

FULVIA ABBONDANTE - SALVATORE PRISCO\*

## **La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto \*\***

*«Il ricordo delle generazioni che hanno vissuto l'angoscioso periodo delle migrazioni dalle regioni più povere dell'Italia ed hanno affrontato condizioni di lavoro gravose ed estremamente rischiose deve costituire ulteriore motivo di riflessione sui temi della piena integrazione degli immigrati, così come su quelli della sicurezza nei luoghi di lavoro. Si tratta di esigenze sociali e civili e di diritti fondamentali, il cui concreto soddisfacimento sollecita massima attenzione ed impegni coerenti da parte delle istituzioni e di tutte le forze sociali».*

(Dal messaggio del Presidente della Repubblica italiana Giorgio Napolitano  
in memoria delle duecentosessantasei vittime, di cui centotrentacinque  
nostri connazionali, della tragedia nella miniera di carbone di Marcinelle  
in Belgio  
(8 agosto 1956 / 8 agosto 2009. Fonte: [www.Quirinale.it](http://www.Quirinale.it)).

*«La paura dei barbari è ciò che rischia di renderci barbari. E il male che ci faremo sarà maggiore di quello che temevamo di subire. La storia insegna: il rimedio può essere peggiore del male. I totalitarismi si sono presentati come un mezzo per guarire la società borghese dai suoi vizi, eppure hanno dato vita a un mondo più pericoloso di quello che combattevano. La situazione attuale senza dubbio non è così grave, ma rimane inquietante; c'è ancora tempo per mutare orientamento».*

(Tvezan Todorov, *La paura dei barbari*, trad. it., Garzanti, Milano, 2008).

SOMMARIO. *Premessa.* □ Parte prima: Le politiche sociali. □ 1. *Dinamiche dell'immigrazione e Costituzione italiana.* □ 2. *Diritti sociali e integrazione degli immigrati tra Regioni ed enti locali.* □ 3. *La partecipazione alla definizione delle politiche sull'immigrazione tra legislazione regionale e attività amministrativa comunale.* □ Parte seconda: Mito e realtà della sicurezza tra atteggiamenti delle comunità locali e risposte dei poteri pubblici. □ 4. *Sicurezza e insicurezze tra tutela dell'ordine pubblico e salvaguardia della «qualità della vita».* □ 5. *Il sistema*

*integrato della sicurezza urbana. Profili problematici. □*  
*6. I nuovi poteri dei sindaci in materia di sicurezza, le*  
*«ronde urbane» e l'istituzionalizzazione della*  
*vigilanza privata come manifestazioni di «polizia*  
*sussidiaria» e «complementare» 7. Enti locali e*  
*controllo securitario del fenomeno migratorio. Uno*  
*sguardo di sintesi. □ Conclusioni.*

*Nell'ambito di una riflessione unitaria, Fulvia Abbondante -*  
*che è dottore di ricerca in Diritto pubblico interno e*  
*comunitario - ha scritto la parte sulle politiche sociali*  
*(paragrafi 1/3) e Salvatore Prisco - che insegna Istituzioni di*  
*diritto pubblico e Diritto pubblico comparato nella facoltà di*  
*Giurisprudenza dell'università Federico II e nella facoltà di*  
*Scienze Politiche dell'università L'Orientale, entrambe di*  
*Napoli - quella sulla sicurezza pubblica (paragrafi 4/7). La*  
*premessa e le conclusioni sono invece comuni agli autori. La*  
*seconda parte rielabora e aggiorna l'intervento - dal titolo*  
*«Sicurezza urbana integrata e sussidiarietà: discuterne al di là*  
*della propaganda politica» - svolto il 4 giugno 2009 al*  
*convegno «I diversi volti della sicurezza», presso la facoltà di*  
*Economia dell'Università di Milano - Bicocca. Le citazioni in*  
*nota dai siti web devono intendersi verificate come presenti*  
*in essi alla data del ferragosto 2009.*

*\*\* Il presente scritto è pubblicato nel volume*  
*Stabilità*  
*dell'Esecutivo e democrazia rappresentativa, a cura di*  
*Michele Scudiero, Jovene, Napoli, 2009, in corso di*  
*stampa, nella parte dedicata alla stabilità degli esecutivi*  
*locali e alle politiche di settore. I coautori offrono il*  
*lavoro in anticipazione sul sito dell'Associazione Italiana*  
*dei Costituzionalisti quale contributo al dibattito che si*  
*svilupperà intorno ai temi del suo prossimo convegno*  
*annuale cagliaritano.*

*Premessa. □ Il tema dello statuto giuridico*  
*dell'immigrato costituisce un osservatorio*  
*imprescindibile per comprendere gli sviluppi in atto*  
*- non solo in Europa, ma in tutti i Paesi occidentali,*  
*sebbene l'analisi che segue si limiti alla sola*  
*prospettiva del diritto pubblico interno e, in esso,*  
*del ruolo delle autonomie territoriali - in ordine ai*

processi di integrazione, ovvero di rifiuto, che coinvolgono la condizione degli stranieri.

Si tratta di una cartina di tornasole essenziale per valutare i passi in avanti o gli arresti e i ritorni all'indietro lungo la strada dell'effettiva equiparazione fra cittadini e immigrati, quanto alla titolarità e al godimento dei diritti fondamentali, assieme al livello di maturità civile delle comunità investite da siffatti problemi.

I processi migratori costituiscono una vicenda epocale e ormai inarrestabile, che può al più venire governata con esiti alterni, dipendenti da variabili culturali più generali, da atteggiamenti delle opinioni pubbliche e delle loro organizzazioni esponenziali (tra le quali un ruolo primario di orientamento rivestono partiti, sindacati, associazioni imprenditoriali, strutture di volontariato impegnate nel settore, chiese), dalle tendenze del ciclo economico, da indirizzi politici contingenti o di più lungo periodo, sempre oscillanti tra pulsioni umanitarie e aperture all'accoglienza universalistica di singoli o di interi gruppi umani, da un lato e chiusure etnico-ideologiche, talora venate di atteggiamenti razzisti, dall'altro<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Un'ampia analisi dei problemi in materia, condotta dal Ministro dell'Interno dell'epoca, on. Giuliano Amato, che segnala al tempo stesso i punti di differenza nell'approccio ad essa, rispetto alla valutazione del suo successore di cui in seguito (nota 7) e le somiglianze e trasversalità tra le diverse coalizioni politiche nella percezione e nella gestione della tematica, può leggersi

In un'indagine che abbia al suo centro l'analisi delle competenze e delle effettive politiche pubbliche degli enti substatuali coinvolti dai processi di immigrazione, i sotto-temi delle politiche sociali e di quelle a presidio della sicurezza - nei termini di seguito rispettivamente precisati e per il modo in cui esse sono venute conformandosi in base ai problemi indotti dal progressivo emergere e dai mutamenti del fenomeno - sono caratterizzati in entrambi i casi da un intenso coinvolgimento dei livelli potestativi periferici del sistema, i primi lungo i quali cittadini e stranieri incontrano d'altronde oggi i pubblici poteri ed ai quali rivolgono istanze esigenti, attendendosene risposte efficaci ai loro bisogni, spontaneamente percepiti o indotti che siano dal ceto politico e dalle rappresentazioni del fenomeno da parte dei mezzi di comunicazione di massa

Siffatti ambiti di intervento rappresentano appunto, emblematicamente, le opposte frontiere dell'accoglienza, ovvero del rifiuto, dell' «altro da noi» consentendo perciò - ove accostati in un medesimo contesto - anche uno sguardo più ampio e complessivo sulle contraddizioni e i conflitti che attraversano le democrazie pluralistiche: la loro promessa di principio è l'inclusione e la valorizzazione non discriminante delle differenze in

---

nel testo dell'audizione del 20 giugno 2006 alla Camera dei Deputati, I Commissione Affari Costituzionali, in *www.immigrazione.it*, 27/2006.

un organismo unitario, ma al tempo stesso condizioni di *stress* la mettono a dura prova.

Questi campi di osservazione si intrecciano dunque, a giusto titolo, anche per un'altra e fondamentale ragione: l'istanza di protezione e sviluppo dei diritti umani sottesa al primo è il verso «nobile» e alto di quella che è in realtà una necessità biunivoca, cioè propria anche di chi riceve il flusso, giacché l'immigrazione verso i Paesi ricchi del pianeta - oltre ad essere, come si notava, inarrestabile - rinsangua e sostiene le loro stesse economie, provvedendo alla copertura di attività alle quali la forza lavoro autoctona tende ormai a sottrarsi. Le naturali difficoltà dell'incontro tra mentalità e culture diverse, che si determinano a seguito del loro contatto e che generano inevitabili tensioni, sono peraltro destinate ad amplificarsi nella situazione attuale, che è appunto di profonda crisi economica. Le pulsioni securitarie in questo momento evidenti nelle nostre società<sup>2</sup> traggono dunque sovente

---

<sup>2</sup> Sarebbe ultroneo intrattenersi su tale aspetto in un lavoro di più contenute ambizioni, anche se la seconda parte di esso certamente lo presuppone, giacché il profilo trattato nei paragrafi 4/7 è centrato essenzialmente sull'aspetto particolare del contributo degli enti locali alle politiche di sicurezza. Per un quadro di sintesi generale della problematica ci si può quindi limitare a rinviare all'*Editoriale* di G. DE VERGOTTINI nel n. 1/2008 di *Percorsi Costituzionali*, in cui l'Autore motiva *Perché per iniziare l'attività di una nuova rivista giuridica si è scelto il tema libertà/sicurezza* e ai saggi ulteriori ivi contenuti. Sull'aspetto centrale segnalato da questo scritto, vale a dire «l'emergere della sicurezza come valore prioritario e l'affermarsi dello "stato di prevenzione"» (p. 3 dell'estr.),

alimento anche da questo quadro non semplice, giacché le chiusure identitarie alle quali si accennava si palesano nel seno di popolazioni che in sostanza sono sovente impaurite dalla prospettiva di perdere (per se stesse e per i loro figli) i livelli di benessere raggiunti in precedenza<sup>3</sup>.

Questa è dunque una ragione di più - è anzi quella decisiva - per effettuare una rivisitazione congiunta dei campi materiali indicati.

Parte prima: Le politiche sociali

#### 1. *Dinamiche dell'immigrazione e Costituzione italiana*

Le motivazioni che spingono gli stranieri extracomunitari<sup>4</sup> e i cittadini europei, provenienti in genere dall'area dei Paesi già socialisti del continente, a scegliere l'Italia - anche per la sua peculiare

---

con i conseguenti rischi per il tradizionale assetto dei diritti fondamentali, si vedano altresì l'*Introduzione* del curatore e i contributi del volume *Sicurezza e stato di diritto: problematiche costituzionali*, a cura di V. BALDINI, Cassino, 2005, su alcuni dei quali si tornerà.

<sup>3</sup> In realtà, secondo i dati elaborati da A. ACCETURO - S. MORETTI, *L'immigrazione nelle regioni italiane* in *Banca d'Italia, L'economia delle regioni italiane nell'anno 2008*, Roma, 2009, pp. 62 ss. «L'afflusso di immigrati dall'estero nell'ultimo decennio ha sostenuto la crescita dell'occupazione in Italia, contribuendo a contrastare il progressivo invecchiamento della popolazione. Gli stranieri hanno un tasso di occupazione superiore a quello degli Italiani e percepiscono redditi da lavoro significativamente inferiori (...). La crescita della presenza straniera non si è riflessa in minori opportunità occupazionali per gli Italiani, che sembrano invece accrescersi per gli Italiani più istruiti e per le donne».

conformazione peninsulare e quindi facilmente penetrabile dalle frontiere di costa, tanto più per la prossimità con aree fortemente interessate al fenomeno<sup>4</sup> - come meta o transito di migrazione non sono fra loro omogenee.

L'enorme facilità con la quale oggi, grazie alla globalizzazione, si è in grado di mobilitare immense quantità di capitali e di merci ha prodotto la concentrazione di ricchezza nelle aree più sviluppate della terra di cui si accennava in premessa, favorendo in tal modo l'intensificarsi dei flussi verso di esse non più di singoli individui, ma di intere masse umane derelitte e disperate. Se la ricerca di un complessivo miglioramento alle proprie condizioni economiche e di vita rappresenta sicuramente la spinta motivazionale più intensa per tali spostamenti collettivi, tuttavia anche il progressivo aumento dei conflitti nei continenti asiatico e africano, con il conseguente venir meno in quelle terre delle più elementari e basiche esigenze di sopravvivenza, motivate dall'assai basso grado di provvista alimentare, di salvaguardia della salute e della sicurezza personale, ne costituisce un altro e potente fattore scatenante, insomma un significativo moltiplicatore, che concorre a spiegarne l'attuale

---

<sup>4</sup> Il rilievo è diffuso. Si veda comunque, fra i molti, P. BONETTI, *Le norme in materia di stranieri del disegno di legge sulla sicurezza pubblica all'esame dell'Assemblea della Camera dei Deputati* (A. C. 2180). *Analisi e commento a prima lettura*, in [www.asgi.it](http://www.asgi.it), 2 maggio 2009.

intensità, per quanto tali dinamiche siano in realtà antiche come la stessa storia dell'uomo.

La differenziazione tipologica dei movimenti migratori pone peraltro questioni diverse, sul piano del diritto costituzionale.

In primo luogo, la facoltà di chiedere ed ottenere asilo - sancita dall'art. 10, 3° comma della Carta costituzionale - è riconosciuta esclusivamente agli stranieri che giungono sul nostro territorio a causa di particolari condizioni politiche esistenti nelle loro terre d'origine. Senza potere approfondire qui - per ragioni di spazio - le ragioni che hanno portato a una sostanziale inattuazione dell'istituto, a ben sessanta anni dalla approvazione della Carta fondamentale<sup>5</sup>, deve ricordarsi almeno come l'asilo sia considerato - dalla dottrina e dalla giurisprudenza prevalenti - oggetto di un *diritto soggettivo perfetto di rango costituzionale*.

Depongono per tale conclusione la *sedes materiae* del suo riconoscimento (collocato tra i principî fondamentali); il tipo di denominazione

---

<sup>5</sup> La perdurante assenza, in materia, di una legge che attui e puntualizzi organicamente la riserva costituzionale (salvi gli effetti delle leggi di esecuzione delle Convenzioni internazionali ricordate nel testo) ha infatti indotto molta parte della giurisprudenza amministrativa a qualificare la dichiarazione costituzionale in proposito come di carattere meramente programmatico (ad es. Tar Lazio, 562/1992; Tar Piemonte, 109/2002; Cons. Stato, sez. IV, 3605/2002), mentre altra ne ha ritenuto il valore precettivo (Tar Lazio, 152/1992, Tar Friuli - Venezia Giulia, 410/1992).



della situazione in esame utilizzato dai padri fondatori della Repubblica (da solo indice, in verità poco probante, data la nota plurivocità di impieghi anche atecnici del termine «diritto», trasfusi nel testo da parte dei componenti dell'Assemblea Costituente); la disciplina puntuale della causa di giustificazione da cui deriva il riconoscimento del diritto medesimo, quanto al suo contenuto necessario, che coincide nell'estensione con il diritto di ingresso e di soggiorno nel territorio del nostro Paese<sup>6</sup>.

Al di là - comunque - della stessa, esplicita previsione costituzionale, sia la Convenzione di Ginevra del 1951, sia quella europea dei Diritti dell'Uomo dell'anno precedente, entrambe ratificate dall'Italia, contengono norme che sostanzialmente impediscono il respingimento o l'espulsione di stranieri bisognosi di protezione politico-umanitaria

Appare dunque chiaro che la presenza di siffatto quadro normativo posto da varie fonti in vigore - tanto interne, quanto internazionali - impone innanzitutto di nutrire seri dubbi sulla legittimità delle scelte operate di recente dal Governo in carica, con l'allontanamento dalle nostre coste di immigrati provenienti dalla Libia e in generale sul complesso delle politiche che, da

---

<sup>6</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Un diritto in alto mare. Riflessioni critiche di diritto costituzionale sui recenti respingimenti in mare di potenziali richiedenti asilo verso la Libia da parte dell'Italia*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 27. 5. 2009.

qualche anno ed emergendo da coalizioni che hanno manifestato diversità di interessi e orientamenti ideali, stanno in materia palesandosi<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ha diramato il 7 maggio 2009 un comunicato stampa - il cui testo integrale è reperibile nel *web* in *www.unhcr.it* - in cui è stata espressa «forte preoccupazione» per l'episodio e ha successivamente reso pubblico un articolato parere, nel quale è stata lamentata la lesione, in tale caso, del principio di non respingimento sancito dall'art. 33, par. 1, della Convenzione di Ginevra del 1951. In termini convergenti, ma su altra base giuridica, ha ritenuto essersi manifestata nella fattispecie una palese violazione dell'art. 10, c. 3 della Carta Costituzionale il Presidente emerito della Corte Costituzionale Capotosti, argomentando il suo giudizio sulla base della circostanza che gli immigrati erano stati imbarcati su navi battenti bandiera italiana, quindi su territorio nazionale definito «fluttuante». Non sarebbe stato perciò giuridicamente possibile alle autorità italiane l'accompagnamento coattivo presso il territorio da cui essi erano partiti, senza che fosse stata riconosciuta - a chi intendesse farlo - la possibilità di richiedere asilo politico. Il testo integrale dell'intervista, col titolo *Monito non casuale, la Carta è già violata*, è reperibile in *Liberal*, 5 maggio 2009, p. 3. La posizione dell'attuale Governo italiano in merito è stata invece ribadita dal Ministro dell'Interno on. Roberto Maroni in un'informativa al Senato della Repubblica; si veda *XVI Leg. resoconto stenografico n. 214* del 25 maggio 2009, in *www.inmigrazione.it*, *agenda parlamentare*, 97/2009 e poi in risposta ad un'interrogazione dell'on. Cota e altri, *Ulteriori iniziative del Governo in materia di contrasto all'immigrazione clandestina*, seduta n. 183 del mercoledì 27 maggio successivo, ivi, 98/2009. Sul recentissimo episodio di cinque cittadini eritrei giunti sulle coste di Lampedusa su un gommone, mentre la maggior parte dei loro compagni di viaggio moriva lungo la traversata e veniva abbandonata in mare, ha scritto M. CORRADI, *Chi non vuole vedere e chi muore*, in *Avvenire*, 21 agosto 2009, stigmatizzando non solo autorità pubbliche nazionali ed estere assenti, ma altresì i navigatori privati che presumibilmente li hanno incrociati senza soccorrerli e senza lanciare alcun

Le migrazioni a sfondo economico hanno in ogni caso dato origine a una sostanziale trasformazione delle comunità nazionali, ormai caratterizzate sempre di più dalla presenza stabile di stranieri al loro interno, come pure si anticipava in premessa.

Tale assetto mette dunque in luce la profonda inadeguatezza attuale della costruzione tradizionalmente accolta della nozione di «cittadinanza», elaborata in epoca moderna nel contesto della formazione e poi dell'apogeo degli Stati nazionali, ma che all'evidenza va rivisitata, di fronte ad una situazione storica molto mutata da quella temperie.

La dottrina classica della cittadinanza era basata, come ben noto, sull'idea della soggezione permanente del cittadino allo Stato; sul rapporto della relativa nozione con quella di sovranità; sull'esclusività del manifestarsi di quest'ultima in ordine ai cittadini e al territorio, col risultato di determinare una sostanziale (quanto ingiustificata, in termini di apprezzamento evolutivo della situazione qui indagata) discriminazione - in ordine al godimento dei diritti fondamentali - fra chi fosse

---

allarme: «Nessuna politica di controllo della immigrazione consente a una comunità internazionale di lasciare una barca carica di naufraghi al suo destino. Esiste una legge del mare, e ben più antica di quella pure codificata dai trattati. E questa legge ordina: in mare si soccorre. Poi, a terra, opereranno altre leggi: diritto d'asilo, accoglienza, respingimento».

formalmente cittadino e chi, pur non essendolo, contribuisse nondimeno allo sviluppo economico, culturale e in genere civile del Paese ospite.

La nozione qui indagata è in realtà fondamentale per la comprensione del funzionamento delle istituzioni democratiche, in quanto permette di individuare l'intima connessione esistente fra la partecipazione ad un determinato contesto politico e le ragioni pregiuridiche dell'appartenenza o dell'esclusione rispetto ad esso<sup>8</sup>. Non ne è però possibile una coerente e sistematica definizione sul piano giuridico, che valga insomma per ogni tempo e luogo<sup>9</sup>, anche perché la sua caratteristica più evidente è quella di essere un concetto «trasversale», che forma cioè oggetto di studio anche da parte di discipline diverse dal diritto pubblico<sup>10</sup>, benché in vario modo ad esso collegate.

---

<sup>8</sup> D. ZOLO, a cura di, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma - Bari, 1994, X.

<sup>9</sup> In tal senso si veda già il classico R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1959, vol. II, p. 310, nota 5 nonché C. AMIRANTE, *Cittadinanza (teoria generale)*, ad vocem, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XI aggiornamento, vol. VI, 1 ss. che sottolinea, tra l'altro, come la dimensione dinamica dell'idea di cittadinanza costituisca il punto di convergenza fra i diversi campi di indagine.

<sup>10</sup> In proposito non è possibile prescindere dall'evoluzione impressa alla nozione dalla sociologia politica, soprattutto anglosassone. Sono ben note, ad esempio, le posizioni espresse da T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, trad. it., Torino, 1976. Per l'Autore, la «piena appartenenza a una comunità» (la cittadinanza, dunque, in un senso diverso da quello della tradizione giuridica europeo-continentale, ma che tuttavia coglie il nocciolo sostanziale del profilo

---

giuridico-formale del concetto) si concreta in sostanza in un profilo di uguaglianza fondamentale degli uomini, che non è in contrasto con i diversi *status* economici riscontrabili all'interno della società, che favoriscono invece le disuguaglianze di fatto esistenti. Queste ultime sono accettabili proprio e solo nella misura in cui vi sia un'uguaglianza nel godimento della cittadinanza, nel senso appena visto, cioè in un'ottica dinamica. Marshall identifica in particolare la cittadinanza come somma di tre livelli differenti: civile, politico e sociale. Il primo è «composto dai diritti necessari alla libertà individuale» (parola, pensiero, fede, proprietà, difesa). Il secondo si articola nelle facoltà idonee a integrare «il diritto a partecipare all'esercizio del potere politico» (attivo e passivo), mentre il profilo sociale è costituito da «tutta una gamma che va da un minimo di benessere e di sicurezza economica fino al diritto di partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti nella società» (sistema scolastico, servizi sociali, assistenza pubblica). Le moderne società sono per lui il frutto del progressivo riempimento di contenuto di tali sfere e di un aumento crescente del numero dei soggetti cui i beni sociali sono attribuiti, il che finisce appunto - nella sua ottimistica visione - per alterare la struttura e il peso delle disuguaglianze sociali di partenza, rendendo più difficile il mantenimento delle stesse. Secondo lo schema elaborato dall'Autore, a seconda del profilo su cui si insiste, diverse saranno la struttura, l'estensione e le conseguenze giuridiche connesse al possesso della cittadinanza. Per ampie analisi del pensiero dell'autore si vedano, tra i contributi più recenti, G. ZINCONE, *Da sudditi a cittadini. Le vie dello Stato e le vie della società civile*, Bologna, 1992; L. FERRAIOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), cit., pp. 263 ss. In senso contrario a tale impostazione si veda peraltro e tra i molti S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *www.federalismi.it*, n. 21/2008, e specificamente p. 18, ove si sottolinea come «l'ibridazione fra concetti giuridici e sociologici comporta una rinuncia a una costruzione consapevole della nozione della cittadinanza da un punto di vista giuridico, in quanto - in mancanza di acquisizioni conformative teoricamente fondate e assiologicamente forti - il nucleo insopprimibile della cittadinanza quale *status* derivante dalla decisione sovrana si mostra in tutta la sua capacità

Per rendersi ragione delle sue implicazioni odierne è dunque più opportuno e proficuo concentrare gli sforzi sull'individuazione delle due «anime» che hanno dato origine all'elaborazione composita e articolata della cittadinanza moderna<sup>11</sup>.

Quest'ultima nasce infatti dalla sovrapposizione e dall'intersezione tra un suo profilo per così dire «orizzontale», che prende in considerazione l'appartenenza degli individui alla medesima comunità politica (*cittadinanza - partecipazione*), ed uno «verticale», che ha per oggetto il rapporto tra l'individuo quale titolare di diritti e doveri e l'autorità sovrana sul territorio (*cittadinanza - appartenenza*).

Il filone più antico - che trae paradigmaticamente le sue origini dalla *πολιτική* greca e in quell'ambiente conosce la sua fortuna - viene sviluppato durante l'età della rivoluzione francese, nella quale - sulla base della concezione della cittadinanza appunto come appartenenza alla comunità politica - si mette in discussione l'idea dell'ordine sociale gerarchico-corporativo dell'*Ancien Régime*, fondato sui ceti e sulla sudditanza e si valorizza così una nuova identità collettiva, costruita da quanti (in realtà la sola classe

---

connotativa e conformatrice quando il processo di espansione dei diritti tocca il confine della sfera in cui la sovranità si manifesta».

<sup>11</sup> Si segue qui la classificazione di E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Milano 1997, p. 5.

borghese, almeno come «classe generale») sono partecipi di comuni valori di libertà, uguaglianza e fratellanza.

L'altro profilo - che ricalca peraltro un modello già sviluppatosi nel mondo romano, che per primo identifica la cittadinanza come *status*, ovvero quale presupposto (o, per altri, sintesi) del complesso di situazioni giuridiche soggettive che caratterizzano l'individuo nei confronti del potere pubblico - definisce l'appartenenza del cittadino allo Stato.

In quest'ottica, il rapporto tra cittadino ed autorità diviene una relazione bi-direzionale, poiché l'essere membro dello Stato si trasforma nel tempo da situazione che è solo passiva (appunto la sudditanza) in una condizione giuridica che nello stesso tempo impone doveri, ma attribuisce altresì diritti e facoltà<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> La cittadinanza nella civiltà romana «si basa sullo stretto rapporto tra l'individuo e l'autorità che prevale, almeno dall'ultima fase della repubblica, rispetto all'elemento dell'identità politica collettiva di una comunità di uguali. La *civitas* crea un rapporto di tipo verticale fondato su uno *status*», non ancora elaborato nella civiltà greca, «più che una relazione orizzontale legata al reciproco riconoscimento di una soggettività politica». L'acquisizione della cittadinanza conferiva in quel contesto la *capacità* giuridica, pertanto lo *status activae civitatis* si poteva definire come una speciale posizione giuridica in capo alla persona, acquisita indipendentemente dal suo interesse o dalla sua volontà, che la faceva diventare soggetto di diritto, condizione questa che invece veniva negata - salvo casi particolari - agli altri individui: così ancora E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., pp. 134 - 135; G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, Padova, 1998, pp. 49-60.

Nel XIX secolo la Nazione finisce tendenzialmente per identificarsi col territorio statale, ossia con lo spazio fisico (che dello Stato - Nazione è l'elemento materiale indefettibile) nel quale entrambe le visioni della cittadinanza finiscono per coincidere: il cittadino è al tempo stesso colui (beninteso, inizialmente solo in quanto maschio ed abiente) che appartiene alla comunità nazionale in senso giuridico-formale e chi con essa e i suoi valori si identifica.

Il principio di nazionalità diviene quindi il fattore di identificazione di un *demos* che, con l'affermarsi dello Stato liberale, viene inoltre sempre più associato all'idea di *ethnos*, così che i cittadini sono tali in quanto condividono altresì le medesime radici religiose e/o culturali<sup>13</sup>.

Il passaggio agli ordinamenti democratici e pluralisti non comporta tuttavia l'abbandono dell'idea di cittadinanza come elemento unificante della Nazione e come espressione della medesima, nonostante che il costituzionalismo (fin dall'art. 16 della *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*) faccia del riconoscimento dei diritti fondamentali - che in quanto tali prescindono in linea di principio dall'appartenenza di un individuo

---

<sup>13</sup> S. ROSSI, *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post- nazionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), pp. 3-4; E. GROSSO, *Cittadinanza*, in [www.dirittiumaniutet.it](http://www.dirittiumaniutet.it)



ad uno Stato <sup>14</sup>- l'elemento di base di un rapporto tra Stato e cittadino, che in tal modo viene rifondato nella sua stessa base teorica.

Anche la nostra Costituzione mostra sul punto linee di tensione. Da un lato - secondo una ricostruzione più tradizionale - essa fa propria l'idea che il popolo sovrano è espressione della comunità nazionale, formata da tutti coloro che siano in possesso della cittadinanza, intesa come requisito giuridico - formale.

Gli artt. 48, 51, 56, 58, 75 individuerebbero in particolare lo statuto costituzionale di essa, che avrebbe il suo nucleo essenziale di valore nella titolarità della pretesa a partecipare alla vita pubblica. Il riconoscimento al cittadino così qualificato dell'elettorato attivo e passivo, massima estensione democratica dello *jus activae civitatis*, sarebbe dunque attribuito soltanto a coloro che sono parte (*jure sanguinis* o *jure soli*) di una comunità storicamente data e che in tal modo divengono membri del popolo, il che è presupposto per l'esercizio della sovranità. Questa - quale espressione dei valori e dei principî trasfusi nella Costituzione - non potrebbe che essere attribuita nell'attivazione effettiva unicamente ai cittadini così individuati, benché l'estensione del suffragio ne abbia col tempo ampliato l'area di esercizio, al di là delle originarie

---

<sup>14</sup> G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. cost.* 1997, p. 11.

restrizioni di genere e di censo che caratterizzavano, come si accennava, l'età borghese<sup>15</sup>.

Il riconoscimento di un legame tra coloro che vivono stabilmente nel medesimo territorio implica il riconoscimento di diritti fondamentali, ma impone al tempo stesso anche il vincolo dell'osservanza dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale e di fedeltà all'ordine statale complessivo.

Riproporre acriticamente questa impostazione implica trascura, tuttavia, l'emersione successiva di «nuove forme di cittadinanza», che rompono ormai il legame simmetrico e in precedenza avvertito come indissolubile fra territorio, *citoyenneté* e *Nation* e quindi lo stretta relazione tra possesso della cittadinanza e titolarità dei diritti, determinando in tal modo ed appunto la necessità di ridefinire concettualmente il campo problematico della nozione qui in esame<sup>16</sup>.

In primo luogo, l'emersione di una cittadinanza europea - sussidiaria e complementare rispetto a quella attribuita dai singoli ordinamenti dei Paesi membri - ha spezzato il rapporto esclusivo fra cittadino e Stato, poiché riconosce - com'è noto - le prerogative legate al suffragio a soggetti in origine stranieri, nel tentativo di creare un *demos* più

---

<sup>15</sup> E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, 1997, pp. 200 ss.

<sup>16</sup> M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, 1997, p. 519.

ampio, svincolato appunto dai confini strettamente nazionali, identificando così un fattore, non solo simbolico, di integrazione politica dell'Unione europea.

Il «popolo europeo» (la cui esistenza è oggi problematica, ma che nondimeno è in via di costruzione dinamica, ancorché attraverso processi più lunghi e tormentati di quanto una ragione tardo-illuministica inizialmente sperasse) non potrà dunque che essere formato da genti di storie, lingue, culture differenti e che tuttavia condividono valori ed obiettivi comuni, pur non possedendo ancora, se non in maniera vaga e indiretta, quel sostrato comune che ha costituito il tessuto per l'affermarsi della cittadinanza nazionale<sup>17</sup>.

In tal modo si sono create le premesse perché il diritto comunitario potesse poi incidere in via di ricaduta successiva - attraverso un processo di armonizzazione progressiva, che è tuttora, come si diceva, in via di difficile e contrastata edificazione - sugli assetti legislativi dei singoli Stati dell'Unione in tema di cittadinanza, così rimodellandoli.

In secondo luogo, la globalizzazione ha prodotto la decostruzione degli Stati contemporanei sotto più aspetti. La supremazia del mercato ha determinato in primo luogo uno spostamento dei centri di decisione dal circuito politico-

---

<sup>17</sup> Cfr. *ex plurimis*, V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994, p. 12.

rappresentativo ad organismi che non presentano più alcuna connessione con l'appartenenza territoriale degli attori, causando un indebolimento degli Stati nazionali nella elaborazione e attuazione delle proprie scelte fondamentali di indirizzo<sup>18</sup>, ovvero ampliando più di recente il riconoscimento di diritti di elettorato attivo e passivo agli «Italiani non appartenenti alla Repubblica» e incentivando infine la partecipazione politica su base di genere (da noi solo formalmente assicurata fin dagli esordi

---

<sup>18</sup> Le «istituzioni economiche della globalizzazione» - come la Banca Mondiale, l'Organizzazione Mondiale del Commercio, il Fondo Monetario internazionale, per citare solo le più importanti - attraverso l'utilizzazione di strumenti normativi di natura consensuale sicuramente più duttili e adatti all'affermarsi della *lex mercatoria* hanno favorito un depotenziamento della percezione del valore delle Costituzioni, che non sono oggi più in grado di svolgere la funzione di limitare l'autorità per garantire i diritti fondamentali. Viene in particolare posta in discussione - secondo una raffinata analisi recente - l'idea di Costituzione intesa assiologicamente come «controcondotta» rispetto ai rapporti di potere di fatto esistenti, effetto asseccato anche dalla crescente deterritorializzazione e che trova la sua ragion d'essere nella competizione tra ordinamenti per l'attrazione di investimenti dall'estero. L'assenza di un territorio delimitato sta quindi producendo una tendenziale divaricazione tra gli elementi chiave di ogni forma di convivenza - comunità politica, territorio e forme del potere - determinando appunto la rilevata riduzione del valore normativa delle Costituzioni. Così L. RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti*, Napoli, 2007; in maniera analoga si era già espresso C. AMIRANTE, *Costituzionalismo e Costituzioni nel nuovo conteso europeo*, Torino, 2003.

dell'esperienza repubblicana, ma in concreto negata da molteplici difficoltà).

In terzo luogo, l'inarrestabile processo dislocativo della sovranità a vantaggio delle autonomie infrastatali erode dall'interno, a differenza dei processi sopra descritti, l'idea di territorio come confine unico e quindi quella di cittadinanza "nazionale" come elemento di aggregazione del *démos*<sup>19</sup>.

La frammentazione territoriale introduce in particolare un nuovo soggetto nella dialettica tra comunità e potere: da duale, fra cittadino e Stato, essa coinvolge cioè ora anche l'ente territoriale substatuale di area vasta, che nell'ambito del proprio spazio fisico e sulla scorta di indirizzi politici autonomi è dunque in grado di sperimentare soluzioni giuridiche innovative, che (per quanto riguarda l'analisi condotta in questa sede) possano appunto favorire l'inclusione, in senso ampio, degli stranieri<sup>20</sup>.

Sul presupposto che non possa dunque più parlarsi di cittadinanza in senso meramente formale, ma semmai si debba declinare la nozione in senso sostanziale, come appartenenza attiva alla medesima

---

<sup>19</sup> Svolgimenti puntuali si rinvencono al riguardo in S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, cit., pp. 10-11.

<sup>20</sup> Cfr. ancora S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza....*, cit., pp. 20 - 21 che riprende, ampliandola, l'idea già espressa da G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di G. BRANCA, Bologna - Roma, 1975, 277 ss.

comunità di vita (oggi, peraltro, plurale e disomogenea quanto a lingue, identità etnico-culturali, fedi religiose, stili di vita che la percorrono e la compongono), al tempo stesso sfaccettandola e rendendola mobile, come capita ai tasselli di un caleidoscopio<sup>21</sup>, cittadino non sarebbe quindi più esclusivamente colui che ha un rapporto verticale con lo Stato, in ragione del suo legame con la

---

<sup>21</sup> In tal senso E. GROSSO, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, paper presentato in versione provvisoria al IX Convegno SISE, *La cittadinanza elettorale*, Firenze 14 - 15 dicembre 2006, pp. 22 ss. L'A. distingue, in particolare una nozione giuridico-formale e una sostanziale. In virtù della prima, la legge determina i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza e che designa «il contenuto giuridico che si instaura fra il potere pubblico e l'individuo», concretandosi «in una relazione di “soggezione” dell'individuo allo Stato, al quale compete di stabilire sovranamente quali particolari situazioni giuridiche riconoscere e imporre.» In tal modo «I cittadini sono in primo luogo sudditi dello Stato il quale, se lo ritiene, può riconoscere loro, nel senso di concedere loro, quei diritti e trasformano la relazione di sudditanza in un rapporto più complesso, la cui definizione non è tuttavia strettamente dipendente dal numero e dalla qualità dei singoli diritti concessi». Altra è però la nozione «storico-sostanziale che si costruisce a partire dai reciproci legami concreti che si creano tra i concittadini e al limite è indipendente da una legge che definisca “chi” sono i cittadini. Essa rappresenta la proiezione giuridica di un insieme di rapporti intersoggettivi che trovano il loro fulcro nella partecipazione alla vita della comunità: il cittadino è prima di tutto, in questa accezione l'individuo legato ad altri individui - suoi concittadini - da un comune vincolo di identità che può essere politico, sociale, etnico-linguistica, religiosa». Così ID. *Le vie della cittadinanza*, cit., pp. 5 ss. e 27 ss. si veda pure, in termini, R. CLERICI, *Cittadinanza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. III, Torino, 1989, pp. 113 - 114.

Nazione, ma chi partecipa alla vita sociopolitica della collettività di cui fa parte<sup>22</sup>.

In tale prospettiva vanno perciò letti quei tentativi - peraltro sinora falliti<sup>23</sup> - finalizzati ad

---

<sup>22</sup> In questa prospettiva andrebbe valorizzato il criterio della residenza, quale elemento di collegamento fra territorio e cittadinanza, analogamente a quanto accade per l'attribuzione della cittadinanza europea, ovvero - in una prospettiva più ampia - il superamento del criterio dello *jus sanguinis*, a vantaggio dello *jus soli*. In tali termini è la proposta di G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali, l'esperienza italiana fra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007, pp. 402 - 403 e p. 408; si veda altresì sul punto L. RONCHETTI, *Parità e diritto di voto degli italiani residenti all'estero*, in C. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazioni e giurisprudenza costituzionale*, Atti del Seminario di Perugia del 18.03.2005, Torino, 2007, pp. 123 - 124.

<sup>23</sup> Ci si riferisce specificamente alle vicende relative all'approvazione degli statuti del Comune di Forlì e del Comune di Genova. In essi erano state introdotte alcune norme volte ad estendere il diritto di elettorato attivo e passivo ai soggetti extracomunitari che risiedevano nel territorio comunale da numerosi anni. Il Governo emanò tuttavia una circolare, confermando la necessità che, anche a livello circoscrizionale, fossero rispettate le norme sulle elezioni vigenti per il comune e la provincia. Su richiesta della Regione Emilia Romagna il Consiglio di Stato emise, al contrario, in merito un parere favorevole alla soluzione statutaria, ritenendo legittimo l'ampliamento dei diritti elettorali, ai fini della costituzione dei consigli circoscrizionali, ai cittadini non comunitari. Le motivazioni addotte nella circostanza possono essere così sintetizzate: a) dalla lettura congiunta dell'art. 17 e dell'art. 8 T.u.e.l. si evince che il termine «popolazione» comprende tutti i residenti, compresi gli stranieri che per ragioni di lavoro vivono stabilmente nel territorio comunale e sono quindi legittimati, al pari dei cittadini, a rappresentare alle istituzioni le proprie particolari esigenze, connesse con il loro radicamento nel territorio; b) il comma quarto dell'art. 17, demandando all'autonomia statutaria di decidere le forme e le modalità elettorali,

---

ha rimesso alle fonti di rango comunale la competenza a disciplinare l'elettorato a livello circoscrizionale; c) la norma statutaria riguarda l'elezione di organi ai quali sono attribuiti compiti esclusivamente partecipativi e consultivi, con esclusione quindi di qualsiasi funzione politica e di governo. Sebbene le circoscrizioni possano esercitare funzioni loro delegate dal comune, *ex art. 17*, quelle indicate non sembrano doversi ricondurre ad esercizio di funzioni pubbliche in senso pieno; tali attività sono in via di delega affidate alle circoscrizioni per gli ambiti territoriali di loro competenza, ma le relative delibere sono rimesse ai dirigenti e non possono prescindere dal rispetto dei criteri e delle norme dettati a monte dallo statuto e dagli indirizzi politici voluti dagli organi di governo. Per tali ragioni, l'estensione ai cittadini non comunitari residenti dell'elettorato attivo e passivo sul piano circoscrizionale non lederebbe i principi costituzionali sanciti dagli artt. 48 e 51 Cost., dato che lo straniero non è per tal via chiamato a determinare le scelte di fondo dell'ente, né tanto meno a dare vita ad una maggioranza di governo, ma soltanto a far valere le proprie esigenze, in materia di servizi di base, in forma partecipativa e consultiva. Successivamente il Ministero degli Interni richiese un nuovo parere sulla medesima questione all'organo consultivo. Quest'ultimo, nella circostanza, mutò allora radicalmente orientamento, peraltro sulla base di un *obiter dictum*, ritenendo che la materia elettorale dovesse essere disciplinata esclusivamente dalla legge statale e ciò attraverso una lettura congiunta degli artt. 48, 51, 10, 80 e 117 Cost. Il Consiglio di Stato, inoltre, ribadì che per quel che riguardava l'estensione del diritto di voto ai cittadini extracomunitari nelle elezioni comunali l'illegittimità delle norme statutarie discendeva direttamente dalla riserva di legge contenuta nell'art. 117, comma 2, lettera p), la quale non solo imponeva che la fonte primaria indicasse i criteri di base per la normazione secondaria ma, in virtù del parallelismo stabilito dall'art. 117, comma 6, la competenza dello Stato si estendeva anche alla potestà regolamentare. Tali limiti, costituzionalmente imposti, implicavano dunque la necessità per la legge statale di indicare in maniera adeguata i limiti all'esercizio del potere normativo eventualmente residuo ai Comuni. Nonostante l'evidente chiusura da parte dell'organo consultivo, altri Comuni hanno poi introdotto anch'essi nei propri statuti norme che attribuivano



attribuire ai soggetti extracomunitari presenti, a titolo formalmente legale e con continuità nel nostro Paese<sup>24</sup>, la c.d. «cittadinanza civica» o

---

l'elettorato attivo e passivo per le elezioni comunali a extracomunitari. Tali disposizioni sono state oggetto di annullamento straordinario da parte del Governo, ex art. 138 T.u.e.l. Sul punto, in dottrina, cfr. R. FINOCCHI GHERSI, *Immigrati e diritto di voto nell'attività consultiva del Consiglio di Stato*, in *Giorn. Dir. Amm.* 5/2006, pp. 539 ss.; C. CORSI, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, in *Dir. Imm. Citt.* 1/2005, pp. 46-47; G. FRANCHI SCARSELLI, *Sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri*, in *Dir. Imm. Citt.* 3/2003, pp. 59-61.

Diversa è, invece, la questione del riconoscimento a livello di statuti regionali dell'estensione del diritto di voto agli stranieri. Come noto, dopo la legge 3/2001, l'art. 122 Cost. stabilisce che «il sistema di elezione (...) del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché nei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica». Si è posto, quindi, il problema di come vada interpretata l'espressione «sistema di elezione», se cioè essa comprenda anche i profili inerenti l'elettorato attivo e passivo, o se viceversa il diritto di voto sia estraneo a detto ambito (come a quelli di «legislazione elettorale» o di «legge elettorale»); se cioè alle Regioni sia consentita o meno la possibilità di ammettere gli immigrati al voto. Invero neppure la Corte Costituzionale ha sciolto il dubbio in proposito. La Consulta, infatti, nelle decisioni nn. 372/2004 e 379/2004 ha, richiamando una sua precedente giurisprudenza, attribuito alle disposizioni contenute negli Statuti della Toscana e dell'Emilia Romagna relative all'elettorato attivo degli extracomunitari - sebbene materialmente inserite in un atto-fonte - carattere non prescrittivo e non vincolante. Sulla opinabilità delle motivazioni della Corte cfr. in dottrina, *ex plurimis*, E. ROSSI - M. VRENNÀ, *Brevi considerazioni in tema di diritto di voto agli stranieri nelle elezioni regionali e locali*, in *Dir. Imm. Citt.* 2/2006, pp. 21-22.

<sup>24</sup> Storicamente il riconoscimento del diritto di voto (non solo amministrativo) sulla base di criteri di *affinità geo-politica* si affermò in Inghilterra sin dal 1949: i

.«amministrativa», che consentirebbe loro di prendere parte almeno alle decisioni sul governo locale assunte nella comunità di vita sociale effettiva

25

---

cittadini provenienti da uno dei Paesi del *Commonwealth* e dall'Irlanda sono, infatti, ammessi anche all'elettorato attivo della Camera dei Comuni dopo un periodo di permanenza nel Regno Unito fissato discrezionalmente, caso per caso, dalle Corti, che accertano lo stato di effettiva integrazione delle persone che richiedono di poter fruire di una tale concessione. Molto più complessa era invece la disciplina italiana relativa alla sudditanza coloniale, che non aveva un regime unitario, bensì una varietà di statuti, che attribuivano forme di cittadinanza non in base, però, al criterio della territorialità, quanto delle caratteristiche personali (censo e distanza culturale) Sul tema cfr. R. QUADRI, *Cittadinanza*, cit, p. 15 e G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., e specificamente p. 94 nota n. 43.

<sup>25</sup> E dunque l'assenza di chiarezza nella giurisprudenza della Consulta, come evidenziato *infra*, nota 23, pone il problema del se - ed eventualmente come - debba precedersi al riconoscimento di dette forme evolutive ed innovative di cittadinanza. Le tesi che in proposito si confrontano sono riconducibili a tre. Un primo orientamento propende - ove si intendesse raggiungere tale obiettivo - per il ricorso alla revisione costituzionale dell'art. 48 Cost., poiché qualunque ampliamento dei diritti elettorali con legge ordinaria potrebbe configurarsi come «un pericoloso strappo alla Costituzione»: così F. LANCHESTER, *Voto: Diritti di*, in *Enc. Dir.*, XLVI, Milano, p. 1123; analogamente G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazioni e diritti di cittadinanza*, in C. CALVIERI (a cura di), cit., p. 33; A. RUGGERI - C. SALAZAR, «Ombre e nebbia» *sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione / immigrazione dopo la riforma del Titolo V*, in *Quad. Reg.* 2004, p. 62 che propongono anch'essi la strada della revisione costituzionale, non tanto perché la giudichino giuridicamente necessaria, quanto piuttosto perché sarebbe opportuno evitare che l'attribuzione dei diritti politici attraverso l'utilizzazione della legislazione ordinaria rischi

Sin qui l'analisi, seppure a grandi linee, di alcune questioni che interessano prevalentemente i migranti cosiddetti «regolari». Esiste però, e com'è ovvio, anche un'altra faccia dell'immigrazione - quella irregolare - sovente contigua alla (o meglio: preda e vittima della) criminalità organizzata, che desta vivo allarme sociale e conseguenti necessità di sicurezza garanzia dell'ordine pubblico in senso stretto in senso ampio e di sicurezza in senso più ampio, profilo sul quale si tornerà nella seconda parte di questo saggio.

Fin d'ora deve peraltro evidenziarsi in proposito il carattere ampio, polifonico e spesso

---

ridimensionamenti o allargamenti ad ogni mutamento di maggioranza. Altri Autori ritengono invece che nella nostra Costituzione sia stata accolta la costruzione di stampo ottocentesco che si è brevemente discussa nel testo e che presupporrebbe una perfetta coincidenza fra comunità politica e comunità nazionale, con la conseguenza che il diritto di voto dovrebbe essere attribuito solo ai cittadini e non anche ai residenti. In tal senso, si vedano - fra gli altri - P. BARILE - E. CHELI - S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, ed. IX. Padova, 2002, p. 175. Altra parte della dottrina, infine, ritiene sufficiente la legge ordinaria per attribuire il voto ai residenti extracomunitari regolari, fondandosi su una lettura evolutiva dell'art. 48, richiamata nel testo. Cfr. tra i molti E. GROSSO, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, cit., pp. 14 - 15; M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. critica dir. priv.*, 1992, pp. 224 ss.; E. BETTINELLI *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); G. COLETTA, *Verso l'estensione del diritto di voto ai non cittadini*, in A. D'ALOIA (a cura di) *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003, pp. 343 ss.

aspro del dibattito che ha accompagnato l'elaborazione e la promulgazione (non senza dubbi e perplessità, che emergono chiaramente dalla lettura del messaggio inviato dal Capo dello Stato al Presidente del Consiglio e ai Ministri dell'Interno e della Giustizia<sup>26</sup>) della legge n. 94/2009<sup>27</sup>, l'ultima

---

<sup>26</sup> Il suo testo integrale è reperibile in *www.federalismi.it*, n. 15 del 29.07.2009.

<sup>27</sup> Uno dei punti più dolenti, com'è noto, consiste nella qualificazione come reato della mera condizione di immigrato clandestino, che non si accompagna cioè a tal fine all'accertamento di eventuali condotte illecite ulteriori. Si vedano, su questo cruciale profilo, le argomentazioni contenute nell'*Appello dei giuristi contro l'introduzione dei reati di ingresso e soggiorno illegale dei migranti*, il cui testo si legge ad esempio in *Europa*, 25. 6. 2009. Già il Consiglio Superiore della Magistratura, investito dal Governo di una richiesta di parere sul D. L. 92/2008, indi reso sul testo della legge di parziale sua conversione con emendamenti da parte del Senato, aveva del resto ricordato, nella risoluzione del 1. 7. 2008 (punti 4.1 e 4.2), che - in base alla direttiva europea 29 aprile 2004, n. 2004/28/CE, resa esecutiva in Italia con D.L.vo 30/2007 - per lo straniero comunitario «la sola esistenza di condanne penali non giustifica di per sé l'adozione del provvedimento di allontanamento» e che - secondo la sentenza 22/2007 della Corte Costituzionale - «la condizione di straniero irregolare in quanto tale non può essere associata a una presunzione di pericolosità e lo stesso reato di indebito trattenimento nel territorio nazionale dello straniero espulso ha come presupposto «la semplice condotta di inosservanza dell'ordine di allontanamento dato dal questore, con una fattispecie che prescinde da un'accertata o presunta pericolosità dei soggetti responsabili»» (il testo della risoluzione si legge nel sito ufficiale dell'organo, al *link Pareri*). Anche in sede di parere sul ddl 733/2008, del 9 giugno 2009, la VI Commissione di tale organo reitera (punto 5.1), le sue perplessità, per l'aggravio di lavoro degli uffici dei giudici di pace e poi, in sede di impugnazione, di quelli giudiziari ordinari ed osservando altresì che «una contravvenzione punita con pena pecuniaria non appare

venuta - in ordine di tempo - ad incidere sulla materia.

La complessità del fenomeno migratorio è inoltre frutto anche della dimensione multilivello che le politiche in tale settore hanno assunto nel corso degli ultimi decenni.

Protagoniste del dibattito sulle soluzioni ritenute più opportune a tali questioni «sensibili» - tese sia a favorire l'inclusione degli stranieri, sia ad affrontare situazioni di emergenza, benché in tal caso le risposte non possano evidentemente che essere di raggio nazionale e comunitario - sono, infatti, state e sono tuttora le comunità locali e le entità potestative regionali e subregionali che ne gestiscono gli interessi e alle quali è riservato uno scomodo ruolo di trincea avanzata, o (per ricorrere a una diversa

---

prevedibilmente efficace per chi è spinto ad emigrare da condizioni disperate o comunque difficili (né il presunto disvalore di tale condotta è tale da ammettere, anche in astratto, maggiori rigori sanzionatori)»: si veda il testo della proposta di parere in *www.immigrazione.it*, n. 98/2009. Quanto poi al diverso tema della presunta connessione tra aumento dell'immigrazione e incremento della criminalità, secondo M BIANCHI - P. BUONANNO - P. PINOTTI, *Crimini e immigrati*, in *www.lavoce.info.it*, 3. 2. 2009, «L'allarme sociale destato dal presunto aumento dei crimini legati all'immigrazione domina ormai il dibattito politico e sociale nel nostro Paese. Tuttavia, i dati mostrano una realtà diversa. Dal 1990 al 2003 il numero di permessi di soggiorno in rapporto al totale della popolazione residente si è quintuplicato, mentre non c'è alcun aumento sistematico della criminalità, che anzi mostrerebbe una lieve flessione. Gli stessi dati sembrano inoltre escludere l'ipotesi di una relazione causale diretta tra immigrazione e criminalità».

metafora) di frangiflutti nel fronteggiare gli eventi, nel rispettivo ambito di competenza e intervento.

## *2. Diritti sociali e integrazione degli immigrati tra Regioni ed enti locali*

Le politiche pubbliche in materia di immigrazione sono solitamente distinte in due macro-settori, in ragione delle diverse finalità che esse intendono perseguire.

Quelle *dell'*immigrazione individuano le condizioni per l'ammissione e il soggiorno dei cittadini extracomunitari; quelle *per* l'immigrazione si sostanziano nell'erogazione di servizi di *welfare* e nell'integrazione degli stranieri presenti legittimamente nel territorio del Paese ospitante<sup>28</sup>.

La legislazione nazionale di settore è stata per lungo tempo frammentata, priva di una visione d'insieme del fenomeno e dei suoi problemi, improntata più a una logica emergenziale che all'elaborazione di consapevoli strategie in grado di assicurare un'inclusione effettiva dei residenti di provenienza extracomunitaria all'interno del nostro tessuto economico e sociale<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Cfr. T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, p. 805.

<sup>29</sup> La prima legge sistematica sull'immigrazione fu la n. 943/ 1986. Essa, pur se attenta essenzialmente al profilo della tutela dell'ordine pubblico, rappresentava un seppur modesto tentativo di applicazione del principio di sussidiarietà. All'art. 9 prevedeva, infatti, che, al fine di favorire l'integrazione nella comunità italiana dei

Intorno agli anni Novanta del secolo scorso, quando i flussi migratori si intensificano, gli spazi vuoti lasciati dalla normativa statale vennero progressivamente occupati dai livelli di governo regionale e locale, che assunsero spontaneamente e

---

lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie, le regioni promuovessero appositi corsi di lingua e cultura italiana e favorissero, inoltre, la partecipazione dei lavoratori medesimi a corsi di formazione e di inserimento al lavoro; si prevedeva, infine, che le regioni, anche attraverso gli enti locali, promuovessero programmi culturali per i diversi gruppi etnici. La successiva legge in materia (l. n. 39/ 1990, c.d. «legge Martelli») conteneva a sua volta solo una disposizione assai stringata (art. 11, comma 3), per la quale con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si prevedeva l'erogazione di contributi alle regioni che avessero predisposto, in collaborazione con i comuni di maggiore insediamento, programmi per la realizzazione di centri di prima accoglienza e di servizi per gli stranieri immigrati, gli esuli ed i loro familiari. Gli enti locali erano, poi, rappresentati nella Consulta sui problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie, in modo da potere influenzare in maniera diretta le decisioni sulle modalità di accesso e di erogazione dei servizi sociali predisposte dall'organismo competente. Il modello partecipativo qui delineato mostra però immediatamente i suoi limiti applicativi. In primo luogo, la capacità degli enti locali di incidere sul *decision making* centrale risulta depotenziata in partenza dalla natura consultiva dell'organo che può esprimere solo pareri non vincolanti. In secondo luogo, la Consulta venne effettivamente istituita con grande ritardo, in quanto la scelta di quali fossero le associazioni rappresentative degli immigrati si rivelò molto più complessa e laboriosa del previsto. Per un'analisi delle ragioni che ispirarono la legge cfr. A. D'ALOIA - A. PATRONI GRIFFI, *La condizione giuridica dello straniero tra valori costituzionali e politiche pubbliche*, in *Riv. Amm. della Regione Campania*, 4/1995, pp. 257 - 258.

per necessità di cose il timone delle iniziative sulla predisposizione di misure per l'immigrazione<sup>30</sup>.

L'azione di integrazione aveva ad oggetto una molteplicità di ambiti materiali: a) la formazione professionale; b) il diritto allo studio; c) le misure atte a un'idonea sistemazione abitativa; d) la tutela dell'accesso alle prestazioni sociali e sanitarie<sup>31</sup> e - quali destinatari - gli immigrati con regolare permesso di soggiorno e titolari di un rapporto lavorativo stabile.

Questi interventi erano riconducibili, con qualche forzatura, alla materia della «beneficenza pubblica», di cui all'art. 117 Cost., che - ridefinita in maniera puntuale dal d.p.r. n. 616/1977 (art. 22), ai fini del trasferimento dell'epoca di funzioni amministrative - veniva ad incidere sugli ambiti della legislazione regionale, dovendosi tenere conto del fatto che il successivo art. 25, primo comma, conferiva ai comuni tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione e dalla erogazione dei servizi di assistenza e beneficenza.

Le amministrazioni comunali del centro-nord avviarono così azioni mirate e settoriali per la soluzione del problema del godimento dei diritti sociali da parte della popolazione extracomunitaria.

---

<sup>30</sup> A. PATRONI GRIFFI, *I diritti sociali dello straniero tra costituzione e politiche regionali*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Il regionalismo tra diritti sociali e prospettive federali*, Padova, 1999, p. 350.

<sup>31</sup> C. CORSI, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, cit. pp. 36 - 37, nota 1.



A titolo puramente esemplificativo, il comune di Milano elaborò politiche di assegnazione dell'edilizia pubblica residenziale anche a vantaggio degli immigrati regolari; quello di Torino si concentrò maggiormente sugli interventi per il recupero di soggetti a rischio di esclusione sociale, quali ad esempio i minori stranieri; il governo locale di Bologna sperimentò modelli di integrazione attraverso il coinvolgimento diretto delle comunità immigrate nell'attuazione delle iniziative volte a garantire l'accesso ai servizi sociali.

In tale contesto spicca l'assenza - o comunque l'assai minore presenza, al confronto - di misure organiche volte a assicurare l'inclusione delle popolazioni immigrate in molta parte del territorio meridionale.

A Napoli, ad esempio, sino al 1995 - anno in cui il Comune ha provveduto ad aprire tre sportelli informativi e di segretariato sociale - fu semmai la rete delle parrocchie e del volontariato cattolico a farsi carico dell'assistenza degli stranieri.

Da quanto si è appena rilevato emerge dunque una realtà articolata, differenziata e disomogenea. La capacità di elaborare soluzioni è stata infatti a lungo rimessa esclusivamente alla sensibilità dei singoli governi locali, alla loro idoneità e alla sperimentazione di modalità talora inedite di inserimento degli stranieri nel tessuto produttivo e sociale del territorio

La legislazione successiva al primo assetto normativo organico della materia opera su due piani differenti.

Da un lato, si manifesta finalmente la consapevolezza del fatto che occorre riconsiderare complessivamente il ruolo dello straniero nella società italiana, non assumendolo solo o principalmente come problema di ordine pubblico, ma innanzitutto quale soggetto debole, a cui spettano diritti e si richiede l'osservanza di doveri, con la conseguente ricerca di misure in grado di assicurare la pari dignità sociale e l'eguaglianza materiale, promesse in linea di principio dall'art. 3, c. 1, della Carta fondamentale e che, secondo la lettura estensiva compiutane della giurisprudenza costituzionale, non possono essere assicurate ai soli cittadini<sup>32</sup>.

Dall'altro, si rende indispensabile anche in questo campo una definizione più razionale dei rapporti tra centro e periferia (e tra poteri pubblici e azione sociale sussidiaria), che tenga conto della nuova centralità costituzionale di regioni ed enti locali, quanto all'elaborazione e all'erogazione di prestazioni di *welfare* per gli stranieri, assecondando il processo di riforma in senso federale già avviato dalle leggi Bassanini.

---

<sup>32</sup> Un'ampia ed articolata rassegna in tema è contenuta in G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., pp. 282 - 319.

La legge «Turco - Napolitano», poi trasfusa nel d.lvo 286/1998, con il suo regolamento di attuazione, individuava così le competenze dei diversi livelli di governo territoriale e locale in materia di immigrazione in maniera esplicita, attribuendo alle Regioni il compito di programmare le politiche sull'immigrazione ed agli enti locali la loro esecuzione.

Nelle materie di competenza delle regioni, le disposizioni della legge costituivano inoltre principi fondamentali, *ex art. 117, c. 1 e* - per quelle di competenza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome - avevano il valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

Si trattava invero della positivizzazione di processi già in atto, ai quali viene però assicurata organicità e coerenza.

In concreto, Regione Provincia e Comune, in collaborazione con le associazioni del terzo settore che operano in favore degli immigrati, potevano quindi intraprendere iniziative dirette all'insegnamento della lingua italiana, alla mediazione culturale, all'organizzazione di corsi di formazione professionale, alla creazione di centri di accoglienza, all'accesso all'abitazione.

La legge prevedeva che le misure fossero sovvenzionate dal Fondo nazionale per le politiche migratorie, che rappresenta una quota di

cofinanziamento delle risorse individuata nella pianificazione regionale <sup>33</sup>.

Un ruolo significativo, secondo quanto disposto dall'art. 18 del Testo Unico, veniva in particolare riservato alle amministrazioni comunali riguardo alla predisposizione di progetti, eventualmente in convenzione con le associazioni del terzo settore, per la realizzazione di centri di

---

<sup>33</sup> La Regione Campania, ad esempio, negli anni 2001 - 2004 ha finanziato circa 71 progetti, realizzati con il metodo della concertazione e cioè attraverso più azioni coordinate relative a realtà territoriali specificamente individuate, che hanno appunto visto quali protagonisti i Comuni e le associazioni del terzo settore. Gli interventi realizzati sono stati di tipo strutturale e culturale. Sono stati attivati 71 sportelli di orientamento e informazione - 32 sono quelli che fanno capo agli ambiti territoriali - 15 strutture di alloggi, 6 biblioteche interetniche, 13 centri per attività interculturali, un asilo nido, 3 case di accoglienza per donne con difficoltà, 8 sportelli itineranti. Non meno importanti sono stati gli interventi di tipo culturale che hanno mirato ad incidere sugli atteggiamenti di stranieri ed italiani: 26 iniziative di sensibilizzazione, che sono state realizzate anche attraverso la creazione di strumenti di comunicazione innovativi (14 sono i siti *Internet* dedicati, previsti dai progetti), 15 sono stati i progetti che facevano riferimento alla mediazione culturale, 36 i corsi di formazione per immigrati, operatori ed insegnanti, 17 i corsi di lingua italiana. I progetti di ricerca furono 23, estesi da ricerche accademiche sulla natura e le dinamiche dell'immigrazione e sulle politiche di accoglienza a ricerche - intervento di minore ampiezza, rivolte alle scuole e intese a contrastare combattere la discriminazione, ovvero articolate sul territorio per affrontare gravi problemi di disagio. Cfr. Regione Campania, *Politiche per l'Immigrazione in Campania. Primo bilancio di 4 anni di attività (2001 2004)*, in [www.regione.campania.it](http://www.regione.campania.it).

accoglienza e di assistenza per le donne straniere vittime del *racket* della prostituzione<sup>34</sup>.

Con la riforma del Titolo V la materia dell'immigrazione venne attribuita, ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. a) e b), alla competenza esclusiva dello Stato.

Questa formulazione sembrerebbe quindi escludere, in materia, ambiti di potestà legislativa in capo alle regioni.

In linea generale, tuttavia, il concetto «di materia», come ha da tempo ha chiarito la dottrina, non può configurarsi come un contenitore rigido, dai confini ben precisi e delimitati. Essenziali sono, ad individuarne l'estensione, gli interessi perseguiti nella realtà di fatto, che portano ad uno spostamento continuo della linea divisoria che regola le sfere di

---

<sup>34</sup> Le politiche migratorie assunsero, quindi, con il Testo Unico sull'immigrazione una dimensione multilivello, che implicava perciò la necessità di un coordinamento fra gli attori istituzionali coinvolti. A tale scopo vennero introdotti i Consigli territoriali per l'immigrazione, con compiti di analisi delle esigenze di promozione degli interventi sul territorio. Si tratta di organismi interistituzionali, in quanto prevedono la partecipazione di istituzioni pubbliche, concertativi e sussidiari, poiché contemplano anche la presenza di associazioni di categoria e parzialmente rappresentativi, in quanto siedono in essi anche membri di associazioni di immigrati e di quelle che operino in loro favore. Sono comunque strumenti deboli di coinvolgimento delle autonomie locali, sia perché la loro costituzione è affidata al prefetto, quindi «scende dall'alto» sia perché non esiste un finanziamento *ad hoc*, cui attingere per realizzare iniziative specifiche. T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, cit., pp. 803 - 804.

attribuzione fra centro e periferia, in coerenza del resto con la logica di elasticizzazione delle competenze tipica del principio di sussidiarietà, tanto verticale, quanto orizzontale<sup>35</sup>.

Tale impostazione è stata confermata dalla Corte Costituzionale, in particolare (per quanto attiene al discorso qui condotto) in due sentenze<sup>36</sup>, che hanno riguardato rispettivamente l'impugnazione governativa della l.r. n. 5/2004 dell'Emilia Romagna<sup>37</sup> e quella della l.r. 5/2005 del Friuli Venezia Giulia<sup>38</sup>.

In entrambe le pronunce la Consulta ha così avuto modo di chiarire che la competenza esclusiva dello Stato non viene messa in discussione da disposizioni di leggi regionali che si limitino a

---

<sup>35</sup> A. RUGGERI - C. SALAZAR , «*Ombre e nebbia*» sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione / immigrazione dopo la riforma del Titolo, cit., p. 64.

<sup>36</sup> Corte Cost., sent. 300 del 22. 7. 2005, con commento di S. BALDIN, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, s.d., Id, sent. 156 del 14. 4. 2006, con commento di D. STAZZARI, *L'immigrazione tra Stato e Regioni*, ivi, 10/06/2006.

<sup>37</sup> L. r. Friuli Venezia Giulia del 4 marzo 2005, n. 5, *Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*, in *GU* n. 30 del 3. 7. 2005 – *B.U.* Regione Friuli Venezia Giulia, n. 10/2005.

<sup>38</sup> L. r. Emilia Romagna 24 marzo 2004, n. 5, *Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2* in *B.U.* Regione Emilia e Romagna, n. 40, 25 marzo 2004.

regolare il fenomeno migratorio in ordine a materie di sicura pertinenza regionale, in via concorrente (come l'istruzione e assistenza sanitaria, *ex art. 117, comma 3*) o residuale (come l'assistenza sociale, *ex art. 117, comma 4*).

Un ulteriore argomento a sostegno di tale tesi è poi ricavabile dalla disposizione contenuta nell'art. 118, comma 3.

Quest'ultima - nel prevedere che con legge statale siano introdotte forme di coordinamento tra Stato e regioni anche in materia di immigrazione - riconosce implicitamente che su tale materia esistono ed operano legittimamente anche interessi regionali. Del resto, come precisa la Consulta, «l'intervento pubblico in materia di immigrazione non può limitarsi all'ingresso e al soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti - dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione, che coinvolgono competenze normative alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni<sup>39</sup>».

Anche successivamente alle modifiche introdotte dalla legge 3/2001 spetta dunque allo Stato la regolamentazione della cosiddetta *immigration policy*, mentre alla Regione compete piuttosto la *immigrant policy*., riproponendosi

---

<sup>39</sup> Così Corte Cost., sent. 156/2006, cit.

dunque il modello già prefigurato nel d.lvo 286/98<sup>40</sup>.

Dopo un periodo di intensa attività, sono peraltro ancora molte le Regioni che non hanno peraltro a tutt'oggi adeguato al mutato quadro costituzionale la legislazione sull'immigrazione<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Anche la successiva legge 189/2002, c.d. Bossi - Fini, ha, infatti, irrigidito le condizioni di ingresso e permanenza nel territorio italiano, senza che ciò abbia però comportato una revisione dell'impianto complessivo della legge Turco - Napolitano, soprattutto per quel che attiene al ruolo degli enti territoriali. In particolare, le amministrazioni locali assumono un ruolo primario nell'accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo politico. Infatti l'art. 1 *sexies* della l. 189 ha istituito il «Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e stranieri con permesso umanitario» con il compito di razionalizzare e coordinare i servizi di protezione sociale per tali categorie dei soggetti. Al fine di garantire effettività ai servizi di accoglienza la Bossi - Fini ha poi creato un «Fondo nazionale per le politiche e i servizi di asilo», garantendo un finanziamento sino ad un massimo dell'80% del costo di ogni singola iniziativa intrapresa a livello locale. Anche per quel che attiene al coinvolgimento degli enti territoriali nelle politiche dei flussi gli artt. 3 e 4 prevedono la consultazione della Conferenza unificata Stato - Regioni e Stato - Città e Autonomie locali, sia in fase di definizione del documento programmatico triennale, sia sulla determinazione delle quote di ingresso annuali. Sul punto si vedano A. COLOMBO - G. SCIORTINO, *La legge Bossi- Fini: estremismi gridati, moderazioni implicite e frutti avvelenati*, in J. BLONDEL - P. SEGATTI (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, 2003, pp.195 - 215; T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, cit., pp. 806 - 809.

<sup>41</sup> Per quel che riguarda le norme relative all'integrazione politico - sociale degli immigrati contenute negli Statuti regionali, si vedano specificamente: Legge statutaria della Liguria 3 maggio 2005 n. 1, coordinata con la legge statutaria 5 ottobre 2007 n. 1., art. 2, comma 3; rispettivamente in *B.U.*



Solo l'Emilia Romagna, il Friuli, l'Abruzzo, la Puglia, la Liguria e recentemente anche la Toscana e le Marche<sup>42</sup> vi hanno infatti provveduto.

---

Regione Liguria 4 maggio 2005 n. 4, Parte I e del 5 ottobre 2007 n. 1, Parte I; 2) Statuto Regione Calabria, Legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, in *B. U. Regione Calabria* n. 19 del 16 ottobre 2004, art 2, comma 2, lett. *h*); Statuto Regione Emilia Romagna, Legge statutaria del 31.3.2005 n. 13, in *B. U. Regione Emilia e Romagna* n. 61 del 1<sup>a</sup> aprile 2005, art .2 , lett. *f*); Statuto della Regione Puglia, in *B. U. Regione Puglia* del 12 maggio 2004 n. 57, artt. 3 e 50; Nuovo Statuto della Regione Lazio, Legge Statutaria. 11.11.2004, n. 1, in *B. U. Regione Lazio* del 10.11.2004 n. 31, art. 75; Nuovo Statuto della Regione Umbria, Legge regionale 16 aprile 2005, n. 21, in *B. U. Regione Umbria* n. 17 del 18 aprile 2005, art. 8; Statuto della Regione Piemonte, Legge Regionale 4 marzo 2005, n. 1, in *B. U. Regione Piemonte* n. 9 del 7 marzo 2005, art. 11; Statuto Regione Campania, in *B. U. Regione Campania* n. 13 del 26.02.2009, artt. 8, lett. *m*) e 18; Statuto della Regione Toscana in *B. U. Regione Toscana* n. 12 dell'11 febbraio 2005, art. 3.

<sup>42</sup> Si tratta rispettivamente della L. r. della Toscana dell'08. giugno 2009 n. 29, in *B. U. Regione Toscana* del 15.06.2009 n. 19, Parte I e della L.r. delle Marche del 23 maggio 2009 n. 13, in *B. U. Regione Marche* del 04.06.2009 n. 55, entrambe impugnate dal Governo dinanzi alla Corte Costituzionale. Il Consiglio dei Ministri ha motivato il ricorso contro tali disposizioni ritenendo che la previsione di interventi in favore di «cittadini stranieri immigrati in attesa della conclusione del procedimento di regolarizzazione» - come previsto dalla legge marchigiana ovvero di azioni (in materia di assistenza socio-sanitaria, di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno, di incidenza sui flussi migratori) in favore di cittadini stranieri immigrati privi di regolare permesso di soggiorno - come previsto dalla legge toscana - favoriscano la permanenza di immigrati clandestini nel territorio nazionale incidendo sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati. Il testo integrale del comunicato stampa del Governo è reperibile in [www.governo.it](http://www.governo.it)

Volendo rapidamente individuare le direttrici salienti delle leggi sino ad oggi approvate, esse possono essere così sinteticamente indicate:

a) in continuità con il passato, le Regioni considerano l'immigrazione come risorsa e potenzialità del territorio. Tutte le leggi, infatti, assumono come impegno prioritario la realizzazione dell'inclusione sociale e la lotta alla discriminazione;

b) un ulteriore elemento che caratterizza le varie discipline regionali (ad eccezione di quella abruzzese) è la creazione di appositi osservatori, che hanno il compito di monitorare i fenomeni migratori e le relative politiche. Si tratta di strumenti di particolare rilevanza, in quanto la definizione di politiche adeguate e una razionale allocazione delle risorse passa necessariamente attraverso una conoscenza appropriata dei fenomeni da regolare;

c) in ordine all'assetto delle rispettive competenze, tutte le leggi esaminate attribuiscono alle Regioni la pianificazione e il coordinamento degli interventi attraverso un programma triennale, che ha lo scopo di armonizzare le azioni dei soggetti coinvolti e gli obiettivi da raggiungere da parte degli enti locali. A questi ultimi spetta poi l'attuazione ed erogazione delle prestazioni, in linea con quanto previsto dall'art. 118, comma 1, della Costituzione<sup>43</sup>. Una differente modalità di

---

<sup>43</sup> ISFOL, *Contributo per l'analisi delle politiche pubbliche in materia di immigrazione*, Roma, 2008, pp. 125 - 127.

*governance* è stata, invece, scelta dalla legge toscana che ha individuato due strumenti di pianificazione differenti, sebbene essi si integrino reciprocamente: 1) un piano di indirizzo integrato con durata pluriennale finalizzato a definire obiettivi da raggiungere, priorità di iniziative, progetti speciali e innovativi e infine le risorse per realizzare la programmazione; 2) il documento annuale di intervento che è contemporaneamente strumento attuativo della pianificazione e di verifica e controllo dell' effettiva realizzazione delle azioni programmate<sup>44</sup>.

Nel merito, vanno ulteriormente segnalate alcune importanti novità contenute in tutte le leggi menzionate.

Per quel che attiene alle politiche abitative, le norme regionali hanno previsto la creazione di agenzie sociali per la casa, alle quali viene attribuito il compito di favorire appunto l'accesso agli immigrati all'abitazione.

Il Friuli ha in particolare stabilito l'erogazione di contributi regionali in favore dei comuni per l'attivazione di tali agenzie. L'Abruzzo ha a sua volta istituito un Fondo di garanzia per i proprietari di case disponibili a locare i propri appartamenti stranieri<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> L.r. Toscana, cit., artt 3-5.

<sup>45</sup> L. r. Friuli Venezia Giulia, cit., art. 20; L.r. Emilia Romagna, cit., art. 10.

In materia di assistenza sanitaria sono stati istituiti (sempre in Friuli e in Abruzzo) organi con compiti di monitoraggio delle condizioni di erogazione del servizio. In ordine alle prestazioni sanitarie, in particolare, sia la legge friulana, sia quella ligure hanno previsto la possibilità di erogare contributi per il trattamento di patologie gravi che richiedano cure di alta specializzazione ai cittadini stranieri nei cui Paesi di origine esse siano del tutto assenti o comunque in pratica impossibili, per ragioni di crisi politica o economica<sup>46</sup>. Di particolare rilievo sono, poi, le disposizioni contenute nelle legge toscana e marchigiana che estendono il godimento delle prestazioni socio assistenziali anche a immigrati irregolari o in attesa di regolarizzazione<sup>47</sup>.

Tutte le leggi esaminate prevedono la parità di trattamento tra cittadini e lavoratori extracomunitari riguardo alla formazione professionale e all'inserimento nel mondo lavorativo<sup>48</sup>.

Significative misure sono state infine introdotte allo scopo di evitare la dispersione scolastica dei bambini immigrati e sono stati anche previsti incentivi alle scuole che promuovano la mediazione interculturale, la conoscenza delle

---

<sup>46</sup> L.r. Friuli Venezia Giulia, cit., art. 23; L.r. Emilia Romagna, cit., art. 16.

<sup>47</sup> L.r. Toscana, cit, art 35; L.r. Marche, cit, art. 2.

<sup>48</sup> L.r. Emilia Romagna, cit., *ibidem*.

culture d'origine degli studenti stranieri, la mediazione linguistica e culturale, nonché la creazione di biblioteche interculturali<sup>49</sup>.

Le politiche relative all'immigrazione si caratterizzano in realtà (e, per quanto riguarda il divario tra comuni del centro-nord e meridionali, si è visto trattarsi di una tara risalente) per una sostanziale disomogeneità nell'attuazione concreta a causa, ma non solo, delle differenti sensibilità culturali, sociali, economiche e della diversa robustezza organizzativa del tessuto locale, potestativo e comunitario, per la diseguale capacità dei singoli enti locali di allocare in maniera razionale e adeguata le risorse da utilizzare.

Da questa discrasia deriva una differenza di effettività - sul piano locale - nell'erogazione e nel godimento delle indicate misure di integrazione, sicché - in tale prospettiva - non può venire sottaciuto il rischio che l'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale e le innovazioni sul diverso modo di distribuire le risorse pubbliche che ne conseguono, in ragione dell'ampia autonomia goduta dagli enti territoriali, possa accentuare, in maniera ancora più evidente di quanto non accada oggi, le appena segnalate diversità di tempi e di

---

<sup>49</sup> L. r. Friuli Venezia Giulia, cit., artt. 24 - 25.

efficienza di azione, nonché in definitiva di effettività di risultati, esistenti tra le aree del Paese.<sup>50</sup>

2. *La partecipazione alla definizione delle politiche sull'immigrazione tra legislazione regionale e attività amministrativa comunale*

Parallelamente al realizzarsi di una seppur minima integrazione sociale, le regioni avvertono la necessità di estendere la partecipazione degli immigrati ai processi decisionali relativi alle politiche che direttamente coinvolgono i propri interessi.

Un dato costante della legislazione regionale al riguardo è infatti l'istituzione delle Consulte per gli immigrati, di livello sia regionale, sia provinciale, sia comunale. Si tratta di organismi a composizione aperta, tra i cui membri siedono - accanto ad esperti che sono tratti dalla società civile e dall'ambito accademico - anche rappresentanti delle comunità immigrate presenti sul territorio, membri di associazioni di volontariato attive nel campo, enti istituzionali di varia natura ed enti locali in quanto tali<sup>51</sup>.

Pur se salutati con apprezzamento, questi organismi hanno però svolto sinora un ruolo

---

<sup>50</sup> I possibili effetti negativi sulla cittadinanza sociale di una riforma in senso federale erano stati già segnalati da D. BIFULCO, *Cittadinanza sociale, Eguaglianza e Forma di Stato*, in L. CHIEFFI (a cura di), cit., pp. 27.ss.

<sup>51</sup> Cfr. A. D'ALOIA - A. PATRONI GRIFFI, *La condizione giuridica dello straniero tra valori costituzionali e politiche pubbliche*, cit., p. 265.

alquanto circoscritto e non sono stati in grado di condizionare effettivamente in modo incisivo le azioni delle istituzioni locali in materia, perché limitati nell'intervento dalla possibilità di emettere unicamente pareri rispetto alla programmazione regionale.

L'unica significativa eccezione è stata introdotta dalla recente legge ligure che, ancorando l'approvazione del piano triennale alla proposta presentata dalla Consulta, sembra delineare un modello partecipativo forte, in cui l'organo consultivo diverrebbe il vero fulcro dell'ideazione di politiche migratorie efficaci sul (e a partire dal) territorio<sup>52</sup>.

La larga diffusione dei lavori di siffatte strutture - anche in via telematica - ha peraltro contribuito a favorire una migliore e mirata conoscenza dei problemi e dei bisogni degli immigrati e ha perciò progressivamente e senza dubbio allargato la cultura della solidarietà e della convivenza civile, in sostanza le opportunità disponibili per l'integrazione.

In relazione alla partecipazione a livello locale, oltre alle Consulte per gli immigrati, è in talune realtà prevista la figura del Consigliere

---

<sup>52</sup> L.r. Liguria, 20.02.2007 n. 7, recante *Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri extra comunitari*, in B. U. 28.02.2007 n. 5, art. 5, comma 5.

comunale aggiunto per i loro problemi, con voto consultivo nell'assemblea elettiva.

Anche l'esperienza di queste figure è stata tuttavia sinora deludente. L'esistenza di una disciplina intesa a una scelta elettiva del mandatario in questione ha certo quantomeno garantito la regolarità formale delle procedure selettive, ma questo non ha tuttavia impedito il manifestarsi concreto di pratiche distorsive nella scelta delle candidature, sia per gli atteggiamenti conformistici diffusi al riguardo in parte delle medesime comunità immigrate (spesso poco interessate, al di là della retorica, a utilizzare tali strumenti di integrazione nella «cittadinanza attiva», anche in ragione dei loro modesti risultati pratici), sia per le pressioni che, in taluni casi, è vittoriosamente riuscito a esercitare l'*establishment* politico-partitico già insediato sul territorio (quando non il complesso dei «poteri forti» locali, talora anche opachi), quanto all'influenza dispiegata nell'indicazione nominativa e nella cooptazione del soggetto in realtà da esso privilegiato, a danno di opzioni e preferenze autonome, spontaneamente emergenti in ipotesi dall'interno stesso delle comunità immigrate<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Le diverse evenienze al riguardo sono analiticamente esaminate da S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, cit., pp. 23 - 25.



Si è sinora trattato, insomma, di strumenti di coinvolgimento *soft*<sup>54</sup>, frutto di un'ottica in sostanza paternalistica, rispetto alla strada maestra e più lineare, che - come si deve ribadire - verrebbe ottenuta pienamente solo attraverso l'estensione del diritto di elettorato attivo e passivo e di presenza formalizzata in ambito locale (cioè nelle elezioni amministrative, nelle consultazioni referendarie, nei comitati per la soluzione di problemi del territorio) agli immigrati «regolari», meccanismo che sarebbe presumibilmente in grado di mobilitarne le energie spontanee e di superare i diffusi atteggiamenti di apatia politica che si segnalavano sopra.

Parte seconda: Mito e realtà della sicurezza tra atteggiamenti delle comunità locali e risposte dei poteri pubblici.

#### *4. Sicurezza e insicurezze tra tutela dell'ordine pubblico e salvaguardia della "qualità della vita"*

Una delle più evidenti caratteristiche delle politiche di sicurezza nel nostro Paese (ma il ridisegno complessivo della specifica vicenda evolutiva in materia verso soluzioni analoghe non è solo italiano, come si vedrà) è rappresentata dal loro essersi venute costruendo, nel corso del tempo, come

---

<sup>54</sup> In tal senso T. F. GIUPPONI, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione*, in *www.forumquaderniconstituzionali.it*, s.d., pp. 3-4.

il risultato di azioni plurifattoriali, espressione di una molteplicità di competenze e attività, dall'esercizio tanto monocratico quanto collegiale ed in più collocate su piani di intervento multilivello<sup>55</sup>, così ripetendosi anche in questo campo di osservazione la dinamica di ordine generale che si è sopra rilevata operante per gli interventi a carattere sociale.

Allo scopo è stata da noi decisiva la revisione, anche sotto il profilo in esame, del titolo V della Carta Costituzionale, peraltro preceduta da

---

<sup>55</sup> Utili inquadramenti complessivi - cioè sociologici e giuridici - della problematica (che, negli svolgimenti soprattutto del secondo, si estendono all'esame dello stato della questione negli ordinamenti nazionali francese, spagnolo, tedesco e di quello comunitario) risultano dalle audizioni di M. BARBAGLI, G. CAIA e G. CORSO in *Camera dei Deputati, XV legislatura, I Commissione, Indagine conoscitiva sulla sicurezza, Dossier 129 del 24 4. 2008*, seduta del giorno 8 maggio 2007, pp. 73 ss. Da queste audizioni si ricava, tra l'altro, la notevole sensibilità francese per i «contratti di sicurezza», la generalizzata attenzione di molti Paesi per la "polizia di prossimità e l'esclusione (*ex art. 2*) dall'ambito delle attività liberalizzate nei servizi in ambito comunitario, di cui alla *Direttiva Bolkenstein* n. 123 del 12 dicembre 2006, delle attività di vigilanza privata, che restano dunque tuttora soggette a penetranti controlli. Su tali aspetti si veda *ultra*, nel testo e nelle relative note. Ulteriori notizie di diritto comparato sono in M. GIOVANNETTI, *Le politiche europee in materia di sicurezza urbana e prevenzione della criminalità*, nel volume ANCI - Fondazione Cittalia, *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, Roma, 2009 (i cui dati sono aggiornati al 9 marzo 2009), pp. 173 ss. e in I. PORTELLI, *Le trasformazioni e le complessità del sistema nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica*, in *Queste Istituzioni*, n. 144/ 2007, pp. 147 ss. e spec. - per l'Unione Europea - pp. 149 ss. e - per la Francia - p. 157.

progressive indicazioni in tal senso del d. p. r. 616/1977 (art. 9), dalla L. 59/1997 (art. 1, comma 3, lett. l), dal D. lvo. 112/1998 (art. 158)<sup>56</sup>.

La nuova formulazione dell'art. 117, comma 2, lett h) - nel «coprire» costituzionalmente il contenuto della seconda tra le disposizioni appena ricordate - modifica com'è noto *in parte qua* il testo originario della Carta Costituzionale del 1948, nel senso di attribuire alla competenza della regione (peraltro divenuta in questo residuale e non più concorrente, com'era in precedenza) non già più soltanto la «polizia locale urbana e rurale», ma una «polizia amministrativa locale», che è nozione il cui contenuto ha maggiore ampiezza e si differenzia rispetto alla prima, qualitativamente e per quantità di prestazioni da essa implicate.

Si deve peraltro anche ricordare che, per un breve momento, era stata introdotta nell'ordinamento precisamente in questo punto - senza tuttavia avervi mai vigore - la nozione di una

---

<sup>56</sup> Ampie ricostruzioni sistematiche di questa linea di tendenza sono in F. FAMIGLIETTI *La sicurezza pubblica come interesse unitario. Aspetti problematici di un'organizzazione federalistica della 'pubblica sicurezza'*, in *Sicurezza e stato di diritto...*, cit., pp. 267 ss. e in I. PORTELLI, *Le trasformazioni e le complessità...*, cit., che sottolineano entrambi l'ormai istituzionale coinvolgimento di enti territoriali e comunità locali nella gestione della materia, peraltro sempre lungo le linee qui illustrate nel testo, che prevedono in sintesi la permanenza in capo allo Stato del suo nucleo di base e la gestione invece decentrata di funzioni ad esso collegate, o che ne dipendono, per la loro incidenza su materie di competenza regionale.

«polizia amministrativa regionale», per effetto della revisione dell'intera parte II della Carta Costituzionale (e, per quanto qui interessa, dell'art. 117, comma 4), poi non confermata dal referendum popolare indetto ex art. 138.

Al tempo stesso, la disposizione in esame ribadisce la tradizionale riserva alla legge esclusiva dello Stato della materia dell' «ordine pubblico e sicurezza<sup>57</sup>».

Come è stato osservato, nulla - anche in questo settore - è però semplice, quanto forse sembra ad una mera lettura superficiale del testo.

Restando scontato (anche alla luce della giurisprudenza costituzionale) che un diritto penale regionale, preventivo e repressivo, non possa darsi (si veda con chiarezza in termini l'art. 117, comma 2, lett. l), la linea evolutiva tradizionale dell'ordinamento su questo punto - dalla quale la Carta fondamentale non si discosta neanche nella versione attuale, come si è appena visto - appare razionale, sicché in definitiva la tutela della sicurezza in siffatto senso (vale a dire della *security*) rimane una funzione istituzionale saldamente statale (si vedi già in termini il d.p.r. 616/1977, art. 4, comma 1), ancorché in parte decentrabile e ovviamente articolata sul territorio, quanto al suo esercizio.

---

<sup>57</sup> P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza pubblica, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2 - 3/ 2002, pp. 483 ss.; A. RUGGERI - C. SALAZAR, «*Ombre e nebbia*»..., cit.; C. CORSI, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, cit.

Si avverte tuttavia un bisogno di sicurezza anche al di là della generale funzione general-preventiva o general-repressiva di natura penale, quanto all'esito ultimo, per i consociati, dell'esercizio delle funzioni amministrative che gli enti territoriali svolgono.

In tal caso emerge insomma un'analoga necessità di sicurezza, però nel diverso senso di *safety* e dunque con un significato di differente spettro semantico, rispetto a quanto si registra nell'ipotesi sopra contemplata<sup>58</sup>.

Si tratta cioè di garantire nel complesso una buona qualità della vita sociale, per cui sfociano ad esempio nel concetto in esame, così arricchito e declinato, anche l'ordinato assetto urbanistico, il mantenimento di un'efficace illuminazione delle strade, la sorveglianza contro il degrado dei quartieri e quindi l'allocazione in essi di funzioni pubbliche o attività private (ma sotto questo aspetto di interesse collettivo) che contribuiscano dunque a non determinarne una condizione di abbandono, il contrasto ad attività oggettivamente degradanti dei luoghi - si pensi alla prostituzione pubblicamente praticata, all'accattonaggio con impiego di bambini, all'accattonaggio adulto molesto, all'esercizio di minute attività commerciali lungo i marciapiedi - e

---

<sup>58</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in *www.federalismi.it*, n. 25/2004; A. PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in *www.astrid-online.it*, 13. 1. 2009.

quindi l'assistenza a soggetti deboli, attraverso il monitoraggio ad esempio della dispersione scolastica.

Specialmente in alcune aree del territorio nazionale si rendono infatti palesi, proprio a partire da questo punto dolente e dunque dall'accertamento dell'evasione del relativo obbligo, i collegamenti tra «fuga dalla scuola», famiglie in difficoltà, alimentazione dello sfruttamento del lavoro (quando non della microcriminalità) dei minori, spesso impiegati nello spaccio di droga, o comunque esposti - in ambienti di vita malsana - a patologie della crescita fisica e psicologica, tutte condizioni che rendono tale fascia di popolazione facilmente catturabile dalla criminalità organizzata, anche per la drammatica mancanza di possibilità alternative di attività di lavoro lecito e non «in nero».

Se la diagnosi è corretta, la terapia (vale a dire l'obiettivo indicato di un recupero di vivibilità) non può dunque che essere correttamente avvicinata se non incentivando - appunto ed in primo luogo - le cosiddette politiche sociali, che sono state oggetto della prima parte di questo contributo.

È però altrettanto evidente che non possono contemporaneamente essere trascurati per ottenere questa complessiva bonifica ambientale interventi di

polizia «sussidiaria» e «complementare», nei sensi che verranno segnalati di seguito<sup>59</sup>.

Assicurare attenzione a simili bisogni socialmente avvertiti è in effetti un compito regionale ineliminabile, ove le istituzioni di quest'ambito territoriale siano competenti per la materia cui accede la soddisfazione di esso, sicché ne risulta coinvolto sul piano operativo anche l'ente locale, come si intuisce dagli esempi fatti qui sopra.

#### *5 Il sistema integrato della sicurezza urbana.*

##### *Profili problematici.*

Parte dunque da tale constatazione e dal conseguente assetto innovativo di interessi e di risposte che si chiedono ai poteri pubblici la ricca legislazione regionale che - dopo la revisione costituzionale del titolo V e la lettura evolutiva che ne è stata *in parte qua* compiuta, come si è sopra visto - ha pressoché ovunque dato corpo, anche in Italia, a un più dinamico e moderno sistema integrato (tra prefetture, consigli e giunte, regionali e comunali) di interventi a protezione e promozione della sicurezza, complessivamente intesa, facendo di essa il risultato e l'espressione di un ampio coordinamento istituzionale, secondo un metodo che trova il suo modello nell'art. 118, c. 3, Cost.: qui

---

<sup>59</sup> Si tratta, in sostanza, di assicurare «la sicurezza urbana «a più dimensioni»», come si esprimono L CHIODINI - R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, in *Oltre le ordinanze...*, cit., pp. 45 ss.

le funzioni di coordinamento sono previste come normabili con legge dello Stato in relazione appunto ad immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, ma a loro volta le leggi regionali hanno in fatto coordinato l'esercizio intercomunale della polizia amministrativa, rispetto agli impulsi provenienti dagli enti locali<sup>60</sup>.

Va in tal senso anche la stessa esigenza di riorganizzazione del corpo di polizia municipale, sulla base di una nuova legge quadro *in itinere*, rimasta sinora fuori dal c. d. «pacchetto sicurezza» ma evidentemente correlata a esso, tant'è che una recente dichiarazione del Ministro degli Interni ne ha ribadito l'urgenza<sup>61</sup>. Alla sostanza della sua definizione di merito stanno attivamente concorrendo anche le associazioni esponentziali di interessi di comuni e province, cioè l'Anci e l'Upi.

Si collocano altresì nell'indicato ridisegno i molti "patti territoriali" per la legalità, stipulati già a partire dal 1997 (e in aree del Paese amministrate da coalizioni con collocazione e colorazione politica trasversale, segno che la loro esigenza non è solo ideologico-propagandistica, bensì largamente

---

<sup>60</sup> P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 5/ 2002, pp. 1121 ss.

<sup>61</sup> Dichiarazione del Ministro dell'Interno in carica, on. Roberto Maroni, al *Secondo Forum Internazionale delle Polizie Locali*, tenuto a Riva del Garda (notizia di stampa del 26. 5. 2009, in [www.ASCA.it](http://www.ASCA.it))



avvertita), con il coinvolgimento di soggetti diversi, ma che generalmente fanno tutti centro sull'impulso e la garanzia delle prefetture e rispetto ai quali sussiste oggi un accordo-quadro, stretto sempre con l'Anci<sup>62</sup>.

Né è mancato, fin da tale risalente periodo, il riconoscimento - nelle esperienze che concretamente sono state oggetto di osservazione e poi di disciplina da parte delle autorità territorialmente competenti - di uno spazio, gestito in chiave di sussidiarietà anche orizzontale, ovvero di «sicurezza complementare», riconosciuto all'azione di associazioni spontanee di cittadini, intesa a sovvenire l'esercizio di servizi pubblici o addirittura di pubbliche funzioni su base di ausilio volontario: si pensi, ad esempio, al settore della protezione civile in caso di

---

<sup>62</sup> Esami di situazioni specifiche sono in R. SELMINI *Il contributo delle Regioni alle politiche di sicurezza urbana. L'esperienza del progetto «Città sicure» della Regione Emilia-Romagna*, in E. MILANESI - A. NALDI (a cura di), *Cantando sotto la pioggia. Insicurezza e sicurezza urbana*; M. BRICOCOLI - I. ROMANO *Sicurezza urbana e periferie: politiche di integrazione o integrazione delle politiche?* Ivi, pp. 45 ss. (sui casi - rispettivamente - di Torino e Milano); E. TEDESCO, *Sicurezza urbana e convivenza civile. L'esperienza di Napoli*, ivi, pp. 75 ss.; I. PORTELLI, *Le trasformazioni e le complessità...*, cit., pp. 154 - 157. Nel *Dossier della Camera dei Deputati* precedentemente citato, al tema è dedicata la seduta del 30 maggio 2007, di audizione del Ministro e del Viceministro dell'Interno dell'epoca, rispettivamente onn. Giuliano Amato e Marco Minniti, pp. 89 ss., con esposizione dei dati numerici. Le denominazioni sono varie, ai Patti o contratti tra enti locali (e con le prefetture) dovendosi aggiungere Patti per lo sviluppo, che prevedono il coinvolgimento di (e la concertazione tra) una molteplicità di soggetti, ivi comprese le imprese. La disposizione che costituisce la fonte di legittimazione di tali strumenti convenzionali è generalmente rinvenuta nell'art. 15 della l. 241/1990 e successive modificazioni e integrazioni.

calamità, o al volontariato sociale, prima che alle attuali e controverse sperimentazioni di «ronde urbane» (o tecnicamente di «volontari per la sicurezza», di cui *amplius* in seguito), in rapporto ad attività informative di supporto rispetto alla gestione pubblica della sicurezza, intesa come *safety*.

6. *I nuovi poteri dei sindaci in materia di sicurezza, le «ronde urbane» e l'istituzionalizzazione della vigilanza privata come manifestazioni di «polizia sussidiaria» e «complementare»*

Non si comprenderebbero in effetti appieno le modalità di coinvolgimento del Comune quale ente (e perciò anche della collettività umana da esso organizzata) in tale ricerca e pratica di una sicurezza che rimane pur sempre ordinata e diretta dall'alto, nella logica di una «catena di comando» gerarchicamente culminante nel Ministro degli Interni e perifericamente nell'organo prefettizio che lo rappresenta sul territorio, se non si considerasse altresì l'evoluzione sociale e istituzionale che in quegli anni veniva contemporaneamente producendosi dal basso ed oggi non ha certo (anzi, al contrario) mutato di segno.

Essa si tradusse appunto sia in una più intensa mobilitazione delle collettività locali, sia nella valorizzazione del sindaco come figura eletta direttamente dal corpo elettorale e che è quindi loro immediata espressione, ma è assieme terminale periferico dello Stato, insomma Giano a doppia faccia o con duplice natura:

rappresentante della comunità territorialmente identificata e al tempo stesso ufficiale di governo.

Il nuovo testo dell'art. 54 del T.u.e.l. (D. L. 23. 5. 2008, n. 92, come convertito dalla l. 28 luglio 2008, n. 125) amplia adesso la possibilità del primo cittadino di adottare ordinanze contingibili e urgenti<sup>63</sup>, essenzialmente intervenendo a estendere espressamente la nozione di «incolumità pubblica», ora dilatata con l'aggiunta (che è stata evidentemente ritenuta non pacificamente ricompresa nella prima nozione e perciò da essa ricavabile con un mero adattamento interpretativo) della «sicurezza urbana», «anche» per sovvenire appunto a esigenze che si manifestino nel settore in questa sede indagato (e dunque pericolosamente, in realtà, oltre l'area di un possibile

---

<sup>63</sup> Si vedano, tra i primi commenti, L. VANDELLI, *Le ordinanze del Sindaco in materia di sicurezza urbana*, in *www.astrid-online.it*, settembre 2008; N. ZORZELLA, *I nuovi poteri dei sindaci nel pacchetto sicurezza e la loro ricaduta sugli stranieri*, in *Dir. Imm. Citt.*, 3 - 4, 2008, pp. 57 ss.; *I nuovi poteri attribuiti ai sindaci in materia di sicurezza urbana introdotti dalla legge 24 luglio 2008, n. 15. I punti di vista* di A. NARDELLI e di F. MORELLI, in *Strumentario Enti Locali*, IX, 2008, pp. 4 ss., nonché M. LOMBARDI, *Verso una politica locale per la tutela dell'ordine pubblico: il Pacchetto Sicurezza*, ivi, pp. 12 ss.; G. MELONI, *Il potere "ordinario" dei Sindaci di ordinanze extra ordinem*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2009, riprodotto anche in *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, cit., pp. 53 ss. Nel suddetto volume, il contributo di L. CHIODINI - R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci...*, cit., propone (pp. 34 ss.) di classificare le ordinanze finora già emanate in: a) «situazionali», che cioè riguardano siti urbani degradati; «comportamentali», che s'indirizzano a sanzionare comportamenti indesiderati dei cittadini non coperti da divieti introdotti da norme di altro tipo, «rafforzative», che appunto colpiscono con ulteriori misure comportamenti già oggetto di altre norme diverse da quelle amministrative.

intervento derogatorio soltanto temporaneo e irrimandabile).

Tale circostanza è stata giustamente valutata con attenzione critica dalla dottrina.

Si è così rilevato da taluno che questo potere è un frutto avvelenato, giacché oggi - come non accadeva invece per le ordinanze legittimate dalla disposizione, nel testo precedente - il sindaco è obbligato alla “preventiva” (e non già alla semplice) comunicazione del provvedimento al prefetto, che può da parte sua surrogarsi all’organo comunale anche per esigenze di coordinamento e non solo quando esso sia inadempiente.

Si è altresì notato che la definizione dell’ambito di estensione di poteri sindacali rischiosamente innominati e atipici (com'erano del resto quelli prefettizi di ordinanza libera, prima che la Corte Costituzionale li riconducesse a sistema, nell’ambito dei principî della Carta fondamentale), giacché idonei a incidere in modo intenso sui diritti di libertà, è stata affidata ad un decreto ministeriale, invero prontamente intervenuto il 5 agosto 2008, con scelta perciò giuridicamente dubbia.

A nulla vale che detto decreto assuma infatti di circoscrivere i possibili ambiti di intervento del sindaco richiamandosi alla clausola costituzionale della tutela di livelli uniformi di protezione dei diritti civili e sociali, dal momento che la loro individuazione andrebbe allora riservata alla legge statale e non ad un provvedimento amministrativo, né monocratico, né collegiale (come

avrebbe potuto essere un ipotetico regolamento assunto in sede di Consiglio dei Ministri)

In definitiva, gli spazi di autonomia locale - che pure costituiscono un punto di forza del nuovo sistema, per la possibilità in tal modo offerta di rilevare prontamente e in modo agile le differenti necessità ed emergenze locali - sono in concreto funzionalizzati ad una catena di comando che in realtà deresponsabilizza il sindaco, salvo che nella fase attuativa della misura.

Quanto alla vigilanza privata, poi, devono ormai distinguersi due ipotesi: in primo luogo, l'art. 3, commi 7/12, della l. 94/2009, istituzionalizza l'operatività del cosiddetto «buttafuori », cioè di «personale addetto ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento o di spettacolo in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi, anche a tutela dell'incolumità dei presenti». Anche questo, come quello di cui si dirà subito dopo, è un caso di parziale privatizzazione della funzione di tutela della sicurezza; anche in tale ipotesi il sistema si basa sulla gestione prefettizia di un apposito elenco di soggetti ammessi, ai quali è egualmente inibito «l'uso di armi o di oggetti atti a offendere e di qualunque strumento di coazione fisica».

L'istituto che ha però attratto maggiore attenzione, per la sua formale introduzione e ampia visibilità, dopo precedenti e controverse sperimentazioni, attraverso le disposizioni di cui all'art. 3, commi 40/44, della legge citata, è quello delle cosiddette «ronde» dei (soli) cittadini, che della declinazione sussidiaria della

tutela della sicurezza di cui si diceva costituisce altra evidente applicazione.

La loro collocazione all'interno di una fitta trama di soggetti qualificati all'associazionismo volontario inteso a tale scopo, la natura dei vincoli a cui questi sono sottoposti e la modestia dei compiti che sono a esse affidati (la mera «marcatura antropica» del territorio, per così dire, attraverso pattuglie di tre unità nel massimo e riconoscibili come tali, ma prive di segni partigiani, nonché la segnalazione - senza possibile supporto armato e ausilio di animali - di eventi che vi si svolgono e che possano in ipotesi destare allarme sociale) sembrano allo stato confinarne il ruolo in quello di uno strumento che serve all'intento opposto a quello che la *ratio legis* mostra di esibire, perlomeno rispetto all'enfasi con la quale i fautori più decisi dell'istituto ne hanno salutato l'introduzione.

Si tratta in realtà di fare piuttosto luogo alla raccolta, alla regolazione e perciò al depotenziamento di spinte «bellicose» di autodifesa sociale che - ove lasciate a se stesse - avrebbero presumibilmente potuto condurre a esiti indesiderabili, in altri termini a un arretramento netto dei livelli di solidarietà sociale e di democraticità diffusa, senza contare il rischio dell'inammissibile (giacché costituzionalmente inibita dall'art. 49) apertura a «milizie di partito» o di essi fiancheggiatrici, come taluni episodi - si ricordi in particolare un recente caso di scontri a Livorno tra opposte frazioni di ascendenza partiticamente «irreggimentata» - hanno in effetti puntualmente fatto

temere, nella confusa fase di avvio della misura e quando ancora se ne attendeva la specifica normativa regolamentare di attuazione, di cui al D.M. poi pubblicato in G.U. 8. 8. 2009.

Come non si è infatti mancato di rilevare subito<sup>64</sup>, nulla è infatti innovato circa le facoltà dei cittadini, singoli e/o associati, di prevenire e contrastare - ovviamente a loro rischio e pericolo - la commissione di reati, nel quadro delle norme esistenti che inibiscono l'uso della forza ai privati, ma che entro certi limiti (e anzi con un recente ampliamento della fattispecie) ne scriminano l'applicazione, se connessa al ricorrere di ipotesi di stato di necessità e di legittima difesa.

In sostanza, la normativa che autorizza quelle che (con sostantivo di conio giornalistico, ma al tempo stesso efficace e inquietante) sono state denominate come «ronde» sembra dunque essere stata disegnata più come un manifesto ideologico che come un possibile veicolo di buone pratiche, ma non per questo ci si può esimere dal valutarne il carattere di «spia» della sopra segnalata ipersensibilità ai temi securitarî.

Si commetterebbe un errore, tuttavia, se si rubricasse questa tematica unicamente sotto il segno della sua interessata esacerbazione da parte di forze politiche che intendessero trarne vantaggi elettorali.

Per un verso, la tentazione a dare dei fenomeni di cui ora si sta discutendo un'utilizzazione certo

---

<sup>64</sup> M. CECCHETTI - S. PAJNO, *Quando una "ronda" non fa primavera. Usi e abusi della funzione legislativa*, in *www.federalismi.it*, n. 10/ 2009.

strumentale e speculativa, a fini di lotta politica contingente, è infatti palpabile ed è indotta soprattutto dalla diffusione della micro-criminalità, che si accompagna alla più classica e socialmente insediata macro-criminalità organizzata, anche perché la prima colpisce e nutre immediatamente - del resto - le emozioni e reazioni popolari.

Non può per altro verso essere ignorato che per molto tempo siffatti problemi hanno conosciuto altrettanto miopi sottovalutazioni nel dibattito pubblico, in presenza di dati sempre elevati di insicurezza «percepita», di cui qui non rileva valutare se fondatamente o meno, politica ed economia vivendo anche di e su sensazioni individuali e collettive, che si avrebbe torto a trascurare *tout court*.<sup>65</sup>

Resta dunque la considerazione, proposta oggi da molti esperti, che - ad ottenere un efficace contrasto del degrado urbano e della criminalità minore - non bastano ormai più la classica prevenzione e repressione generale e quella speciale dei reati.

---

<sup>65</sup> Talune indagini sociologiche e di psicologia collettiva insistono infatti molto su questo aspetto di percezione “soggettiva” del problema. Si vedano ad esempio A. DAL LAGO (a cura di) *Lo straniero e il nemico. Materiali per l'etnografia contemporanea*, Genova, 1998; A. NALDI, *Come si costruisce l'emergenza sicurezza: il caso dell'immigrazione straniera*, in *Cantando sotto la pioggia...*, cit., pp. 113 ss. Tra i costituzionalisti segnala ad esempio il rilievo dei mezzi di comunicazione di massa nella costruzione del paradigma securitario - citando il classico G. LE BON, *Psychologie des foules*, Paris, 1895 (in trad. it. *Psicologia delle folle*, Milano, 1970) - P. CIARLO, *Sicurezza e stato di diritto*, nel volume dallo stesso titolo citato per la prima volta *supra*, alla nota 2, p. 23, nota 7.



Contro la grande criminalità organizzata rimangono essenziali alle investigazioni l'apporto degli strumenti tecnologici, quello delle indagini bancarie, finanziarie e patrimoniali e - in via di prevenzione dei reati - il controllo stringente degli appalti pubblici e la diffusione in genere di buone pratiche amministrative.

Contro il degrado urbano, che alimenta il disagio e la devianza sociale estesa e per questa via la criminalità cosiddetta (ma spesso non altrettanto sentita come) «minore», occorre invece e appunto costruire quel più ampio progetto di sicurezza, genericamente definibile come sussidiaria, fatto di recupero e di «rieducazione» sociale, ma anche di contrasto diretto al deperimento dei luoghi, di cui si è tracciato prima nel testo il ridisegno in corso.

Esso finisce, a precisarlo qui ulteriormente, con l'articolarsi in senso verticale, attraverso il rilevato, più intenso ruolo del sindaco, ovvero quello di poliziotti e vigili di quartiere, ma anche orizzontale, incentivando cioè il coinvolgimento partecipativo dei cittadini in iniziative di monitoraggio del territorio e quindi in un'ottica che più correttamente si definisce «di sicurezza complementare» o «di polizia di comunità», per indicare la rilevata istituzionalizzazione dell'attività di vigilanza privata, com'è ovvio controllata strettamente dal potere pubblico<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> A. FRANCINI, *La polizia di prossimità*, in *Sicurezza e stato di diritto...*, cit., pp. 309 ss. L'autore individua peraltro una lontana teorizzazione delle pratiche di cui al suo contributo nel discorso pronunciato da Sir Robert Peel nel 1829, all'atto

A questo punto decisivo si deve dunque porre attenzione, onde evitare che misure in ipotesi introdotte per favorire un recupero della vivibilità cittadina anche attraverso il coinvolgimento della collettività insediata sul territorio (secondo le esperienze di altri Paesi democratici oggi molto diffuse) finiscano per deragliare in direzione di derive politiche autoritarie, lesive dei diritti fondamentali, come giustamente si paventa da più d'uno<sup>67</sup>.

---

dell'istituzione del corpo di polizia metropolitana londinese, con sede a Scotland Yard; I. PORTELLI, *Le trasformazioni e le complessità...*, cit., spec. pp. 147 - 149, 155 - 157.

<sup>67</sup> È il caso - ad esempio - dell'intervista di M. AINIS ad A. CALVI, *La card? «Si rischia la schedatura di massa»*, ne *Il Riformista*, 18 agosto 2009, che inizia manifestando perplessità di ordine costituzionale sulla cosiddetta "tessera del tifoso" di calcio e si estende a valutare criticamente altre misure, introdotte nella presente contingenza per motivi di sicurezza pubblica. Fortemente critico anche M. MASSA, *I vigilanti privati e il volto pubblico della pubblica sicurezza*, intervento al Convegno di Milano-Bicocca citato in epigrafe, ora in *www.costituzionalismo.it*, 2/2009, 2. 7. 2009. L'Autore, dopo un'ampia ricostruzione del dibattito parlamentare in materia, dopo aver ricordato altresì un avviso analogamente molto perplesso del Consiglio Superiore della Magistratura sul D.L. 11/2009, che in origine normava la materia del suo scritto [si legga in proposito la delibera 2. 4. 2009, lettera D) *Piano di controllo del territorio anche attraverso i volontari della sicurezza*, pp. 5 -7 del *Parere*, nel sito ufficiale dell'organo, al *link Pareri*. Va aggiunto che, esprimendosi in seguito il 9 giugno 2009 sul ddl 733/2008, la VI Commissione del CSM rinvia sul punto a questo medesimo parere: si veda il paragrafo 6 del testo, pubblicato in *www.immigrazione.it*, 98/2009, cit.], nonché i punti di somiglianza, ma anche di difformità presenti con le norme *de quibus* della l. 94/2009 nella L.r. Emilia-Romagna 24/2003, contenente anch'essa disposizioni sull'impiego dei volontari per la sicurezza e sottolineando infine (assieme ai rischi complessivi dell'opzione compiuta e alle «ambiguità della sicurezza partecipata», che non può in definitiva... esserlo tanto da trasmodare da binari molto rigorosi) quelli specifici delle cosiddette «ronde colorate» - una manifestazione delle quali si è appunto ricordata nel testo. Sui collegamenti storici tra

7. *Enti locali e controllo securitario del fenomeno migratorio. Uno sguardo di sintesi.*

Proporsi uno sguardo di sintesi sugli atteggiamenti concretamente registrati nelle collettività locali e sui provvedimenti al riguardo dei loro organi amministrativi, quanto agli effetti sulle comunità immigrate, è impresa pressoché disperata, per la inesauribile fantasia delle prime nel reagire all'impatto e dei secondi nel raccogliere le spinte degli amministrati.

Questo non toglie che un primo tentativo di inventariare le ordinanze sindacali già emesse sia stato compiuto<sup>68</sup> e che - com'è stato opportunamente notato<sup>69</sup> - se è vero che i nuovi poteri dei sindaci in ordine alla sicurezza urbana non si indirizzano nello specifico agli stranieri immigrati, è indubitabile che nei fenomeni colpiti (dalla prostituzione

---

persistenza della pena capitale negli Stati Uniti e «ideologia dei "vigilantes", quei gruppi di giustizieri privati che, alla fine dell'800, erano dediti a "rendere giustizia" anche fuori delle leggi dello Stato, in nome degli interessi della comunità, fino alla diffusa pratica delle esecuzioni sommarie mediante linciaggio», si veda ora F. E. ZIMRING, *La pena di morte. Le contraddizioni del sistema penale americano*, trad. it., Bologna, 2009. Le espressioni virgolettate sono tratte dalla recensione di V. GREVI, *Se la pena di morte è un conforto*, in *Corriere della Sera*, 2 settembre 2009.

<sup>68</sup> Nel più volte citato volume *Oltre le ordinanze*. In particolare, un'analisi del campo materiale di applicazione è in L. CHIODINI - R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci...*, cit., pp. 22 ss.

<sup>69</sup> N. ZORZELLA, *I nuovi poteri dei sindaci nel pacchetto sicurezza e la loro ricaduta sugli stranieri*, cit., pp. 47 ss.

all'accattonaggio; più variegato è invece il discorso circa il consumo di alcool e il vandalismo) si osserva una forte implicazione di soggetti di questo tipo.

Va del resto sottolineato come la richiesta sfociata nella riforma dell'art. 54 t.u.e.l. sia salita proprio dal sistema autonomistico, caratterizzandosi in senso politicamente trasversale, giacché ci si rendeva conto che gli strumenti normativi fino ad allora disponibili esponevano gli amministratori a notevoli forzature interpretative dei dati normativi.

Noto è ad esempio il caso dell'ordinanza del Sindaco di Azzano Decimo, poi annullata dal Prefetto di Pordenone (il cui corretto operato fu confermato dal tribunale amministrativo competente<sup>70</sup>), che aveva invocato le norme del t.u.l.p.s. sul divieto di andare mascherati in pubblico, fuorché nel periodo di carnevale, per colpire chi portasse il velo islamico. Altrettanto celebre è il caso delle ordinanze del sindaco di Firenze per contrastare i lavavetri delle auto ai semafori, emesse in nome del regolamento di polizia municipale che vieta di lavare gli autoveicoli sulla strada pubblica<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Tar Friuli Venezia Giulia, n. 645/2006.

<sup>71</sup> Sulla vicenda, si vedano F. GIUNTA - A. SIMONI, *Il diritto e i lavavetri: due prospettive sulle ordinanze fiorentine*, in *Dir. Imm. Citt.* 3/2007, pp. 81 ss. Si veda però la singolare motivazione della reiezione di un ricorso in merito: «È inammissibile il ricorso presentato dallo straniero che da sei anni esercita in Italia l'attività di lavavetri agli impianti semaforici avverso l'ordinanza sindacale che vieta la detta attività per motivi di incolumità pubblica. Non è individuabile alcun interesse dello straniero a ricorrere, dal momento che la figura del

Si è così fatto ricorso a poteri di polizia urbanistica per ordinare la demolizione di opere abusive e il ripristino di una mutata destinazione d'uso, onde imporre la chiusura di una moschea, divenuta tale da stabile per il commercio all'ingrosso che era in origine<sup>72</sup>.

Né è mancato il caso del sindaco che, per concedere l'iscrizione dello straniero all'anagrafe, aveva richiesto di documentare «la provenienza e la liceità delle fonti di reddito» ai cittadini comunitari ed «il possesso della carta di soggiorno» a quelli extracomunitari; ovvero dell'altro che - per negare l'ammissione di un extracomunitario "regolare" in una graduatoria per l'assegnazione di alloggi - aveva preteso l'esistenza di una condizione di reciprocità in merito nel Paese di provenienza<sup>73</sup>.

Del reciproco alimentarsi tra pulsioni comunitarie e provvedimenti delle autorità locali esistono peraltro molte altre istruttive manifestazioni.

---

lavavetri non è riconducibile ad alcuna attività lavorativa giuridicamente riconosciuta», così Tar Toscana, Sez. II, 841/2009, che però sembra essere asserzione erronea in fatto, perché il lavaggio dei vetri di un'auto è una frazione della più ampia e lecita attività di lavaggio della stessa nel complesso, che peraltro non comporta l'invasività della via pubblica tipica di quella.

<sup>72</sup> Tar Trentino Alto Adige, Bolzano, sent. n. 116/ 2009

<sup>73</sup> Tar Lombardia, Milano, III, Ordinanze cautelari nn. 701/ 2008 (Comune di Seregno); 702/2008 (Comune di Biassono); 717/2008 (Comune di Lecco); Id., Brescia, Ordinanza n. 203/ 2005, che accoglie l'istanza cautelare di cui al ricorso contro il Comune di Chiari.

Mentre sta per essere licenziato questo contributo, si apprende ad esempio dalla stampa che un comune della provincia di Bergamo ha disposto il divieto di apertura in centro di locali dove si potesse acquistare e consumare il *kebab*, motivando la decisione<sup>74</sup> con l'esiguità di spazio per il parcheggio delle auto in prossimità dell'ipotetico esercizio di somministrazione di tale cibo.

Sempre leggendo le cronache di questa estate, si registra l'allontanamento da una piscina aperta al pubblico di una signora islamica, accompagnata dai suoi bambini, che indossava un costume da bagno - detto *burkini* - che ne copriva interamente il corpo e quindi era stato giudicato irregolare dalla direzione dell'impianto, benché non apparisse (dalle fotografie dei quotidiani), molto più castigato delle speciali tute e delle cuffie indossate in gara dalle nostre celebrate nuotatrici. Qui non c'entra un provvedimento dell'autorità pubblica, ma il sindaco di Verona ha immediatamente dichiarato la sua solidarietà al direttore della piscina.

I Rom e i sinti vengono in genere colpiti per l'irregolarità del loro attendersi o collocare *roulottes*

---

<sup>74</sup> Chi scrive ha fatto vanamente richiesta del provvedimento, attraverso un'*e-mail* del 19 agosto 2009 in cui si qualificava e dichiarava le proprie esigenze di studio in merito, indirizzata al recapito postale elettronico attivato dal predetto Ente, sul proprio sito *Internet* ufficiale, per le comunicazioni con terzi. In nome della trasparenza e per ringraziare dell'attenzione ricevuta, dichiara qui formalmente che il Comune in questione è quello di Capriate San Gervasio.

in zone non a ciò dedicate (e quindi per problemi di ordine pubblico e di igiene, nonché di smaltimento irregolare dei rifiuti), non giudicandosi dall'autorità giudiziaria rilevante che gli enti preposti non si siano in ipotesi attivati per individuare campi attrezzati, ma nemmeno potendosi ritenere legittimo identificare quanti si trovino nei campi<sup>75</sup>.

Contro tale etnia, peraltro, le reazioni sono state a volte gravissime: nel quartiere napoletano di Ponticelli il sospetto che una ragazza rom volesse trafugare un bambino a sua madre condusse com'è noto a un *pogrom*, con incendio del suo insediamento.

*Conclusioni* □ Sarebbe però un gioco futile (e perdipiù inopportuno, perché su fenomeni del genere non c'è affatto da scherzare) continuare il catalogo dei casi.

Gioverà forse maggiormente un'osservazione conclusiva: se il confine tra opportuna tutela contro condizioni di degrado e sviamento di potere è - nelle ordinanze sindacali e nelle delibere comunali - a volte difficile da tracciare, è comunque sgradevole dover notare come chi amministra un territorio si disponga molte volte alla mera acquiescenza agli umori popolari (anche fra i quali è spesso complicato distinguere tra giustificato fastidio e rifiuto

---

<sup>75</sup> Tar Emilia Romagna, sez. I Parma, sent. n. 18/ 2009; Tar Lazio, I, n. 6352/ 2009.

pregiudiziale di costumi culturali diversi; il meno giovane fra chi scrive, napoletano, ricorda i racconti ascoltati da bambino di quanti, emigrati al Nord negli anni del miracolo economico, vi trovavano cartelli con l'avviso «Non si affitta a meridionali»), piuttosto che a un'opera - certo più faticosa, ma a lungo termine l'unica produttiva di effetti benefici - di pedagogia e di mediazione interculturale.

Di tale azione, invece, potremmo giovarci tutti: Italiani e stranieri e, fra questi, «regolari» e «clandestini». Un ceto politico che non inseguia sondaggi, ma voglia esercitare una funzione effettivamente dirigente, dovrebbe ricordarlo più spesso.