

Sicurezza, migrazioni e autonomie territoriali

di Tommaso F. Giupponi

(Relazione al Seminario ISSIRFA-CNR *“La Repubblica e le migrazioni”*,
Sala del Refettorio, Camera dei deputati, Roma, 13 luglio 2013)

1. Essenziale punto di partenza deve essere la consapevolezza dell'uso che, sul piano politico, è stato fatto negli ultimi tempi del tema della sicurezza, delle connesse politiche e della relativa percezione da parte della comunità nazionale, con particolare riferimento al livello locale. Alcuni noti provvedimenti legislativi in materia,¹ infatti, sono stati il frutto di un approccio “pan-securitario”, che è andato ad inserirsi anche nella recente tendenza ad una valorizzazione delle competenze e delle responsabilità dei governi territoriali successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, con particolare riferimento alla gestione delle politiche di integrazione e coesione sociale connesse al fenomeno migratorio.

Ulteriore premessa, doverosa, è quella connessa alla problematica individuazione di spazi di intervento da parte dei governi regionali e locali in materie, come quelle dell'immigrazione e della sicurezza, che l'attuale art. 117.2 Cost. attribuisce alla competenza esclusiva statale (come, d'altronde, non potrebbe non essere visto l'impatto nazionale, e non solo, di gran parte delle relative politiche). Tale constatazione, infatti, non deve far dimenticare che, da un lato, molti appaiono gli spazi di intervento delle autonomie territoriali in materie strettamente connesse a quelle in esame (si pensi alla gestione dei servizi sanitari ed educativi, alle politiche abitative oltre che al vasto campo delle misure di assistenza e di integrazione sociale, linguistica e culturale) e che, dall'altro, la stessa Costituzione novellata prevede (e non a caso) che il legislatore statale debba disciplinare “forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) ed h) del secondo comma dell'art. 117”.

Un consapevolezza, dunque, che si trasforma nella necessità di individuare (se possibile) con quanta più precisione possibile la linea di demarcazione tra i diversi interventi in materia, a partire dall'individuazione dell'esatto significato delle citate competenze legislative statali in materia di “immigrazione” e di “ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale”. Tale sforzo, sia chiaro, non potrà in alcun modo trascurare il fatto che, dietro ad una efficace organizzazione di un sistema di governo multilivello, sta il grado di maggiore o minore tutela dei diritti inviolabili della persona che, come noto, spettano a tutti gli individui a prescindere dalla loro nazionalità (e, in relazione al nucleo essenziale degli stessi, a prescindere dalla stessa regolarità del loro ingresso e soggiorno nel territorio nazionale).

1 Inevitabile il riferimento ai c.d. pacchetti sicurezza del 2008-2010 (si vedano, in particolare, il d.l. 92/2008, convertito con l. 125/2008, la l. 94/2009 nonché il d.l. 187/2010, convertito con l. 217/2010). Tali provvedimenti, come noto, risultano complessi ed eterogenei essendo state in essi inserite disposizioni relative ai settori più disparati, accomunate (nelle intenzioni del legislatore) dalla finalità di garantire complessivamente maggiori livelli di sicurezza all'interno della comunità nazionale.

Alla luce della sua particolare incidenza (e della sua particolare “visibilità” sul piano politico), mi sembra però utile, in questa sede, partire dal concetto stesso di sicurezza e dalle sue diverse possibili “dimensioni” costituzionali, in grado di incidere sul fenomeno migratorio e, di conseguenza, sul tipo di intervento ipotizzabile in capo ai governi regionali e locali. Solo riflettendo sul volto costituzionale della sicurezza, infatti, si potrà capire con quali occhi il nostro ordinamento costituzionale guarda al fenomeno migratorio e alla sua gestione da parte delle pubbliche autorità. Tale impostazione, poi, appare ancora più plausibile alla luce della constatazione, sottolineata anche di recente,² che, a partire dal 2008, sembra esservi stato un evidente mutamento dell’approccio della Repubblica nei confronti delle migrazioni, avendo il legislatore statale accentuato, attraverso tutta una serie di provvedimenti, la declinazione in chiave prevalentemente securitaria delle politiche migratorie, fino a far divenire l’immigrazione quasi esclusivamente questione di ordine pubblico, da affrontare con gli strumenti preventivi e repressivi tipici dell’intervento di politica criminale.³ Inevitabile, come vedremo, è stato il conseguente intervento del Giudice delle leggi, con particolare riferimento al giudizio in via principale, ma non solo.

2. Cosa, dunque, dobbiamo intendere per sicurezza? Senza potersi dilungare eccessivamente sul punto in questa occasione,⁴ si può sostenere che di “sicurezza” si possono (sul piano generale) indicare almeno tre concezioni, tutte rilevanti sul piano giuridico: a) sicurezza come condizione di ogni ordinamento; b) sicurezza come oggetto di disciplina giuridica; c) sicurezza come valore costituzionale. Più nello specifico, di sicurezza si può parlare in senso soggettivo e in senso oggettivo; si può avere sicurezza esterna e sicurezza interna; sicurezza individuale e sicurezza collettiva; sicurezza materiale e sicurezza ideale. All’interno della nostra Costituzione la sicurezza appare senza dubbio come uno dei valori presi in considerazione dal momento che: a) appare un bene di rilievo costituzionale; b) è uno specifico compito dei pubblici poteri, con particolare riferimento all’amministrazione di pubblica sicurezza dello Stato (art. 13 Cost.); c) è un limite espresso ad alcuni diritti fondamentali (vedi artt. 14, 16, 17 e 41 Cost.).

La nostra Costituzione richiama la sicurezza dieci volte: cinque nell’ambito della prima parte (artt. 13-14, 16, 17, 25 e 41) e cinque nell’ambito della seconda (artt. 117.2 lett. d, lett. h, 117.3, 120, 126). Lungi dal poter qui tentare una lettura complessiva delle varie

² Cfr. L. Ronchetti, *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle Regioni*, in L. Ronchetti (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, 2012, in particolare 46 ss.

³ Si pensi, solo per fare qualche esempio, all’introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, alla previsione della c.d. aggravante di clandestinità, oltre che all’introduzione di un’apposita fattispecie incriminatrice, sanzionata con la reclusione, in caso di inottemperanza ad un precedente provvedimento di espulsione.

⁴ Sia consentito un rinvio a T.F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2010. Sul punto, vedi anche M. Ruotolo, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in G. Cocco (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Milano, 2012, pag. 17 ss.

disposizioni citate (con gli elementi di continuità e discontinuità rilevabili), basti solo ricordare la natura eminentemente polisemica e relazionale del concetto di sicurezza, che si ripercuote anche su ogni riflessione giuridica che voglia proporsi in materia. Tuttavia, in via riassuntiva, deve essere affermato che il bene sicurezza, nel nostro ordinamento costituzionale, deve essere inteso in senso interno ed esterno, individuale e collettivo, essenzialmente oggettivo e materiale.

Più in generale, in ogni caso, può dirsi che di sicurezza nel nostro ordinamento si può parlare, quindi, sia in senso stretto (attinente alla concezione materiale di ordine pubblico e di garanzia dell'integrità dei soggetti, dei beni e dei possessi) sia in senso lato (quale garanzia di una piena realizzazione della persona e della sua dignità, condizioni ottimali di vita e di lavoro in vista di una maggiore coesione sociale). Come vedremo, la materia immigrazione, in questo senso, sembra attenersi contemporaneamente sia a profili connessi al primo aspetto, sia a profili connessi al secondo.

A sua volta, la giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza (a prescindere dalla problematica individuazione dell'ordine pubblico come limite implicito ad alcune libertà fondamentali)⁵ è apparsa, più di recente, a tratti oscillante, alternando interpretazioni restrittive (in ogni caso prevalenti, e connesse al nucleo essenziale di prevenzione e repressione dei reati) ad ipotesi di lettura più ampia (alle soglie della "trasversalità"). Evidente in questo senso il passaggio dall'affermazione che ordine pubblico e sicurezza non possono assumere una portata estensiva, in quanto distinta dall'ordine pubblico, e collegata con la tutela della salute, dell'ambiente, del lavoro e così via (sent. 407/2002) fino alla riconduzione ad essa dell'ampia "tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi salvaguardia di un bene da garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (sent. 21/2010).

All'interno di tale percorso, come noto, successivamente alla riforma del Titolo V del 2001 si sono via via ricondotte alla competenza statale in materia la disciplina della circolazione stradale (sent. 428/2004), la regolamentazione del possesso di razze canine pericolose (sent. 222/2006), la disciplina relativa all'installazione di macchine da gioco all'interno degli esercizi pubblici (sent. 237/2006) nonché, anche se in connessione con altre materie di competenza esclusiva dello Stato o nell'ambito di un evidente utilizzo del criterio della prevalenza, le norme in materia di sicurezza dei passeggeri e degli operatori in ambito aeroportuale (sent. 51/2008), le procedure di assegnazione delle bande orarie di trasporto aereo e del rilascio delle connesse concessioni aeroportuali (sent. 18/2009) e la razionalizzazione della rete dei distributori di carburante (sent. 183/2012).

Tuttavia, come già anticipato, la sent. 21/2010 e il tentativo di razionalizzazione della lettura ampia della materia "sicurezza" in essa contenuto sembrano aver rappresentato un caso isolato,⁶ dal momento che la successiva giurisprudenza ha confermato una lettura

⁵ Con particolare riferimento, come noto, alla libertà di manifestazione del pensiero e alle misure di prevenzione (cfr. T.F. Giupponi, *op. cit.*, pag. 83 ss.).

⁶ Vedi, però, anche la successiva ord. 51/2011.

della competenza legislativa dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza quasi come un'endiadi, connessa alla prevenzione e repressione dei reati (sentt. 72/2010, 167/2010, 226/2010, 274/2010, 35/2011, 300/2011, 35/2012, 118/2013).

I citati problemi definitivi sono stati aggravati, in ogni caso, anche da alcune recenti innovazioni legislative in materia di sicurezza, con particolare riferimento al problematico concetto di sicurezza urbana (in connessione ai rinnovati poteri di ordinanza sindacale e alla fallimentare esperienza delle c.d. ronde). Prima dei noti interventi chiarificatori e demolitori della Corte costituzionale (sentt. 196/2009, 226/2010, 115/2011), infatti, si è assistito ad una serie di iniziative locali volte ad affermare una serie variegata di competenze locali in materia di sicurezza (intesa in senso lato). La stessa specificazione da parte del d.m. del 5 agosto 2008 di cosa debba intendersi per sicurezza urbana aveva fatto emergere profili di sovrapposizione e di confusione tra interventi in materia di sicurezza del sindaco quale Ufficiale del Governo e interventi dello stesso sindaco sul piano dell'assistenza e dell'integrazione sociale, quale rappresentante della propria comunità.⁷

I citati interventi della Corte costituzionale hanno messo fine ad una serie variegata di provvedimenti sindacali che, soprattutto in alcune piccole realtà del Nord, avevano affrontato in termini essenzialmente securitari il fenomeno migratorio, attraverso l'adozione di ordinanze che miravano a colpire i simboli culturali e religiosi di migranti stranieri (si pensi alle c.d. ordinanze anti burqa o, più prosaicamente, alle c.d. ordinanze anti kebab).⁸

Nel complesso, quindi, dall'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia, appare superata tale concezione ampia e non delimitata di sicurezza, attraverso la delimitazione dei tradizionali compiti attinenti alla sicurezza in senso stretto (affidati alla cura dello Stato e connessi, in particolare, alla prevenzione e repressione dei reati) e delle restanti molteplici possibilità di intervento in materia di assistenza e servizi sociali, di competenza dei governi territoriali.

La consapevolezza, però, che la buona organizzazione e gestione dei servizi sociali e di integrazione sul territorio rappresenta un formidabile strumento politico di contrasto e prevenzione dell'insorgere di fatti criminali (con particolare riferimento a quelle situazioni di disagio cui più spesso si riconnettono episodi di micro e macro criminalità), rende ancora più evidente la necessità di una rapida attuazione dell'art. 118.3 Cost., che impone

⁷ In base al citato d.m., infatti, per sicurezza urbana deve intendersi un "bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale".

⁸ Sul punto, oltre alla preziosa indagine di Anci-Cittalia, e al numero monografico de *le Regioni* (1/2 del 2010), si veda A. Lorenzetti, S. Rossi (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, Napoli, 2009; nonché, più di recente, S. Benvenuti, P. Di Fonzo, N. Gallo, T.F. Giupponi (a cura di), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte costituzionale*, Milano, 2013.

l'individuazione di specifiche forme di coordinamento tra stato e autonomie in materia di sicurezza (principalmente, ma non solo, sul piano della formazione, della raccolta dati e sul piano conoscitivo).⁹

3. Differenti i problemi che si sono posti in materia di disciplina dell'immigrazione. A prescindere, infatti, dall'annoso problema in merito alla condizione giuridica dello straniero, all'esatta estensione della titolarità in capo al medesimo dei diritti fondamentali e alla sopravvivenza o meno della controversa condizione di reciprocità,¹⁰ è sostanzialmente condiviso che la disciplina dell'immigrazione sia essenzialmente riferibile a due momenti differenti: a) l'ingresso di un soggetto nel territorio dello Stato (momento istantaneo e statico); b) la sua successiva permanenza all'interno dello stesso (momento duraturo e dinamico).¹¹ Mentre sul primo aspetto è fuori discussione la piena ed esclusiva competenza legislativa statale (riconducibile, sostanzialmente, alle materie "condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea" e "immigrazione", di cui all'art. 117.2 lett. a,b), in relazione al secondo aspetto si sommano competenze statali e competenze regionali, in merito alle diverse questioni poste dal soggiorno, dall'assistenza e dall'integrazione degli immigrati.¹²

Tale conclusione, come noto, trova conforto nella stessa legislazione in materia di immigrazione (d.lgs. n. 286/1998, TUI), che riconosce diverse possibilità di intervento da parte delle autonomie territoriali, e in particolar modo delle Regioni. In base all'art. 3 del TUI, infatti, si prevede che il documento programmatico relativo alle politiche di

⁹ Sul punto, per tutti, si veda P. Bonetti, *L'allocatione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e polizia locale e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione, in le Regioni*, 2002, pag. 1121 ss.

¹⁰ Su questi e altri temi si vedano, tra gli altri, AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, 2010; S. Gambino, G. D'Ignazio (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali fra costituzioni nazionali, Unione europea e ordinamento internazionale*, Milano, 2010; AA.VV., *La condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 2013; nonché, da ultimo, F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013.

¹¹ In questo senso, da ultimo, G. Corso, *La disciplina dell'immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *La condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., *passim*; sul punto, vedi anche le osservazioni di L. Ronchetti (a cura di), *op. cit.*, pag. 40, la quale individua due coppie binarie distinte: ingresso/accoglienza e soggiorno/integrazione, mettendo in risalto il differente grado di intervento legislativo di stato e Regioni in materia.

¹² Per una recente ricostruzione delle problematiche connesse alle possibili sovrapposizioni tra interventi statali e regionali, si veda C. Corsi, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, pag. 229 ss.

immigrazione sia predisposto sentita la Conferenza Stato-Regioni, mentre è stabilito espressamente che le autonomie territoriali abbiano il compito di collaborare nella rimozione degli “ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana”.¹³

A sua volta, il successivo art. 42 stabilisce che “lo Stato, le Regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o con enti pubblici e privati dei paesi di origine”, favoriscono una serie di attività di tipo sociale e assistenziale volte, tra l'altro, all'effettuazione di corsi della lingua e della cultura d'origine, alla “diffusione di ogni informazione utile al positivo inserimento degli stranieri nella società italiana”, alla conoscenza e valorizzazione “delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli stranieri regolarmente soggiornanti”.

Nel complesso, in relazione alle forme di integrazione dei migranti, si intrecciano quindi inevitabilmente disposizioni legislative statali e competenze regionali (concorrenti o residuali, ex art. 117 Cost.), con particolare riferimento all'assistenza sanitaria (artt. 34 ss. TUI), all'istruzione (artt. 38 ss. TUI), alle politiche abitative (art. 40 TUI) e all'assistenza sociale (art. 41 TUI).

In ogni caso, secondo una consolidata giurisprudenza costituzionale, la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata al bilanciamento di molteplici interessi pubblici (quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli internazionali) la cui ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, purché conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza (sentt. 62/1994, 148/2008, 172/2012). Tale competenza legislativa esclusiva risulta un'evidente manifestazione della sovranità dello Stato, il quale non può certo abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere: le regole stabilite in funzione di un adeguato flusso migratorio, infatti, sono complessivamente poste a difesa della collettività nazionale (sent. 250/2010). La rilevanza degli accordi internazionali in questione, ribadita anche dall'art. 10.2 Cost., non afferma infatti un generalizzato diritto dei migranti a fare ingresso e soggiornare nel territorio dello Stato, salvo i casi connessi all'asilo e al rifugio politico, dal momento che tradizionalmente ciascuna comunità politica ha la possibilità di organizzare discrezionalmente la sua maggiore o minore “apertura” rispetto ai flussi migratori.

La Corte, parallelamente, riconosce però anche rilevanti spazi di intervento alla legislazione regionale, al fine di garantire l'inclusione sociale e l'integrazione dei migranti.

¹³ Si segnala, poi, la previsione di Consigli territoriali per l'immigrazione “in cui siano rappresentati le competenti amministrazioni locali dello Stato, la Regione, gli enti locali, gli enti e le associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati, le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale” (art. 3.6 TUI).

L'intervento statale di cui all'art. 117.2 Cost. (immigrazione e condizione giuridica degli stranieri), infatti, si limita alla programmazione dei flussi di ingresso e soggiorno nel territorio nazionale, in connessione con il controllo del loro rispetto (sent. 134/2010). Tuttavia, più in generale, l'intervento pubblico concernente i migranti non può limitarsi a tali aspetti, ma deve inevitabilmente considerare ulteriori aspetti (quali l'assistenza sociale, l'educazione, la tutela sanitaria, le politiche lavorative e abitative) che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni (sentt. 300/2005, 156/2006, 299/2010, 61/2011). Di conseguenza, le leggi regionali che prevedono attività di supporto informativo o di assistenza ai migranti in specifici settori non sono in contrasto con la Costituzione, a meno che non incidano su competenze statali, come nel caso del divieto di ospitare CIE sul territorio regionale o, da ultimo, di riconoscere emolumenti ai componenti della Commissione regionale sull'immigrazione (sentt. 134/2010 e 211/2012).

In questo senso, non appare invasiva della competenza statale in materia di immigrazione la previsione da parte della legge regionale di forme di assistenza nei confronti dei migranti in relazione allo svolgimento delle pratiche connesse al rilascio e al rinnovo dei diversi titoli di soggiorno, anche prevedendo appositi sportelli informativi a livello locale in relazione agli adempimenti loro richiesti (sentt. 156/2006 e 269/2010). Analogamente, interventi legislativi regionali che, organicamente, prevedano l'estensione ai migranti (anche irregolari) di tutta una serie di prestazioni volte alla loro integrazione sociale in relazione ai diritti fondamentali della persona (quali il diritto allo studio e alla formazione professionale, al lavoro, all'assistenza sociale, alla salute e alla casa) non incidono sulla competenza statale in materia di politiche migratorie e condizione giuridica degli stranieri, non potendo in alcun modo essere interpretate come una sorta di legittimazione della presenza di clandestini sul territorio nazionale (sent. 299/2010 e 61/2011).¹⁴

4. Risulta comunque evidente come immigrazione e sicurezza, pur avendo oggetti differenti, possano risultare materie in qualche modo connesse sotto diversi profili.

Innanzitutto, infatti, appaiono entrambi settori di intervento dei pubblici poteri che, vista la loro ampiezza e la connessione con esigenze unitarie di tutela, non possono che essere affidate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, anche in relazione all'adempimento di una serie sempre più rilevante di vincoli internazionali e comunitari.¹⁵

¹⁴ Per un'analisi approfondita delle tendenze emergenti nella legislazione regionale in materia di prestazioni sociali a favore dei migranti (anche in connessione con la sempre più rilevante giurisprudenza costituzionale in materia), si rinvia agli studi contenuti in L. Ronchetti (a cura di), *op. cit.*, nonché, più di recente, in E. Rossi, F. Biondi dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *op. cit.*, in particolare pag. 397 ss.

¹⁵ Ciò, inevitabilmente, ha delle conseguenze anche sul piano dell'esercizio delle relative funzioni amministrative, alla luce dell'attivazione dei meccanismi connessi al principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 Cost.

Secondariamente, come noto, sono “materie” che possono incidere in modo significativo sui diritti fondamentali della persona, rappresentando le relative politiche, al contempo, un fattore di garanzia dei diritti di alcuni soggetti ma anche un’eventuale ipotesi di limitazione delle situazioni giuridiche soggettive di altri (e richiedendo spesso, quindi, delicate operazioni di bilanciamento tra i diversi interessi coinvolti).

Infine, appaiono settori a volte collegati tra loro, là dove (come noto) una determinata gestione delle politiche migratorie può significativamente incidere (direttamente o indirettamente) sul minore o maggiore insorgere di episodi criminali.

Forse anche per questo, il legislatore di revisione del 2001 le ha affiancate all’interno dell’art. 118.3 Cost. il quale, come abbiamo già visto, stabilisce che “la legge statale stabilisce forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell’articolo 117”. In entrambi i casi, infatti, l’amministrazione sul territorio delle politiche di immigrazione e di quelle di sicurezza può risultare connessa all’esercizio di attribuzioni di sicura spettanza regionale (e locale), come nel caso dei già citati settori dell’educazione e dell’assistenza sociale. In questo caso, infatti, il coordinamento tra interventi dello Stato a tutela della sicurezza in senso stretto e competenze regionali ricollegabili alla sicurezza in senso lato vanno di pari passo con l’indispensabile disciplina giuridica statale dell’ingresso e della condizione giuridica dei migranti e con i successivi interventi (anche regionali e locali) volti alla complessiva integrazione e inclusione sociale degli stranieri stabilmente soggiornanti sul nostro territorio nazionale.

In ogni caso, appare necessario sottolineare come la tutela dei diritti inviolabili della persona umana, con particolare riferimento al loro nucleo irriducibile, rappresenti un limite insormontabile per il legislatore statale sia in materia di immigrazione, sia in materia di sicurezza. Nonostante quanto sostenuto da parte della dottrina,¹⁶ infatti, la sicurezza (pur essendo un bene di sicuro fondamento costituzionale) non assurge all’interno del nostro ordinamento al rango di vero e proprio diritto soggettivo della persona.¹⁷ Basti solo pensare al fatto che, in quanto concetto relazionale (si è sicuri o meno in relazione a qualcosa o a qualcuno), i tentativi di ricostruire la sicurezza in termini di situazione giuridica soggettiva si scontrano con l’impossibilità (insormontabile, a parere di chi scrive) di individuare un autonomo oggetto di tutela del presunto “diritto alla sicurezza” che non coincida con la tutela effettiva di una diversa situazione di libertà, già garantita ad altro titolo dal nostro ordinamento costituzionale.¹⁸ Non tanto un nuovo e indefinito “diritto alla

¹⁶ Sul punto, da ultimo, vedi C. Mosca, *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche della sicurezza*, Padova, 2012.

¹⁷ Cfr., volendo, T.F. Giupponi, *op. cit.*, pag. 68 ss., e ivi bibliografia citata.

¹⁸ Così, ad esempio, per la sicurezza dei beni e dei possessi, già garantita in via generale dalle norme relative alla tutela del diritto di proprietà, ma anche in relazione alla sicurezza fisica della persona, garantita *in primis* dalla disciplina della libertà personale, di domicilio e di comunicazione.

sicurezza”, quindi, quanto la tradizionale e generale esigenza di un’effettiva garanzia e tutela dei diritti fondamentali previsti dal nostro ordinamento (nell’ottica di una piena “sicurezza di diritti”).

Alcuni spunti, in questo senso, sembrano emergere anche dalla stessa giurisprudenza costituzionale. Nell’ambito di una questione molto circoscritta, e relativa alla presunta incostituzionalità di alcune norme processuali che limitano il ricorso alle misure cautelari in relazione ad alcune fattispecie di reato, è stata, infatti, prospettata una lesione dell’art. 2 Cost. quale principio fondamentale in base al quale “compito primario della Repubblica [...] è quello di garantire i diritti inviolabili dell’uomo, tra cui rientra senza dubbio quello di vedere protetta la propria sicurezza dalla commissione di fatti puniti come reato”. Tuttavia la Corte, con ord. 187/2001, ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione, affermando chiaramente che “tra i diritti inviolabili dell’uomo non rientra l’aspettativa dei consociati di vedere tutelata la propria sicurezza mediante una disciplina legislativa [...] volta a generalizzare il ricorso alle misure cautelari limitative della libertà personale”.¹⁹

Più di recente (sent. 143/2013), dichiarando illegittima la limitazione dei colloqui difensivi prevista per i detenuti sottoposti al regime del c.d. carcere duro (art. 41-*bis* della l. 354/1975), la Corte costituzionale ha respinto le argomentazioni dell’Avvocatura dello Stato, in base alle quali la disciplina in questione sarebbe stata “giustificata in una prospettiva di bilanciamento tra il diritto di difesa e interessi contrapposti di pari rilevanza costituzionale, legati segnatamente alla protezione dell’ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini nei confronti della criminalità organizzata”. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, anche alla luce della sua consolidata giurisprudenza in materia, il diritto inviolabile di difesa, ex art. 24 Cost., “è suscettibile di bilanciamento con altre esigenze di rango costituzionale”, ma solo “a condizione che non ne risulti compromessa l’effettività [...] e ferma restando, altresì, l’esigenza di verificare la ragionevolezza delle restrizioni concretamente apportate”. Tuttavia, nel caso di specie, ciò per la Corte non avviene, dal momento che “alla compressione – indiscutibile – del diritto di difesa indotta dalla norma censurata non corrisponde [...] un paragonabile incremento della tutela del contrapposto interesse alla salvaguardia dell’ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini”, confliggendo in tal modo la disciplina in questione “con il principio per cui, nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango”.

Dunque, a ben vedere, anche per la Corte costituzionale l’interesse all’ordine pubblico e alla sicurezza appare senz’altro un bene di rilievo costituzionale, come tale in grado di

19 Su tale decisione si vedano le osservazioni di A. Pace, *L’accesso alla categoria “aperta” dei diritti inviolabili incontra solo puntuali dinieghi o anche limiti?* in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, pag. 1438 ss., secondo il quale l’affermazione di un eventuale “diritto alla sicurezza” rischierebbe di porsi “in antitesi con le specifiche regole costituzionali che garantiscono la libertà personale”.

entrare nelle operazioni di bilanciamento, ma non assumerebbe le caratteristiche di un vero e proprio diritto soggettivo, con tutte le conseguenze del caso.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali