanto più se stranieri e poveri – con l'accusa di essere individui completamente inutili. Al contrario, ogni sovrano avrebbe dovuto tenere in debito conto le particolari circostanze che potevano indurre un uomo a lasciare la sua patria, adottando nei suoi confronti decisioni che fossero il frutto di una sapiente mediazione fra la ragion di Stato e l'opportunità «d'accoppiare la prudenza con la pietà, e con la carità»<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> G. B. De Luca, *Il Principe cristiano pratico*, Roma 1680, cap. 40, n. 14 e 19, pp. 526, 533.