

---

**ADiM BLOG**  
**Settembre 2024**  
**ANALISI & OPINIONI**

---

*Espulsioni per pericolosità sociale e fenomeno migratorio, tra prevenzione e sanzione. Considerazioni a margine della ADiM – IntoME Migration Conference 2024*

*Claudio Costanzo*

Dottorando di ricerca in diritto amministrativo  
Università degli Studi di Palermo

*Parole Chiave*

*Espulsione – Pericolosità sociale – Prevenzione amministrativa – Sicurezza pubblica – Discrezionalità*

*Abstract*

*Nell'ambito del diritto dell'immigrazione sono diffuse e applicate alcune misure espulsive di prevenzione amministrativa, a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. In questo quadro, la prevenzione riservata al non cittadino interroga circa la sua posizione rispetto al quadro generale delle misure amministrative preventive, nonché circa la sua natura e i suoi effetti. L'assetto di queste misure sembra muoversi tra attenta prevenzione di comportamenti indesiderati e sanzione di condotte pregresse, avvicinandosi o allontanandosi dalle regole della prevenzione generalmente valida per i cittadini, a seconda del suo concreto atteggiarsi nella realtà giuridica. Se, da un lato, la normativa suggerisce che la sicurezza pubblica sia meglio tutelata attraverso l'allontanamento, dall'altro, rimane aperta la questione che riguarda la reale configurazione di queste misure espulsive, come strumenti di governo del fenomeno migratorio o mezzi di tutela della sicurezza pubblica in senso stretto.*

*Within the framework of immigration law, certain preventive administrative expulsion measures are widespread and applied to protect public order and security. In this context, the prevention reserved for non-citizens questions its position in relation to the general framework of preventive administrative measures, as well as its nature and effects. These measures seem to move between careful prevention of undesirable conduct and sanctioning of past conduct, moving closer to or further away from the rules of prevention generally valid for citizens, depending on how it is implemented in the legal reality. If, on the one hand, the legislation suggests public safety is better protected through expulsion, on the other hand, the question remains open as to the real configuration of these expulsion measures, as instruments of government of the migration phenomenon or means of protection of public security in the strict sense.*

## **1. Introduzione**

L'intreccio tra sicurezza e immigrazione, tra esigenze di sicurezza e certezza del diritto e dei diritti, costituzionali e convenzionali, è oggetto di numerosi studi da parte della dottrina, anche in conseguenza del noto processo di "securitarizzazione" che ha travolto il tema negli ultimi decenni ([J. HUYSMANS](#)).

A questo proposito, gli sviluppi in tema di "automatismo espulsivo", con le note recenti sentenze della Corte costituzionale, costituiscono l'occasione per analizzare il quadro entro cui si svolge la discrezionalità del legislatore in materia di allontanamento dello straniero, nell'individuazione di quel «conveniente bilanciamento» tra le ragioni giustificative delle misure e «le confliggenti ragioni di tutela» dei diritti costituzionalmente protetti ([Corte cost. 8 maggio 2023, n. 88](#)).

Si tratta del contesto entro il quale può essere analizzato brevemente il complesso delle misure che subordinano o condizionano l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento a valutazioni di sicurezza pubblica, con particolare attenzione alle espulsioni del cittadino extracomunitario. Tali misure partecipano, in varia misura, all'apparato della prevenzione amministrativa e costituiscono esercizio della relativa funzione amministrativa di polizia di sicurezza ([M. PELISSERO](#); [M. SAVINO](#)).

Attraverso questa breve analisi, che si snoderà intorno ad alcune caratteristiche delle suddette misure, con particolare attenzione alle modalità di esercizio del potere, agli effetti e ai destinatari, si intende ricostruire il concetto di "pericolosità", quando la misura riguarda lo straniero; in altri termini, l'obiettivo è comprendere quali siano i fini di queste misure, nonché la loro natura e posizione nell'ambito del diritto dell'immigrazione.

## **2. L'espulsione come misura di prevenzione amministrativa della pericolosità dello straniero**

Preliminarmente, occorre ricordare in estrema sintesi che le misure amministrative di prevenzione costituiscono provvedimenti ablatori, finalizzati a evitare comportamenti socialmente pericolosi o condotte criminose. Nello specifico, la loro adozione è correlata a un accertamento di pericolosità sociale del destinatario, che prescinde dall'accertamento di un fatto di reato e avviene sulla base di indizi ed elementi di fatto, che la legge è tenuta a predeterminare ([Corte Edu \(Grande Camera\), 23 febbraio 2017, De Tommaso c. Italia, ric. n. 43395/09](#)). È assunto ormai consolidato che il giudizio di pericolosità si componga di due fasi: una constatativa, in cui l'autorità accerta i fatti, e una prognostica, in cui quei fatti assumono il connotato di indici nella valutazione di pericolosità sociale attuale, ossia nella valutazione di probabilità che il destinatario della misura commetta in futuro quelle «condotte antisociali» che la misura di prevenzione è volta a prevenire (*ex multis*, Cass. pen., sez. I, 14 giugno 2017, n. 54119). Così, da un lato, non è sufficiente menzionare precedenti penali per giustificare la misura, dall'altro, anche una sentenza di assoluzione può non comportare l'esclusione della pericolosità sociale (Cass. pen., sez. II, 4 marzo 2022, n. 7835). Le misure di prevenzione amministrativa costituiscono esito di un giudizio definito «ampiamente discrezionale», sindacabile esclusivamente sotto i profili «dell'abnormità dell'iter logico, della macroscopica illogicità, del travisamento della realtà fattuale» ([TAR Lombardia, sez. I, 29 settembre 2022, n. 2143](#); [Cons. Stato, sez. III, 3 aprile 2023, n. 3420](#)). E tale discrezionalità può estendersi alla necessità di adottare la misura e alle modalità di conduzione dell'istruttoria ([TAR Marche, sez. I, 27 marzo 2020, n. 199](#); [Cons. Stato, sez. III, 23 gennaio 2023, n. 748](#)).

Sul piano delle misure preventive specificamente rivolte allo straniero, il riferimento è, in primo luogo, alle espulsioni del Ministro dell'Interno per «motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato» ([art. 13, TUI](#)) e terrorismo ([artt. 3, cc. 1 e 4, D.L. 144/2005](#)). Il provvedimento viene adottato nell'esercizio di «alta discrezionalità amministrativa» ([Cons. Stato, sez. III, 19 maggio 2021, n. 3886](#)), anche in ragione dell'estrema genericità del dettato normativo ([TAR Lazio, sez. I-ter, 20 settembre 2021, n. 9824](#)), e coinvolge un'attività di ponderazione dei rilevanti interessi in gioco ([Cons. Stato, sez. III, 10 maggio 2023, n. 4752](#)). In realtà, la natura degli interessi in gioco (la sopravvivenza dello Stato e l'incolumità delle persone che vi abitano) legittima un'anticipazione dell'intervento, per il quale non è necessario l'accertamento della sussistenza del pericolo, essendo sufficiente la sussistenza di «fondati motivi» per ritenerlo esistente ([Cons. Stato, sez. III, 30 giugno 2022, n. 5408](#)). La conseguenza è un sindacato giurisdizionale limitato ai profili di «manifesta irragionevolezza e sproporzione ovvero di travisamento dei fatti raccolti nel corso dell'istruttoria procedimentale» ([Cons. Stato, sez. III, 10 maggio 2023, n. 4752](#)).

Tra le misure preventive si annovera anche l'espulsione per pericolosità sociale adottata dal Prefetto ([art. 13, c. 2, lett. c\), TUI](#)), sulla base dei medesimi presupposti che giustificando l'adozione delle misure di prevenzione del [Codice antimafia](#) (in tema, si consenta il rinvio a [C. COSTANZO](#)). Anche in questo caso, la misura rientra pacificamente tra le misure di prevenzione (Cass. civ., sez. I, 30 agosto 2002, n. 12721), adottate a seguito dell'accertamento

della pericolosità sociale attuale dello straniero, secondo le coordinate del complesso delle misure di prevenzione: necessità di un accertamento oggettivo e non meramente soggettivo degli elementi che giustificano sospetti e presunzioni; attualità della pericolosità; esame globale della personalità del soggetto (*ex multis*, Cass. civ., sez. I, ordinanza dell'8 settembre 2023, n. 26173). In tal senso, i precedenti penali, spesso assunti come supporto della decisione, non possono esaurire il giudizio di pericolosità sociale (Cass. civ., sez. II, ordinanza del 19 marzo 2021, n. 7842). Dal punto di vista delle modalità di esercizio del potere, la giurisprudenza parla di atto dovuto o di insussistenza di discrezionalità amministrativa, soprattutto per affermare una sindacabilità piena, da parte del giudice ordinario, dei provvedimenti dell'amministrazione (Cass. civ., sez. III, ordinanza del 14 luglio 2021, n. 20050). Se, tuttavia, è vero che, a differenza dell'espulsione ministeriale, manca «l'elemento volitivo» ([M. CLARICH](#)) della discrezionalità, nondimeno, l'attività valutativa è caratterizzata comunque da un ampio apprezzamento, non sul piano del bilanciamento degli interessi, già fissato nella normativa, bensì sul piano della qualificazione del fatto come sintomatico di pericolosità sociale attuale, in un'attività complessa di integrazione della fattispecie normativa, svolta secondo regole tecniche. Come di recente argomentato, tale attività sembra, cioè, collocarsi nell'alveo della discrezionalità tecnica ([S. D'ANTONIO](#)).

Sotto il profilo dei criteri del giudizio di pericolosità, non si riscontra una particolare distanza con l'apparato delle misure di prevenzione valide per tutti i cittadini, anche grazie a un sindacato indubbiamente rigoroso sulle inferenze e sulle conseguenti determinazioni dell'amministrazione.

D'altro canto, tale assetto merita alcune osservazioni: in primo luogo, il giudizio di pericolosità «probabilistico-intuitivo» è oggetto di ampie critiche, in quanto sarebbe basato su criteri non verificabili scientificamente ([A. MARTINI](#)); in secondo luogo, l'adozione del provvedimento di espulsione è subordinato alla verifica dell'insussistenza di divieti di allontanamento ([art. 19, TUI](#)), in cui talvolta l'amministrazione è chiamata a svolgere ponderazioni né tecniche né rigide, come nel caso in cui la persona abbia esercitato il diritto al ricongiungimento familiare o abbia legami familiari sul territorio dello Stato ([artt. 5, c. 5, 13, c. 2-bis, TUI](#); [Corte cost., 18 luglio 2013, n. 202](#)), o, in senso più esteso, in ragione della necessaria valutazione di applicabilità di principi come il *non refoulement* o quelli derivanti dalla necessaria implementazione degli obblighi costituzionali e internazionali, nonostante l'intervento del [d.l. 20/2023](#) in materia di protezione speciale ([R. CHERCHI](#)). Infine, l'espulsione è disposta «caso per caso» ([art. 13, c. 2, TUI](#)), e tale formula, quando accostata a una misura di prevenzione, sembra suggerire una certa discrezionalità nella selezione dei soggetti destinatari.

Breve menzione meritano, infine, le misure per l'allontanamento dello straniero soggiornante di lungo periodo ([art. 9, cc. 4 e 10, e 9-bis, c. 6, TUI](#)), strutturate secondo coordinate di discrezionalità amministrativa "pura". Qui, la finalità di tutela della sicurezza pubblica è condivisa anche dalle previsioni che consentono al Questore di revocare il permesso di

soggiorno o di rigettare l'istanza volta al suo rilascio in base a una valutazione di pericolosità per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato, o che lo obbligano, in via automatica, ai medesimi provvedimenti se si accerti la pregressa commissione di alcuni reati indicati dalla legge, accertati anche con sentenza non definitiva o a seguito di applicazione della pena su richiesta ([artt. 4, c. 3, e 5, c. 5, del TUI](#)). Non è certamente questa la sede per argomentare sul meccanismo, appena menzionato, del c.d. automatismo espulsivo sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale ([Corte cost., 8 maggio 2023, n. 88](#); [Corte cost., 19 marzo 2024, n. 43, su cui M. SAVINO, S. D'ANTONIO](#)) Basti sottolineare che, in ogni caso, nonostante le misure a tutela della sicurezza pubblica rappresentino misure discrezionali, nelle varie accezioni di quest'ultimo termine, la Consulta continua a ritenere legittimo che, a certe condizioni e in casi comunque sempre più residuali, il legislatore preveda presunzioni assolute di pericolosità, almeno quando rispondano a dati di esperienza generalizzati. Tale situazione di valutazione legislativa *ex ante* di pericolosità sociale induce a escludere la configurabilità di quest'ultimo meccanismo come preventivo, suggerendone più una natura sanzionatoria.

### *3. Destinatari, effetti, prassi*

Sotto il profilo delle peculiarità relative ai destinatari delle misure preventive di espulsione, bisogna muovere dalla circostanza che il sistema di prevenzione *ante delictum* brevemente delineato è rivolto specificamente allo straniero, in particolare extracomunitario. Ebbene, tale condizione non può non influenzare la finalità stessa dei provvedimenti, nella misura in cui, nonostante il fine di prevenzione riconosciuto, si è visto, dalla giurisprudenza, l'apparato delle misure in oggetto rimane unico nel suo genere: lo Stato previene, infatti, la criminalità dello straniero fuori dalla «normalità sociale» ([G. CORSO](#)), non con gli strumenti canonici, ma isolandolo e allontanandolo, quando possibile, attraverso un massiccio riferimento ai precedenti penali e di polizia. Proprio i precedenti, nella prassi, assumono enorme rilevanza, come segnalato dalle ricerche empiriche svolte in materia, le quali segnalano come talvolta i giudizi di pericolosità siano scarsamente argomentati oppure descrivano la personalità del destinatario del provvedimento sottolineandone la marginalità; o, ancora, come i precedenti siano poco gravi, o comunque strettamente collegati al processo di criminalizzazione dell'immigrazione irregolare e alla attenzione particolare che «lo 'sguardo' delle agenzie di controllo rivolge a tale fascia di popolazione» ([G. CAMPESI, G. FABINI](#)). Sotto questo aspetto, sempre nella prassi, si rintraccia l'emersione di una certa discrezionalità nella selezione dei destinatari dei provvedimenti. In un certo senso, ad esempio, nel caso dell'espulsione prefettizia per pericolosità sociale, quella discrezionalità che sembra assumere connotati tecnici nel giudizio di pericolosità sociale, nell'esperienza comune è invece interpretata in senso ampio, come del resto dimostrano le censure puntuali e frequenti della giurisprudenza di legittimità sui provvedimenti amministrativi e su quelli giurisdizionali che i giudici di

pace adottano in sede di ricorso avverso quei provvedimenti.

Sotto altro profilo, sono gli effetti delle misure di polizia per lo straniero a renderle del tutto peculiari. Invero, la normativa prevede l'obbligo per lo straniero di allontanarsi, consentendone di regola l'accompagnamento coattivo alla frontiera ([art. 13, c. 4, TUI](#)), con spesso anche la privazione della libertà personale, attraverso i provvedimenti di trattenimento nel circuito dei Centri di Permanenza per i Rimpatri ([art. 14, TUI](#)), le cui criticità, in punto di legittimità, nonché sul piano materiale, sono vivacemente discusse. Anche se solo una piccola parte delle persone espulse viene effettivamente trattenuta nei C.P.R., la possibilità stessa che questo accada rende di per sé singolari gli effetti delle misure preventive, anche considerando che, in ragione dei posti limitati disponibili nelle strutture, l'autorità opera una selezione dei soggetti da trattenere. Non è, poi, secondario che i numeri delle persone effettivamente rimpatriate varino molto di centro in centro, dando spesso luogo a una vera e propria detenzione senza espulsione, interrogando sulla reale funzione di questi centri ([G. FABINI](#)) e sulla concreta finalità delle misure in oggetto.

#### ***4. Osservazioni conclusive***

La breve analisi che precede restituisce un quadro entro cui le misure espulsive di prevenzione della pericolosità sociale specificamente destinate allo straniero appaiono uno strumento di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica a sé stante, collocato non tanto *accanto* alle altre misure di prevenzione, ma su un diverso piano.

Anche alla luce delle particolarità osservate, queste sembrano muoversi su un pericoloso crinale tra prevenzione della criminalità (attraverso la pericolosità sociale) e sanzione dei comportamenti "disordinati" o di reato, individuati dalla legge o dall'autorità amministrativa come presupposti dei provvedimenti di allontanamento. In questa ottica, esiste il rischio che il "torto" rappresentato dalla pericolosità sociale possa essere configurato come un fatto che serve a rendere irregolare una persona regolarmente soggiornante, trasformando le misure di prevenzione in vere e proprie sanzioni, peraltro con conseguenze estremamente gravi. Si tratta di un rischio già paventato dalla dottrina penalistica in relazione a tutte le misure di prevenzione amministrativa: che il sistema preventivo si trasformi geneticamente in un sistema *post delictum* "a prova contratta", in cui si colpiscono condotte criminose nell'impossibilità di provarle, in una sorta di surrogato dei meccanismi penalistici, ma privo delle loro relative garanzie ([R. URSI](#)). Inoltre, come si è accennato, a questo quadro concorre anche lo stesso meccanismo dell'automatismo espulsivo, in cui non è consentito, se non in particolari casi, pur ampliati via via dalla giurisprudenza costituzionale ma tuttora "eccezionali", operare valutazioni caso per caso di pericolosità sociale attuale.

Il crinale è reso ancora più scivoloso dalla prassi delle misure di prevenzione amministrativa menzionate. Il giudizio di pericolosità non segue regole diverse da quelle della prevenzione comune, ma sembra orientarsi a una prevenzione "ipersensibile", correlata a reati comuni o relativi a profili di marginalità sociale. Lo stesso meccanismo della detenzione

amministrativa sconta alcuni evidenti problemi, che incidono su natura e posizione delle misure sostanziali a supporto dei provvedimenti di esecuzione. Se i CPR sono uno strumento finalizzato al rimpatrio solo per quei pochi casi in cui questo sia possibile, negli altri casi rischiano di riflettere «pratiche di controllo situate nei territori» ([G. FABINI](#)).

Sulla base di queste riflessioni, può concludersi che il complesso delle misure di prevenzione amministrativa applicabile agli stranieri sembri emergere come una sorta di prevenzione “specificata”, ipersensibile nei presupposti e problematica negli effetti. In tal senso, si profila tuttavia una commistione tra aspetti di prevenzione della criminalità e aspetti di gestione vera e propria del fenomeno migratorio, probabilmente sbilanciata verso quest’ultimo fattore.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

### Dottrina:

- G. CAMPESI, G. FABINI, *La detenzione della «pericolosità migrante»*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2017, pp. 515 ss.
- R. CHERCHI, *Il “decreto Cutro” tra domanda di forza lavoro e insofferenza per i diritti fondamentali*, ADiM Blog, Editoriale, aprile 2023
- M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2024
- G. CORSO, *L’ordine pubblico*, Bologna, 1979
- C. COSTANZO, *L’espulsione dello straniero pericoloso tra prevenzione amministrativa e controllo delle migrazioni*, in *federalismi.it*, n. 17/2023, pp. 54 ss.
- S. D’ANTONIO, *La Corte procede a piccoli passi verso il superamento dell’automatismo espulsivo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.3/2023, pp. 956 ss.
- S. D’ANTONIO, *Automatismi espulsivi e discrezionalità amministrativa*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, luglio 2024
- G. FABINI, *I numeri della detenzione amministrativa in Italia*, ADiM Blog, Editoriale, marzo 2024
- J. HUYSMANS, *The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in the European Union*, Londra, 2006
- MARTINI, *Essere Pericolosi. Giudizi soggettivi e misure personali*, Torino, 2017, pp. 155 ss.
- M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 2/2017, pp. 439 ss.
- M. SAVINO, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, 2012
- M. SAVINO, *L’incostituzionalità dell’automatismo espulsivo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2013, pp. 37 ss.
- R. URSI, *La sicurezza pubblica*, Bologna, 2022

**Per citare questo contributo:** C. COSTANZO, *Espulsioni per pericolosità sociale e fenomeno migratorio, tra prevenzione e sanzione. Considerazioni a margine del convegno ADiM 2024*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, settembre 2024.