

STRANIERI EXTRACOMUNITARI E DIRITTI POLITICI. PROBLEMI COSTITUZIONALI DELL'ESTENSIONE DEL DIRITTO DI VOTO IN AMBITO LOCALE

di Tommaso F. Giupponi

(Relazione al Convegno "Cittadini di oggi e di domani. Le sfide dell'immigrazione per il territorio", Comune di Alessandria, 18 novembre 2006)

SOMMARIO: 1. Premessa: diritto di voto, cittadinanza, sovranità. Le peculiarità dell'ordinamento dell'Unione Europea; 2. Il contesto di riferimento. L'art. 2 Cost. e la giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dei diritti degli stranieri. Il problema dei diritti politici; 3. Il punto di partenza: gli artt. 48 e 51 Cost. L'art. 10, comma secondo, Cost. e la sua interpretazione. La (non illimitata) rilevanza del diritto internazionale; 4. Le più recenti iniziative statali, regionali e locali: a) dal d.d.l. costituzionale Fini-Anedda sull'estensione del diritto di voto, al d.d.l. ordinaria Amato sulla cittadinanza; 5. (segue) b) la legge regionale n. 5 del 2004 dell'Emilia-Romagna e gli Statuti della Toscana e dell'Emilia-Romagna; il "caso" Genova e l'annullamento governativo delle norme statutarie degli enti locali; 6. Le prime (non definitive) risposte giurisprudenziali: a) la posizione della Corte costituzionale; 7. (segue) b) la posizione del Consiglio di Stato.

1. Premessa: diritto di voto, cittadinanza, sovranità. Le peculiarità dell'ordinamento dell'Unione Europea.

Il dibattito sull'estensione del diritto di voto agli stranieri extracomunitari ha avuto di recente una accelerazione, dovuta in particolare ad una serie di iniziative a livello statale, regionale e locale nonché, da ultimo, a significative prese di posizione della giurisprudenza costituzionale e amministrativa. Più in generale, la questione in oggetto investe diversi profili di rilievo costituzionale, a partire dall'individuazione della fonte abilitata ad intervenire in materia di diritto di voto, dai limiti di competenza di Regioni ed enti locali in materia di partecipazione degli extracomunitari alla vita politica della comunità di residenza, fino al più vasto problema della garanzia costituzionale (o legislativa) dei diritti fondamentali degli stranieri residenti sul territorio italiano.¹

¹ Sul punto, tra i più recenti, si vedano i contributi di A. ALGOSTINO, *I diritti politici degli stranieri*, Napoli, 2006, in particolare 103 ss.; V. RAPARELLI, *Recenti sviluppi del dibattito sul diritto di voto agli stranieri immigrati*, in *Federalismi.it*, n. 2/2006, all'indirizzo www.federalismi.it; E. BETTINELLI, *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e costituzione inclusiva*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 15, Torino, 2005, pag. 27 ss.; C. CORSI, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2005, n. 1, in particolare 46 ss.; G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano, 2004, in particolare 108 ss.; G. FRANCHI SCARSELLI, *Quale fonte per il diritto di voto agli stranieri?*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, 123 ss.; P. PALCHETTI, *Costituzione italiana e norme internazionali in tema di diritto di voto agli stranieri*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2004, n. 1, 37 ss.; B. PRICOLA, *La partecipazione degli stranieri non comunitari alla vita politica locale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2004, n. 4, 67 ss.; G. ZINCONE, S. ARDOVINO, *I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 741 ss.; P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in *Federalismi.it*, n. 11 del 2003, all'indirizzo www.federalismi.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, 343 ss.; nonché, volendo, di T.F. GIUPPONI, *Il*

Tali profili di interesse costituzionale devono inoltre fare i conti con l'adozione di rilevanti atti di diritto internazionale e con importanti prese di posizione degli organi dell'Unione Europea in materia di estensione del diritto di voto agli stranieri extracomunitari. In particolare, però, il recente dibattito si è incentrato principalmente sull'eventuale estensione del diritto di voto a livello locale; ciò, in via di prima approssimazione, pare essere avvenuto per tutta una serie di motivi, primo fra tutti proprio il rilievo dei già citati atti di diritto internazionale e comunitario, che successivamente hanno spinto le istituzioni del nostro paese (come di altre nazioni) ad aprire il dibattito in questione, fin dalla XIII legislatura.

Sullo sfondo rimane il problema dell'attuale ruolo, dei limiti e dei significati del concetto stesso di cittadinanza, quale vincolo di appartenenza ad una data comunità politica, veicolo di specifici diritti e di determinati doveri. Tale concezione, in via di costante evoluzione, non può tuttavia ritenersi del tutto superata e da essa non può prescindersi nell'ambito di ogni analisi che coinvolga anche solo indirettamente i fondamenti del diritto pubblico, gli elementi costitutivi dello stato, il concetto di sovranità. Se infatti l'affermazione sempre più evidente di sedi "ultrastatali" di elaborazione e attuazione di rilevanti settori delle politiche pubbliche porta inevitabilmente ad un ripensamento di alcune fondamentali concezioni generali, tale percorso non può non fare i conti con le tradizioni giuridico-costituzionali delle diverse comunità statali interessate.

Ciò è particolarmente evidente a livello di Unione Europea, di recente dotata di un vero e proprio Trattato costituzionale, che ambisce a rappresentare il primo passo per una vera e propria costituzionalizzazione delle dinamiche comunitarie. Ebbene, proprio l'evoluzione di tale percorso di "unificazione" europea ha visto intaccati i fondamenti stessi della concezione tradizionale dello stato moderno, in particolare da Maastricht in poi. Per quanto ci interessa, deve essere ricordata l'affermazione e la disciplina di una vera e propria cittadinanza dell'Unione Europea (1992), che ben rappresentano le ambizioni del citato processo di "unificazione". Eppure, se è vero che tale fenomeno di costituzionalizzazione è sotto gli occhi di tutti, è anche vero che la stessa affermazione della cittadinanza europea non sostituisce la cittadinanza dei singoli stati, ma ad essa si va ad aggiungere. Così, anche in relazione al recente Trattato costituzionale, la sua "vita" dipende in sostanza da dinamiche interne ai singoli stati firmatari, che ben potranno incidere sulla sua reale entrata in vigore e sul suo concreto funzionamento, come l'attuale problema delle (differenti) modalità di ratifica ed esecuzione sta a dimostrare.²

Dunque, se l'appartenenza alla comunità dell'Unione Europea non fa venir meno improvvisamente le concezioni tradizionali di stato, sovranità, cittadinanza, ma ci chiama ad una loro ridefinizione alla luce di quel percorso di "unificazione" del tutto particolare che abbiamo già citato, ciò vale *a fortiori* in relazione a fenomeni che coinvolgano cittadini e paesi non appartenenti all'Unione Europea. Sul piano dell'estensione del diritto di voto ciò risulta

diritto di voto agli stranieri extracomunitari. Profili problematici, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, Torino, 2005, 107 ss.

² M. CARTABIA, *La ratifica del Trattato costituzionale europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, 863 ss.

particolarmente evidente. Come noto, infatti, la possibilità di voto alle elezioni locali da parte dei cittadini comunitari residenti in un altro paese dell'Unione è ormai un dato acquisito (cfr. il d.lgs n. 197 del 1996).³ Ciò, però, è avvenuto non solo nell'ambito di una particolare realtà giuridica come quella comunitaria, ma ha avuto non a caso nel Trattato di Maastricht il suo punto di partenza, strettamente collegato all'individuazione della già citata cittadinanza della neonata Unione. E' la stessa storia dell'Unione Europea, dunque, che dimostra ancora una volta come le radici storiche di appartenenza ad una determinata comunità statale, tradizionalmente consolidate nel vincolo di cittadinanza, non possano essere ignorate ogni volta che si tratti di fondare una comunità politica dotata di (porzioni di) sovranità.

Che questo rappresenti una vera e propria sfida alle concezioni tradizionali del costituzionalismo moderno è d'altronde rappresentato dal fatto che molti paesi abbiano ritenuto necessario procedere ad una modifica delle loro carte fondamentali per ratificare ed eseguire il Trattato di Maastricht. Se in Italia ciò non è stato fatto, è solo per la nota lettura estensiva dell'art. 11 Cost., tradizionalmente ritenuto una vera e propria finestra sull'Europa, in grado di dare copertura costituzionale al processo di evoluzione delle Comunità europee. Se, però, già allora tale approccio poteva sembrare forzato, ancora di più sembra esserlo oggi, di fronte all'adozione di un vero e proprio Trattato costituzionale, che pone con maggiore evidenza la necessità di un rapporto di coerenza normativa con la nostra Carta fondamentale. Di qui l'attuale dibattito sulla forma più corretta per la sua esecuzione.⁴

Tutto ciò, però, non riguarda minimamente gli stranieri extracomunitari, il cui *status* e la cui condizione giuridica nulla hanno a che vedere con il percorso di costruzione di una comunità di stati come l'Unione Europea, e dunque trovano nel diritto costituzionale e, entro certi limiti, in quello internazionale le fonti della loro disciplina. E', dunque, dalle norme del dettato costituzionale che dovrà prendere le mosse la nostra indagine, le quali rappresentano l'inevitabile punto di partenza di ogni ragionamento in materia di possibili modalità di estensione del diritto di voto agli stranieri extracomunitari.

In questo senso, risulta dunque sopravvalutata l'isolata decisione della Corte costituzionale (n. 172 del 1999) che, in materia di obbligo del servizio militare in capo agli apolidi (e dunque in relazione ad una situazione significativamente differente), ha accennato all'esistenza di una "comunità di diritti e di doveri più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto".⁵ Tale decisione, infatti, non sembra rappresentare un modello generale di interpretazione in materia di estensione dei diritti politici agli stranieri.⁶

³ Sul punto, si vedano le osservazioni di E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, 2001, 58 ss.; nonché, volendo, di T.F. GIUPPONI, *Il diritto di voto agli stranieri, tra "cittadinanza" e autonomie territoriali*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (25 ottobre 2003), all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

⁴ Cfr. M. CARTABIA, *op. cit.*, 864-865.

⁵ Su tale decisione, si veda E. GROSSO, *op. cit.*, 111 ss.; P. BONETTI, *op. cit.*; M. CUNIBERTI, *Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (18 giugno 2004), all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

⁶ Sul punto, più ampiamente, sia consentito rinviare a T.F. GIUPPONI, *op. ult. cit.*

2. Il contesto di riferimento. L'art. 2 Cost. e la giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dei diritti degli stranieri. Il problema dei diritti politici.

Come in parte già anticipato, la questione dell'estensione del diritto di voto agli stranieri extracomunitari va ad inserirsi all'interno del più generale contesto della tutela costituzionale dei diritti degli stranieri. Il problema, come noto, ha visto diverse interpretazioni dottrinali e una rilevante giurisprudenza costituzionale, le quali hanno complessivamente alternato posizioni formalistiche a ricostruzioni più sistematiche. Senza ripercorrere l'annoso dibattito in relazione all'interpretazione dello stesso art. 2 Cost. come clausola riassuntiva⁷ o fattispecie aperta,⁸ deve però essere rilevato come l'opzione per l'una o per l'altra interpretazione non sia priva di rilievo in merito alla tutela costituzionale dei diritti degli stranieri.

Se, infatti, coloro che vedono nella disposizione costituzionale citata una mera clausola riassuntiva delle specifiche libertà via via disciplinate dalle successive disposizioni limitano poi la tutela a livello costituzionale dei diritti ai soli cittadini;⁹ coloro che vedono nell'art. 2 Cost. una fattispecie aperta riconoscono alla stessa la capacità di una tutela dei diritti inviolabili dell'uomo nei confronti della persona in quanto tale, a prescindere dalla cittadinanza posseduta. In questo senso, dunque, tale dottrina dà rilievo alle differenze testuali tra le successive disposizioni costituzionali, alcune riferite a "tutti" o generalmente evocanti l'invulnerabilità di determinate fattispecie di diritti, altre espressamente indirizzate ai soli "cittadini".¹⁰

In particolare, per gli stranieri non vi sarebbe quindi una generale esclusione di tutela delle fattispecie di diritti espressamente riferite ai soli cittadini, ma tale tutela avverrebbe a livello di legislazione ordinaria, e non a livello costituzionale. Tale ultima impostazione, ad una prima lettura, sembra essere stata avallata anche dalla Corte costituzionale, che in una consolidata e non formalistica giurisprudenza relativa agli artt. 2 e 3 Cost., ha riconosciuto l'estensione del principio di eguaglianza (formalmente riferito ai soli cittadini) anche agli stranieri, anche se limitatamente ai diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 Cost. Infatti, i giudici costituzionali hanno affermato che "l'art. 2 [...] riconosce a tutti, cittadini e stranieri, i diritti inviolabili dell'uomo"; dunque, "se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali" (cfr. la sentenza n. 120 del 1967).¹¹ Questo, secondo la Corte, anche perché "i diritti inviolabili [...] rappresentano un *minus* rispetto alla somma dei diritti di libertà riconosciuti al cittadino" (cfr. la sentenza n. 104 del 1969).

Se questo, però, può avvenire limitatamente ai diritti inviolabili dell'uomo, nel caso dei diritti politici, in cui si sconta tradizionalmente

⁷ Cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003, 20 ss.

⁸ Cfr., per tutti, A. BARBERA, *Principi fondamentali. Art. 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 80 ss.

⁹ Così A. PACE, *op. cit.*, 315 ss.

¹⁰ In questo senso A. BARBERA, *op. cit.*, 116-117)

¹¹ In senso sostanzialmente analogo, si ricordano, tra le altre, le successive decisioni nn. 144 del 1970; 109 e 244 del 1974; 215 e 490 del 1998; 62 del 1994; 432 del 2005.

l'appartenenza ad una determinata comunità politica evidenziata dal rapporto di cittadinanza, il discorso appare diverso. La stessa Corte, infatti, ha individuato il *proprium* della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (anche in connessione con il diritto d'asilo ex art. 10, comma terzo, Cost.) in "tutti quei fondamentali diritti democratici che non siano strettamente inerenti allo *status civitatis*" (cfr. la sentenza n. 11 del 1968). E' dunque la stessa Corte a sottolineare le peculiarità dello *status* dello straniero rispetto a quello del cittadino, estendendo al primo, ex art. 2 Cost., solamente i diritti inviolabili dell'uomo, e non anche tutte le fattispecie di libertà e di diritti costituenti il *proprium* che caratterizza il vincolo di cittadinanza.¹² Tra questi, *in primis*, si trova sicuramente il diritto di elettorato attivo e passivo, che rappresentano il nucleo dei diritti politici di partecipazione e di esercizio della sovranità popolare.

Più in generale, come noto, la questione si è incentrata sulla stessa volontà o meno del costituente di una consapevole differenziazione tra le fattispecie di diritti disciplinate nella prima parte della Carta fondamentale.¹³ Da parte di alcuni, infatti, si è sottolineato come la stessa intitolazione della Parte I "Diritti e doveri dei cittadini" faccia propendere per un'interpretazione delle norme in essa contenute come riferibili esclusivamente ai cittadini, mentre la scelta di una loro estensione anche agli stranieri dovrebbe essere rimessa in tutto e per tutto al legislatore ordinario, in conformità con le norme del diritto internazionale (cfr. l'art. 10, comma secondo, Cost.).¹⁴ Secondo altri, invece, l'individuazione di alcune fattispecie riservate ai soli cittadini (cfr., ad es., gli artt. 16, 17 e 18 Cost.), rappresenterebbe una precisa scelta del Costituente.¹⁵

Da questo punto di vista, quindi, le libertà riferite ai soli cittadini ben potrebbero esser estese agli stranieri extracomunitari sulla base di un'apposita legge, cosa che è avvenuta dapprima con la l. n. 40 del 1998 e successivamente con l'art. 2 del d.lgs. n. 286 del 1998. Tali interventi legislativi ben rappresentano la consapevolezza del legislatore ordinario di trovarsi, in materia di diritti degli stranieri extracomunitari, di fronte a due ambiti di tutela. Da un lato, la tutela dei diritti inviolabili spettanti ad ogni individuo, a prescindere dalla sua nazionalità ("allo *straniero comunque presente* alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti"); dall'altro, l'espressa scelta di un'estensione dei "diritti in materia civile", riconosciuta al solo straniero regolarmente soggiornante ("lo *straniero regolarmente soggiornante* nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente").

Ad una prima lettura delle disposizioni citate, infatti, sembra che mentre il primo comma non faccia altro che ribadire a livello legislativo la titolarità, ex art. 2 Cost., dei diritti inviolabili dell'uomo anche in capo agli stranieri, il secondo comma voglia attuare a livello legislativo tutta una serie di

¹² Cfr. T.F. GIUPPONI, *op. cit.*; T.E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (17 maggio 2004), all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

¹³ Sul punto, si vedano le osservazioni di P. BONETTI, *op. cit.*

¹⁴ Così A. PACE, *op. cit.*, 319 ss.

¹⁵ In questo senso A. BARBERA, *op. cit.*, 116-117.

particolari tutele relative a fattispecie di libertà espressamente riferite dalla Costituzione ai soli cittadini (come, ad es., la libertà di circolazione, ex art. 16 Cost.). In base all'art. 2, comma quarto, del d.lgs. n. 286 del 1998, inoltre, "lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale". Tale riferimento va letto in contestualmente alle disposizioni della l. n. 203 del 1994 (di esecuzione della Convenzione di Strasburgo del 1992), che ha espressamente riconosciuto allo straniero anche la libertà di riunione e di associazione.

Diverso, però, sembra essere il caso dei veri e propri diritti politici, e cioè di quei diritti che attengono intimamente allo *status civitatis*. In questo caso, infatti, a prescindere dal riferimento testuale ai soli cittadini di cui agli artt. 48 e 51 Cost., è lo stesso concetto di diritto politico a rappresentare un ostacolo ad una estensione legislativa del diritto di voto agli stranieri extracomunitari. Il vincolo di partecipazione ad una determinata comunità politica, infatti, vive non solo di diritti, ma anche di specifici doveri che attengono tradizionalmente al concetto di cittadinanza, fondamento dell'esercizio della sovranità popolare. In una parola, è lo stesso principio democratico ad esigere che la legittimazione dei pubblici poteri all'interno di una determinata comunità politica sia attuata tramite libere scelte di chi vi appartiene: circostanza che risulta essere, ad un tempo, diritto e dovere di ciascun cittadino.

D'altronde è la stessa Carta costituzionale, nell'apposito Titolo relativo ai Rapporti politici, a rendere particolarmente evidente lo *status civitatis* in tale peculiarissimo settore: i cittadini non solo possono votare e farsi votare, ma devono difendere la Patria, essere fedeli alla Repubblica, giurarle fedeltà in caso di assunzione di determinate pubbliche funzioni. Dunque non solo un dato testuale di tipo formale, ma una precisa scelta di contenuto, relativa alla particolare campo della partecipazione attiva ad una comunità politica in cui ci si identifica.

3. Il punto di partenza: gli artt. 48 e 51 Cost. L'art. 10, comma secondo, Cost. e la sua interpretazione. La (non illimitata) rilevanza del diritto internazionale.

Come noto, l'art. 48 della Costituzione stabilisce che "sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età". Analogamente, il successivo art. 51 prevede che "tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge". In base ad espresse disposizioni costituzionali, dunque, il diritto di voto è strettamente connesso al possesso della cittadinanza italiana. E questo, si badi bene, in un contesto che prescinde dalla tipologia di votazione (nazionale, regionale o locale), che a nulla sembra rilevare a livello costituzionale.¹⁶ A tali disposizioni deve essere immediatamente aggiunto l'art. 10, comma secondo, Cost., in base al quale "la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali".

Come in parte già anticipato, l'interpretazione data alle norme citate risulta in parte collegata al più ampio problema della tutela dei diritti degli

¹⁶ Cfr. M. CUNIBERTI, *op. cit.*

stranieri all'interno del nostro ordinamento costituzionale. Infatti, coloro che ritengono che le libertà disciplinate dalla Costituzione si riferiscano ai soli cittadini, al di là di ogni espresso riferimento testuale, conseguentemente riconoscono la possibilità di un'estensione in via legislativa, ex art. 10, comma secondo, Cost., di tutte le fattispecie di diritti costituzionalmente previsti, ivi compresi i diritti politici, e dunque anche l'elettorato attivo e passivo.¹⁷ Diversamente, coloro che sottolineano la differente prospettiva del Costituente e la scelta non casuale di una differenziazione tra le diverse fattispecie di libertà, vedono negli artt. 48 e 51 Cost. un limite invalicabile, al di là del mero riferimento testuale.¹⁸

Più in generale, il riferimento all'art. 10, comma secondo, Cost. come norma chiave (ed esclusiva) in materia di possibile estensione in via legislativa del diritto di voto agli stranieri extracomunitari sembra urtare contro la necessità di una lettura sistematica del dettato costituzionale, razionalmente ispirato ad una sorta di riserva dei diritti politici in senso stretto ai soli cittadini. Inoltre, la norma citata sembra riferirsi al diverso e più generale problema del trattamento giuridico dello straniero, e al connesso problema del superamento della condizione di reciprocità nel godimento dei diritti civili, ex art. 16 disp. prel. cod. civ., e non sembra in nessun modo riguardare il particolare problema del godimento dei diritti politici.¹⁹

Peraltro, anche a voler valorizzare al massimo la clausola di cui all'art. 10, comma secondo, Cost. (apparentemente diretta ad altri fini, come si è detto), e a prescindere dalla già citata necessità di un'interpretazione sistematica di tutte le norme costituzionali, nessuna norma o trattato internazionale risulterebbe vincolare il nostro paese ad un'estensione del diritto di voto agli stranieri extracomunitari. La Convenzione di Strasburgo del 1992 sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, infatti, risulta ratificata ed eseguita dal nostro paese solo limitatamente ai Capitoli A e B, e non in relazione al Capitolo C, secondo il quale "ciascuna parte contraente si impegna [...] a concedere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali ad ogni residente straniero, a condizione che questi [...] abbia risieduto legalmente ed abitualmente nello stato in questione nei cinque anni precedenti le elezioni" (cfr. art. 6, primo comma). Dunque, nessuna norma di diritto internazionale vincola l'Italia ad adempiere ad un obbligo non fatto proprio al momento della ratifica e dell'esecuzione, e dunque non potrebbero scattare nemmeno le conseguenze della riserva di legge "rinforzata" di cui al citato art. 10, comma secondo, Cost.

Questo anche se alcune risoluzioni del Parlamento europeo e dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa hanno più volte, negli

¹⁷ In questo senso, tra gli altri, M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica del Diritto privato*, 1992, 203 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997, 421 ss.; E. GROSSO, *op. cit.*, 107 ss.; A. PACE, *op. cit.*, 315 ss.

¹⁸ Così A. BARBERA, *op. cit.*, 116-117, in particolare *sub* nota n. 39; G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana. Asilo - Condizione giuridica - Estradizione*, Padova, 1992, 269; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, 1997, 201 ss.; F. LANCHESTER, *Voto: (diritto di; dir. pubbl.)*, in *enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, 1993, 1123; T.E. FROSINI, *op. cit.*

¹⁹ In proposito si vedano le osservazioni di A. CASSESE, *Principi fondamentali. Art. 10*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 508 ss.

ultimi dieci anni, sollecitato i paesi dell'Unione Europea ad attuare le norme della Convenzione di Strasburgo e a riconoscere pienamente l'esercizio del diritto di voto amministrativo anche agli stranieri stabilmente residenti in uno dei paesi dell'Unione.²⁰ In questo senso si ricorda soprattutto l'approvazione di una risoluzione in materia da parte del Parlamento europeo nella seduta del 15 gennaio del 2003: nell'ambito dell'esame del rapporto 2001 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione Europea, l'Assemblea di Strasburgo ha infatti raccomandato agli stati membri di "estendere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali e del Parlamento europeo a tutti i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'Unione Europea da almeno tre anni" (n. 136). Sempre con tale risoluzione, il Parlamento ha esortato tutti i paesi dell'Unione Europea a "firmare e ratificare la Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale" nonché di "applicarla".

In ogni caso, anche volendo ipotizzare una futura esecuzione del Capitolo C della Convenzione di Strasburgo del 1992, si porrebbe comunque un problema di compatibilità di tale normativa interna con il dettato costituzionale in materia di esercizio del diritto di voto. Il richiamo esplicito alle norme e ai trattati internazionali, infatti, va inserito in un contesto di compatibilità con le norme ed i principi costituzionali, pena il rischio di uno svuotamento della Carta fondamentale. Deve infatti essere ricordato che l'art. 48 non si limita a indicare nei cittadini i titolari del diritto di voto attivo, ma ne prevede anche una dettagliata serie di garanzie operative (personalità, eguaglianza, libertà e segretezza). Ebbene, fino a che punto la scelta di un'estensione del diritto di voto "in conformità" con norme internazionali può derogare al dettato costituzionale? Chi sceglie cosa è derogabile e cosa no?

In questo senso non sembra che sia cambiato molto successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha inserito al primo comma dell'art. 117 il "rispetto dei vincoli derivanti [...] dagli obblighi internazionali" quale espressa limitazione all'esercizio della potestà legislativa. In questo caso, infatti, la riforma costituzionale significativamente impone *in primis* il rispetto della Costituzione allo stesso legislatore, e così non poteva non essere. Sembra dunque che, in materia di titolarità dei diritti politici, e del diritto di voto in particolare, esista una sorta di riserva costituzionale, che non può essere ragionevolmente incisa attraverso una valorizzazione asistemica di una norma, come l'art. 10, comma secondo, Cost., apparentemente diretta ad altri fini. Tale interpretazione, da ultimo, sembra essere confermata anche dal testo dell'art. 117, comma secondo, lett. a), Cost., il quale prevede una competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'unione Europea", sottolineando dunque ancora una volta, contrariamente a quanto affermato da parte della dottrina,²¹ l'estraneità di tale ambito materiale all'estensione dei diritti politici, e del diritto di voto in particolare.

²⁰ Per una panoramica dei citati documenti internazionali, si rimanda a A. RODANO, *L'estensione del diritto di voto agli immigrati: quali spazi giuridici per le autonomie locali?*, comunicazione al Convegno "Da immigrati a cittadini: migliorare la partecipazione, costruire la cittadinanza", Roma, 21 aprile 2004, reperibile all'indirizzo www.nessunluogoelontano.it.

²¹ Cfr., ad es., P. BONETTI, *op. cit.*; G. FRANCHI SCARSELLI, *op. cit.*, 125.

4. Le più recenti iniziative statali, regionali e locali: a) dal d.d.l. costituzionale Fini-Anedda sull'estensione del diritto di voto, al d.d.l. ordinaria Amato sulla cittadinanza

Non è forse un caso, allora, che la maggior parte delle iniziative in materia di estensione del diritto di voto presentate nella scorsa legislatura e nei primi mesi dell'attuale abbiano mirato e mirino ad un'integrazione dell'art. 48 della nostra Costituzione (cfr. ad es., nella XIV legislatura: AC 696, 1464, 1616, 2374, 2540, 4326, 4397, 4406, 4510; AS 2540; nella XV legislatura: AC 702, 937, 1354, 1520; AS 516, 524). Gli unici progetti di legge ordinaria presentati in materia, infatti, mirano a rendere operativo il già citato Capitolo C della Convenzione di Strasburgo del 1992, le cui disposizioni risulterebbero comunque di difficile compatibilità con il dettato della Costituzione (cfr., ad es., nella XIV legislatura: AC 2409, 4327; AS 2541; nella XV legislatura: AC 261, 620, 1141; AS 126); oppure ad aggirare il problema, riducendo il termine di dieci anni attualmente previsto dall'art. 9 della legge n. 91 del 1992 per ottenere la cittadinanza italiana (cfr., ad es., nella XIV legislatura: AC 974, 1463, 4327, 4388; AS 220, 325, 1273; nella XV legislatura, per tutti, AC 1607).

In realtà, come noto, il problema delle modalità di estensione del diritto di voto agli stranieri extracomunitari ha radici nella XIII legislatura, quando il Governo, all'atto della presentazione del d.d.l. (AC 3240) che sarebbe poi divenuto la legge n. 40 del 1998 (la c.d. legge Turco-Napolitano), inserì un apposito articolo, il 38, in base al quale "allo straniero titolare della carta di soggiorno, per il quale ricorrono i requisiti e le condizioni stabiliti dalla legge per il cittadino, è riconosciuto l'elettorato attivo e passivo nel comune di residenza secondo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197, per i cittadini dell'Unione Europea". Tale disposizione, però, fu successivamente stralciata, e in merito venne presentato un apposito disegno di legge costituzionale (AC 4167) secondo cui "allo straniero è riconosciuto, anche in esecuzione di trattati e accordi internazionali, il diritto di voto nei limiti, con i requisiti e secondo le modalità stabiliti dalla legge, con esclusione delle elezioni delle Camere e delle elezioni regionali".²²

Ebbene, al di là delle contingenze politiche che portarono a tale stralcio, appare evidente come la scelta di un apposito progetto di riforma costituzionale sia stata attuata anche in riferimento al dato testuale degli artt. 48 e 51 Cost. In ogni caso, la legislazione ordinaria successiva ha mantenuto alcuni accenni in materia di partecipazione politica degli stranieri extracomunitari, senza però mai incidere direttamente sul diritto di voto. In particolare, deve essere ricordato l'art. 9, comma quarto, lett. d), del d.lgs. n. 286 del 1998, in base al quale lo straniero titolare di carta di soggiorno può "partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del Capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992".

Tale disposizione, come appare evidente, è una sorta di rivoluzione promessa, rinviando ad un'eventuale decisione di completa ratifica ed esecuzione della Convenzione di Strasburgo il problema dell'estensione del diritto di voto, e sempre nei limiti di quanto "previsto dall'ordinamento", e quindi

²² Per una ricostruzione della vicenda in esame, si veda E. GROSSO, *op. cit.*, 118-119; P. BONETTI, *op. cit.*

in primis dalla Carta costituzionale. Ebbene, come vedremo, essa appare il primo esempio di tutta una serie di norme che, a livello anche regionale, hanno successivamente rappresentato aspirazioni e finalità in materia di estensione del diritto di voto agli stranieri extracomunitari, senza però mai entrare nel merito della scelta di fondo: dunque, norme di natura meramente simbolico-promozionale.

Più di recente, sempre a livello statale, ha assunto particolare rilievo il così detto d.d.l. costituzionale Fini-Anedda (AC 4397, depositato il 17 ottobre 2003). Attraverso tale proposta, infatti, si mirava ad integrare il testo costituzionale con l'inserimento, dopo l'attuale art. 48, di un articolo 48 *bis* in base al quale: "agli stranieri non comunitari che hanno raggiunto la maggiore età, che soggiornano stabilmente e regolarmente in Italia da almeno sei anni, che sono titolari di un permesso di soggiorno per un motivo che consente un numero indeterminato di rinnovi, che dimostrano di avere un reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari e che non sono stati rinviati a giudizio per reati per i quali è obbligatorio o facoltativo l'arresto, è riconosciuto il diritto di voto attivo e passivo nelle elezioni amministrative in conformità alla disciplina prevista per i cittadini comunitari. L'esercizio del diritto di cui al comma 1 è riconosciuto a coloro che ne fanno richiesta e che si impegnano contestualmente a rispettare i principi fondamentali della Costituzione italiana".

Tra i diversi profili problematici sollevati da tale disposizione,²³ particolarmente prolissa, uno emerge con particolare evidenza: si tratta dell'ultimo inciso che, nel prevedere una sorta di onere di richiesta in capo agli stranieri, lo collega ad un "impegno" di fedeltà ai principi fondamentali della Costituzione, una sorta di anomalo giuramento. Tale precisazione, infatti, sembra essere o inutile o di dubbia costituzionalità. Inutile, se si limita a ribadire un generale obbligo di osservanza delle norme del nostro ordinamento; l'intento, però, sembra essere un altro, motivo per cui la disposizione pone alcune perplessità, proprio in merito alla sua compatibilità con quegli stessi principi che mira ad affermare.²⁴

Il riconoscimento del diritto di voto amministrativo, infatti, difficilmente può essere "condizionato" ad una piena adesione ai principi fondamentali della nostra Costituzione: o è riconosciuto (eventualmente sulla base di determinate condizioni "oggettive") oppure no. Prevedere una sorta di "impegno interiore" dello straniero alla condivisione, di fatto, dei valori accolti dalla nostra Costituzione sembra in contrasto con i principi di eguaglianza e di pluralismo che rappresentano uno dei cardini del nostro ordinamento. Non a caso, infatti, attualmente è prevista una forma di giuramento di fedeltà solo in relazione alla concessione allo straniero della cittadinanza italiana (art. 10 della legge n. 91 del 1992), atto con il quale il soggetto afferma la sua totale adesione ad una determinata comunità politica "sovrana". Dunque, la richiesta di una sorta di generica e preventiva "professione di fede laica" ai nostri valori costituzionali, che appare del tutto estranea alla nostra Carta costituzionale. Anzi, alcuni dei citati principi fondamentali potrebbero anche liberamente non essere ritenuti

²³ Cfr. P. BONETTI, *op. cit.*

²⁴ Sul punto, volendo, si veda T.F. GIUPPONI, *Il voto amministrativo agli stranieri: verso un diritto "condizionato"?*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, 128.

validi, senza che da questo debba derivare una limitazione, o un “condizionamento”, dell’esercizio del diritto di voto amministrativo.

Attualmente, sembra in ogni caso che tale prospettiva sia in parte superata, alla luce della concentrazione del dibattito sul più generale problema di una riforma della legge n. 91 del 1992 sulla cittadinanza, al centro di diverse proposte di modifica. In particolare, con il c.d. d.d.l. Amato (AC 1607, depositato il 30 agosto 2006), si riducono sostanzialmente i tempi per richiedere la cittadinanza italiana da parte dei cittadini extracomunitari legalmente residenti nel nostro paese (da dieci a cinque anni). Infine, con una evidente estensione dell’operatività del criterio, pur sempre residuale, dello *ius soli*, si prevede che sia per nascita cittadino italiano chi nasce in Italia “da genitori stranieri di cui almeno uno sia residente legalmente [...] senza interruzioni da almeno cinque anni al momento della nascita e in possesso del requisito reddituale per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo”. Analogamente, tale possibilità è prevista per chi è nato nel nostro paese “da genitori stranieri di cui almeno uno, legalmente residente, sia nato in Italia e in possesso del requisito reddituale per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo”. Tale ipotesi, come appare evidente, mira a stabilizzare i c.d. immigrati di seconda e terza generazione.²⁵

5. (segue) *b) la legge regionale n. 5 del 2004 dell’Emilia-Romagna e gli Statuti della Toscana e dell’Emilia-Romagna; il “caso” Genova e l’annullamento governativo delle norme statutarie degli enti locali.*

Sulla scia di tale rinnovato “interesse” per il tema dell’estensione del diritto di voto agli stranieri extracomunitari, i tentativi di intervento di maggiore interesse si sono avuti a livello regionale e locale. Particolarmente significativa, in tal senso, la legge n. 5 del 2004 della Regione Emilia Romagna, il cui art. 8, comma primo, prevede che “la Regione [...] *favorisce la realizzazione di percorsi partecipativi a livello locale* [...] con particolare riferimento a forme di presenza, nei Consigli degli Enti locali di rappresentanti di immigrati e, *ove consentito, all’estensione del diritto di voto agli immigrati*”. Appare evidente come questa norma sia sostanzialmente priva di una reale rilevanza giuridica. Da un lato, infatti, sembra voler “intervenire” in una materia sostanzialmente riservata all’autonomia degli enti locali; dall’altro si limita a richiamare potenziali estensioni del diritto di voto solo “ove consentito” (?). Sia chiaro, qui non si sta discutendo di tutte quelle forme di partecipazione simbolica e consultiva che si stanno sempre più diffondendo a livello di Regioni e enti locali (come ad es. le consulte degli immigrati o i consiglieri aggiunti); si tratta della possibilità di un’estensione del diritto di elettorato attivo e passivo agli stranieri, cosa che non può essere decisa a livello locale.²⁶

²⁵ Su tale ipotesi di riforma, si vedano le osservazioni critiche di V. LIPPOLIS, *Il disegno di legge Amato e i requisiti per l’acquisto della cittadinanza: perché non ripensare il sistema della doppia cittadinanza?*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (10 ottobre 2006), all’indirizzo www.forumcostituzionale.it.

²⁶ Sul punto, sia consentito rinviare a T.F. GIUPPONI, *Il diritto di voto agli stranieri, tra “cittadinanza” e autonomie territoriali*, cit.

Questa tendenza ha trovato una conferma anche nel processo di elaborazione degli Statuti regionali. In almeno due casi, infatti, si è scelto di inserire disposizioni “manifesto” relative all’estensione del diritto di voto agli stranieri extracomunitari. In particolare, la Regione Toscana ha inserito nel suo Statuto (approvato definitivamente il 19 luglio 2004) una disposizione (art. 3, comma sesto) in base alla quale “la Regione *promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l’estensione del diritto di voto agli immigrati*”. In maniera analoga, lo Statuto dell’Emilia Romagna (approvato definitivamente il 14 settembre 2004) prevede tra gli *obiettivi* della Regione “il godimento dei diritti [...] degli immigrati [...] *assicurando, nell’ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti*” (art. 2, comma primo, lett. f), codificando contemporaneamente una generale estensione degli strumenti di partecipazione in esso disciplinati ai residenti sul territorio regionale (art. 15, comma primo).

Come noto, entrambi gli Statuti, sul punto, sono stati successivamente impugnati dal Governo (rispettivamente il 3 agosto e l’8 ottobre 2004), per violazione, tra l’altro, degli artt. 48 e 117, comma secondo, lett. f) e p), Cost. Gli ultimi due richiami, però, sono apparsi subito poco fondati, in quanto (come vedremo) la competenza esclusiva in materia di legislazione elettorale degli organi dello Stato e degli enti locali non sembra avere nulla a che fare con il diverso problema dell’estensione del diritto di voto.²⁷

Apparentemente più fondato, invece, il riferimento all’art. 48 Cost. In realtà, però, la predisposizione di norme aventi natura evidentemente promozionale in merito alla partecipazione politica degli stranieri extracomunitari non sembra poter direttamente incidere sulla titolarità del diritto di voto, circostanza confermata dal richiamo espresso ai limiti dettati dalla Costituzione. In questo senso, almeno ad una prima lettura, esse non sono sembrate in contrasto con il dettato costituzionale, e *in primis* con l’art. 48 Cost., limitandosi a richiamare tale estensione quale obiettivo da raggiungere nei limiti delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni.

Più in generale, deve comunque essere ribadito come il problema dell’estensione del diritto di elettorato attivo e passivo non sia un problema attinente alla materia elettorale in senso stretto. Attraverso la legislazione elettorale, infatti, non si disciplina l’attribuzione di tale diritto, ma si regola solamente il suo concreto esercizio. In questo senso, occorre ribadirlo ancora una volta, né le Regioni né gli enti locali possono intervenire in materia. Per quanto attiene alle Regioni, non sembra possibile nemmeno una previsione statutaria relativa all’estensione del diritto di voto a livello regionale o locale. Questo perché il contenuto dello Statuto è espressamente indicata nell’art. 123 Cost., il quale si limita a stabilire che esso debba regolare “l’esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione”. In questo caso, quindi, si tratterà di prevedere l’eventuale estensione agli stranieri di tali forme di consultazione e di partecipazione, ma non certo di stabilire l’estensione dell’elettorato in materia di rinnovo delle assemblee e degli esecutivi territoriali.

²⁷ Cfr. T.F. GIUPPONI, *Il voto agli stranieri extracomunitari: sì, no, forse...*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, 849-850.

Ancora più complessa appare la questione in ambito locale. Negli ultimi anni, infatti, è soprattutto a livello comunale e provinciale che si sono moltiplicate le iniziative connesse ad una maggiore partecipazione politica degli stranieri extracomunitari. Si tratta innanzitutto, come noto, di tutte quelle iniziative volte a creare appositi organismi consultivi di rappresentanza degli immigrati residenti, come consulte o consiglieri aggiunti. In realtà, volendo allora sfruttare al massimo le possibilità lasciate alle autonomie territoriali in attesa della (possibile) riforma costituzionale, altre sembrano essere le vie percorribili. Già da tempo, infatti, alcuni statuti di enti locali riconoscono forme di partecipazione, e anche di consultazione popolare, a favore dei residenti non cittadini, sulla base dell'art. 8 del d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL), secondo il quale devono essere previste forme di "partecipazione" e di "consultazione" della "popolazione" in generale, e non dei soli cittadini.²⁸

In questo senso, molti enti locali hanno riconosciuto la possibilità di partecipazione degli stranieri extracomunitari ai referendum consultivi, e in alcuni casi addirittura a quelli abrogativi.²⁹ In questo ultimo caso, però, rimangono seri dubbi sulla legittimità delle scelte statutarie, dal momento che i referendum abrogativi sono in grado di annullare delibere degli organi rappresentativi locali alla cui formazione non possono partecipare gli stranieri extracomunitari. In ogni caso, sempre nell'ottica di una relativa valorizzazione degli spazi di intervento possibili, il compilatore del d.lgs. n. 267 del 2000 ha inserito (non senza qualche innovazione) un apposito quinto comma all'art. 8, il quale prevede che "lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203, e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti".

Un'ulteriore possibilità, in realtà poco nulla battuta dagli enti locali, è quella di prevedere un'estensione del diritto di voto per quanto riguarda le circoscrizioni comunali, i cui organi "rappresentano le esigenze della popolazione", e non dei soli cittadini (art. 17, comma quarto, del d.lgs. n. 267 del 2000). In questo caso, infatti, è la stessa legge a rimettere *in toto* allo statuto e all'apposito regolamento sul decentramento, la concreta disciplina degli organismi delle circoscrizioni, anche per quanto riguarda le modalità di elezione.³⁰ Anche in questo caso, però, sono prevalse iniziative-manifesto, la cui legittimità, però, appare alquanto dubbia.

Particolarmente significativa, in questo senso, è l'iniziativa del Consiglio comunale di Genova, che ha modificato il suo Statuto (27 luglio 2004) prevedendo espressamente l'estensione del diritto di voto amministrativo in ambito locale agli stranieri extracomunitari residenti (artt. 30 e 38). In questo caso, infatti, si ripropongono tutti i dubbi già evidenziati sulla competenza

²⁸ Cfr. F. SCAGLIOTTI, *Articolo 8*, in M. Bertolissi (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002, 91 ss.; nonché L. VANDELLI - E. BARUSSO, *Articolo 8*, in L. Vandelli (coordinato da), *Commenti al T.U sull'ordinamento delle autonomie locali, I. Autonomie locali: disposizioni generali. Soggetti*, Rimini, 2004, 393 ss.

²⁹ Sul punto, più ampiamente, si veda T.F. GIUPPONI, *Il diritto di voto agli stranieri, tra "cittadinanza" e autonomie territoriali*, cit.

³⁰ Cfr. T.F. GIUPPONI, *op. ult. cit.*; S. CECCANTI, *Il contesto costituzionale e politico di riferimento*, intervento al Convegno "Da immigrati a cittadini: migliorare la partecipazione, costruire la cittadinanza", Roma, 21 aprile 2004, reperibile all'indirizzo www.nessunluogolontano.it.

normativa locale in una materia su cui pesa una sostanziale riserva di legge costituzionale, e rispetto alla quale (come abbiamo già detto) la diversa competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "legislazione elettorale" degli enti locali (art. 117, comma secondo, lett. p), Cost.) non rappresenta altro che un precipitato. Tale scelta, inoltre, sembra risentire della discussa impostazione di quella parte della dottrina che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, ha rinvenuto negli statuti comunali e provinciali una fonte primaria a competenza riservata, in grado di prevalere sulla legge ordinaria.³¹

Come noto, il Governo ha annullato in via straordinaria (ex art. 138 TUEL) la delibera statutaria genovese che aveva previsto l'estensione ai cittadini extracomunitari dell'elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali e circoscrizionali (cfr. il DPR del 17 agosto 2005). Analogamente, sono state successivamente annullate le disposizioni statutarie dei Comuni di Torino e Ancona in materia di elezioni circoscrizionali (cfr. il DPR del 20 marzo 2006); ancora del Comune di Ancona, questa volta in relazione alle elezioni comunali (29 marzo 2006); dei Comuni di Ragusa, Calenzano e Bassano Romano, nonché della Provincia di Pisa (30 giugno 2006); del Comune di Firenze (7 luglio 2006); del Comune di Jesi (14 luglio); dei Comuni di Perugia, La Spezia e Cesena (31 agosto 2006).

6. Le prime (non definitive) risposte giurisprudenziali: a) la posizione della Corte costituzionale.

Quanto si è appena cercato di argomentare, ha ricevuto parziale conferma dai primi interventi giurisprudenziali in materia. Si tratta, come noto, delle recenti decisioni della Corte costituzionale sugli Statuti di Toscana ed Emilia-Romagna, impugnati sul punto dal Governo, con le quali la Corte ha respinto i dubbi di legittimità in proposito (cfr. le sentt. nn. 372 e 379 del 2004),³² nonché della sentenza con cui sono stati dichiarati infondati i dubbi di costituzionalità in relazione alla già citata legge regionale n. 5 del 2004 dell'Emilia Romagna (cfr. la sent. n. 300 del 2005).³³ Per la verità, nel primo

³¹ Cfr., per tutti, A. PIRAINO, *Introduzione*, in A. Piraino (a cura di), *La funzione normativa di Comuni, Province e Città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*, Palermo, 2002, 16 ss.; ma in senso analogo si veda anche la posizione di V. Angiolini, ascoltato dalla Commissione consiliare competente.

³² Su tali decisioni si rimanda al dibattito *Le norme programmatiche degli Statuti dopo le sentenze della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2005, 11 ss., con contributi di S. BARTOLE, R. BIN, M. CAMMELLI, P. CARETTI, G. FALCON, G. PASTORI, F. PIZZETTI e A. RUGGERI; nonché ai commenti di F. CUOCOLO, *I nuovi statuti regionali fra Governo e Corte costituzionale*; A. ANZON, *La Corte condanna all'«inefficacia giuridica» le norme «programmatiche» degli Statuti regionali ordinari*; A. MANGIA, *Il ritorno delle norme programmatiche*; E. RINALDI, *Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall'inefficacia giuridica delle norme programmatiche al superamento dell'ambigua distinzione tra contenuto «necessario» e contenuto «eventuale»*; D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle regioni*; e M. BENVENUTI, *Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c.d. contenuti eventuali degli statuti regionali*, tutti in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 4047 ss.

³³ Sulla quale sia consentito rinviare a T.F. GIUPPONI, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, in *Le Regioni*, 2006, 187 ss. Su tale decisione si vedano anche le osservazioni di S. BALDIN, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un*

caso, più che dichiarare la questione infondata, il giudice costituzionale l'ha ritenuta addirittura inammissibile, affermando che alle "enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto".

Inammissibili, dunque, perché non norme, ma "enunciazioni" dal "carattere non prescrittivo e non vincolante [...] che [...] esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa". Secondo la Corte, infatti, "enunciazioni siffatte [...] *non comportano né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato e neppure fondano esercizio di poteri regionali*". Il passaggio forse maggiormente ambiguo, però, è quello che sembra porre come parametro della legittimità di tali "enunciazioni" le competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni, quasi a voler ricondurre la titolarità del diritto di voto ad una questione di competenza. A ben vedere, invece, sembra che il problema centrale non sia tanto una questione di competenza, quanto un problema di generale "armonia con la Costituzione". Infatti, posto che le norme possano avere una qualche reale efficacia (e abbiamo visto che non è così) il problema della loro legittimità non si esaurisce in un'analisi del riparto di competenze legislative ex art. 117 Cost., ma in una soluzione del contrasto con gli artt. 48 e 51 Cost. Il tutto, come si è detto, alla luce della sostanziale riserva costituzionale in materia, al di là di ogni diverso problema di competenza legislativa.

Con la successiva decisione n. 300 del 2005, invece, la Corte ha dichiarato infondate tutta una serie di impugnative governative della legge regionale emiliano-romagnola, e in particolare quelle relative agli artt. 6 e 7, sulla partecipazione degli stranieri extracomunitari all'attività politico-amministrativa della Regione, e sulla Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, di cui vengono disciplinate composizione e funzioni.³⁴ Il tutto, per supposta violazione della competenza statale esclusiva in materia di immigrazione e di condizione giuridica degli stranieri extracomunitari (art. 117, comma secondo, lett. a, lett. b, Cost.).

Secondo la Corte, infatti, la previsione della Consulta regionale non costituisce altro che una modalità di attuazione, da parte della Regione, delle disposizioni statali che "prevedono [...] forme di partecipazione dei cittadini stranieri soggiornanti regolarmente nel paese alla vita pubblica locale". Inoltre, continua, la Corte, tali disposizioni "non disciplinano in alcun modo la condizione giuridica dei cittadini extracomunitari, né il loro diritto di chiedere asilo, che restano affidati alla sola legge statale". Ciò, secondo i giudici costituzionali, sarebbe confermato anche dalla recente pronuncia sullo Statuto della stessa Regione, che ha salvato dalle censure di incostituzionalità la prevista partecipazione "di tutti i residenti nei referendum regionali, secondo un

inquadramento della Corte costituzionale, in *Forum di Quaderni costituzionali*, all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

³⁴ Per un primo commento alla legislazione in questione, si veda A. STUPPINI - A. FACCHINI, *La nuova legge regionale della Emilia-Romagna per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 837 ss.

criterio di favore verso la partecipazione” fondato nel già ricordato d.lgs. n. 286 del 1998 (cfr. la già citata sentenza n. 379 del 2004).

Sembra però che la Corte differenzi tra l’esercizio del diritto di voto quale determinazione dell’indirizzo politico di una determinata comunità e altre forme di partecipazione, di tipo essenzialmente consultivo, come quelle su cui ha avuto modo di esprimersi con la sua recente giurisprudenza. Solo in relazione a queste ultime, in verità, la Corte afferma la piena competenza regionale (e aggiungerei locale) a prevedere un coinvolgimento degli stranieri regolarmente soggiornanti. Particolarmente evidente, in questo senso, il riferimento alla decisione n. 379 del 2004, con cui la Corte ha stabilito che l’estensione, in sede statutaria, agli stranieri dei diritti di partecipazione da parte della Regione Emilia-Romagna, “nell’ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute”, manifesta con chiarezza “l’insussistenza di una [...] pretesa della Regione di intervenire nella materia delle elezioni statali, regionali e locali, riconoscendo il diritto di voto a soggetti estranei a quelli definiti dalla legislazione statale, od inserendo soggetti di questo tipo in procedure che incidono sulla composizione delle assemblee rappresentative o sui loro atti”.

Dunque, secondo la Corte appare individuabile un’area più vasta, relativa agli strumenti di partecipazione, entro la quale si colloca un nucleo più ristretto relativo alla vera e propria espressione del voto connesso alla manifestazione di un indirizzo politico vincolante e, per così dire, “istituzionalizzato”. Solo nell’ambito della prima area è consentito agli enti regionali e locali prevedere forme di partecipazione (consulte degli immigrati, referendum consultivi, ma anche, sembrerebbe, in materia di circoscrizioni comunali). Nell’ambito del nucleo più ristretto della partecipazione elettorale in senso “classico”, invece, la competenza rimane saldamente in capo allo Stato.

In questo senso, alcune indicazioni della Corte appaiono particolarmente significative. E’ la stessa Corte, infatti, a sostenere che tali (legittime) forme di partecipazione “consultiva” non hanno nulla a che vedere con la competenza legislativa statale di cui nell’art. 117, comma secondo, lett. a), Cost., non disciplinando in alcun modo la condizione giuridica dei cittadini extracomunitari né il loro diritto di chiedere asilo. Tale affermazione, infatti, sembra fare chiarezza (in negativo) sulla possibilità, più volte sostenuta in dottrina,³⁵ di collegare a tale competenza statale, in relazione all’art. 10, comma secondo, Cost., la possibilità di un riconoscimento del diritto di voto alle elezioni locali da parte del legislatore statale. Se, si potrebbe dire, blande forme di partecipazione non hanno nulla a che vedere con tale competenza, può forse rientrarvi la ben più significativa attribuzione dell’elettorato attivo e passivo in occasione delle elezioni degli organi rappresentativi locali?

Rimane, in ogni caso, il dubbio di una possibile riconduzione di tale scelta ad un’altra competenza legislativa statale, quella relativa alla “legislazione elettorale” di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, comma secondo, lett. p). A tale proposito, però, deve essere ancora una volta ribadito come la materia del diritto di voto, a rigore, non possa essere ricompresa nella competenza statale in materia di legislazione elettorale, rappresentandone un presupposto operativo; in sostanza la titolarità del diritto

³⁵ Cfr., tra gli altri, E. BETTINELLI, *op. cit.*, 40 ss.; P. BONETTI, *op. cit.*; M. CUNIBERTI, *Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza*, cit.; G. FRANCHI SCARSELLI, *op. cit.*, 125.

di voto, sancita in Costituzione, rappresenta la base sulla quale il legislatore, a seconda delle diverse competenze territoriali, disciplina le modalità di espressione dello stesso nell'ambito delle procedure elettorali (statali, regionali o locali).

L'equivoco, non ancora definitivamente risolto dalla Corte, è stato in parte alimentato (almeno indirettamente) dallo stesso Giudice delle leggi il quale, sempre in occasione della decisione sullo Statuto dell'Emilia-Romagna, ha sottolineato "l'insussistenza di una attuale pretesa della Regione di intervenire nella materia delle elezioni statali, regionali e locali, riconoscendo il diritto di voto a soggetti estranei a quelli definiti dalla legislazione statale, od inserendo soggetti di questo tipo in procedure che incidono sulla composizione delle assemblee rappresentative o sui loro atti". In questo caso, infatti, la stessa Corte sembrerebbe indirettamente ricondurre l'estensione del diritto di voto alla materia in senso lato elettorale, di competenza statale. Deve però tenersi presente che il parametro di cui all'art. 117, comma secondo, lett. p), era stato specificamente individuato dal ricorso governativo, e per tanto sembra che la Corte, più che incardinare una competenza legislativa statale in materia di titolarità del diritto di voto, abbia escluso un'incisione dell'art. 117 da parte dello Statuto emiliano.³⁶

Lo stesso Governo, d'altro canto, non ha impugnato altre disposizioni della legge n. 5 del 2004, non considerandole lesive di principi costituzionali. Si pensi all'art. 8, comma primo, in base al quale "la Regione [...] favorisce la realizzazione di percorsi a livello locale [...] con particolare riferimento a forme di presenza nei consigli degli enti locali, di rappresentanti di immigrati e, ove consentito, all'estensione del diritto di voto degli immigrati". Evidentemente, in questo caso la stessa formulazione della disposizione ha evidenziato la sua natura eminentemente "politico-programmatica", ben sottolineata dall'inciso "ove consentito". Da ultimo, deve essere nuovamente ricordata la stessa posizione della Regione Emilia-Romagna la quale, nel difendere la legittimità della propria legislazione, ha affermato che per "condizione giuridica dello straniero", ex art. 117, comma secondo, lett. a), "non può che intendersi quella costituente il parallelo, in negativo, della condizione di cittadinanza". Dunque, sembra che tutti i protagonisti, in realtà, siano consapevoli dell'incompetenza regionale in materia di estensione del diritto di voto in senso stretto agli stranieri extracomunitari, ma anche dell'assoluta connessione che inevitabilmente sussiste tra esercizio dello stesso e condizione di cittadinanza, problematiche del tutto estranee al concetto di "condizione giuridica dello straniero", ex artt. 10, comma secondo, e 117, comma secondo, lett. a), Cost.

7. (segue) b) la posizione del Consiglio di Stato.

³⁶ Appare in ogni caso significativo come, in quel caso, fosse stato evocato anche il parametro dell'art. 48 Cost., che la Corte non ha voluto affrontare, forse alla luce del fatto che, come già visto, la questione relativa all'art. 21, comma primo, dello Statuto emiliano-romagnolo non riguardava forme di esercizio del diritto di voto, per così dire, in senso stretto, connesse all'individuazione dell'indirizzo politico a livello territoriale, ma forme di partecipazione di natura essenzialmente consultiva.

Per altri motivi, risultano significativi anche alcuni recenti pareri del Consiglio di Stato.³⁷ Dapprima, chiamato ad esprimere un parere su iniziativa della Regione Emilia-Romagna in merito all'art. 50 dello Statuto del comune di Forlì (cfr. Sez. II, n. 8007 del 28 luglio 2004), il Consiglio di Stato ha sottolineato che il riferimento alla popolazione contenuto nelle disposizioni del TUEL in materia di circoscrizioni, consente di ricomprendere tra gli elettori degli organi circoscrizionali tutti i residenti, cittadini e non. In relazione alla supposta violazione dell'art. 48 Cost., inoltre, ha affermato che "la norma statutaria in esame riguarda (soltanto) l'elezione degli organi comunali circoscrizionali" cui il TUEL riconosce "*compiti esclusivamente partecipativi e consultivi [...]* con esclusione quindi di qualsiasi *funzione politica e di governo*"; ciò vale anche quando essi svolgano funzioni delegate dal Comune, perché in quel caso la loro attività non può prescindere dagli indirizzi politici degli organi di Governo (sindaco, giunta e consiglio), rispetto ai quali "si configurano [...] meri esecutori". Per questo "lo straniero elettore a livello circoscrizionale non è 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 forma partecipativa e consultiva in materia di servizi di base".

I giudici di Palazzo Spada hanno quindi sottolineato la differenza tra scelte elettorali direttamente e istituzionalmente finalizzate a formare l'indirizzo politico-amministrativo di una comunità, espressamente riservate (ex art. 48 Cost.) ai soli cittadini ad ogni livello di governo, e strumenti di partecipazione e consultivi, miranti a coinvolgere la popolazione e a sondare in modo non vincolante la volontà di tutti i residenti, cittadini e non. Una soluzione equilibrata, dunque, in attesa di una possibile partecipazione diretta alla formazione dell'indirizzo politico locale, possibile solo sulla base di una complessiva appartenenza degli stranieri extracomunitari alla comunità politica di riferimento, tramite l'assunzione di quei diritti e di quei doveri che rappresentano il nucleo storico intorno al quale si è formato il concetto stesso di cittadinanza.

Successivamente, però, in occasione del prescritto parere del Consiglio di Stato (Sez. I, n. 9771/04 del 16 marzo 2005), che ha sostanzialmente dato il "via libera" all'annullamento governativo delle disposizioni statutarie genovesi, i giudici di Palazzo Spada hanno sostanzialmente ribaltato la loro posizione.³⁸ Se appaiono, però, solo in parte condivisibili le argomentazioni relative all'estensione del diritto di voto per le elezioni di sindaco e consiglio comunale, assolutamente non convincenti sembrano le medesime conclusioni in relazione alle elezioni circoscrizionali.

Innanzitutto, si parte da una ricostruzione contraddittoria del diritto di voto e della sua attuale configurazione costituzionale. Infatti, dopo aver fatto valere una (presunta) competenza legislativa esclusiva dello Stato in tale materia (apoditticamente attratta nell'ambito materiale di cui all'art. 117, comma secondo, lett. p, Cost.), gli stessi giudici escludono una competenza autonoma

³⁷ Su tali controverse prese di posizione, volendo, si veda T.F. GIUPPONI, *La partecipazione degli stranieri extracomunitari alle elezioni locali: le (contraddittorie) risposte di Palazzo Spada al "caso Genova"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, all'indirizzo www.forumcostituzionale.it; nonché R. FINOCCHI GHERSI, *Immigrati e diritto di voto nell'attività consultiva del Consiglio di Stato*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2006, n. 5.

³⁸ Cfr. T.F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e elezioni locali: dopo il "caso Genova", un "caso Torino"?*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, 125 ss.

degli enti locali in materia di partecipazione popolare alle elezioni circoscrizionali (ex art. 17, commi secondo e quarto, TUEL), affermando che «*la norma citata demanda alla potestà statutaria e regolamentare del Comune la definizione delle “forme” del procedimento elettorale, alle quali non è riconducibile il riconoscimento del diritto di elettorato, che non attiene a profili formali del procedimento bensì al contenuto sostanziale della capacità giuridica degli stranieri*». Sulla base di quali argomentazioni, allora, risulta invece possibile far rientrare l'estensione del diritto di voto a livello comunale nella materia «*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane*» (cfr. l'art. 117, comma secondo, lett. p, Cost.)? Non è anche qui un problema di “*forma*” e “*sostanza*”?

In realtà, il diritto di voto non può per sua stessa natura essere fatto rientrare nel concetto di «*legislazione elettorale*» (ex art. 117, comma secondo, lett. p, Cost.), di «*sistema di elezione*» (ex art. 122, comma primo, Cost.) o comunque di «*legge elettorale*» (ex art. 117, comma secondo, lett. f, Cost.), rappresentandone invece un presupposto di operatività. In altre parole, la competenza in materia elettorale attiene alle *modalità* di scelta dei rappresentanti, non alla *titolarità* del diritto di scelta.

Per tutti questi motivi, l'eventualità di un'estensione del diritto di voto agli stranieri extracomunitari in relazione alle elezioni comunali e provinciali, prima ancora che in una specificazione legislativa procedurale di tipo “elettorale”, deve trovare in una riforma costituzionale il suo inevitabile fondamento, a partire da un'integrazione dell'art. 48 Cost. Fuorviante, infatti, appare il richiamo dell'art. 10, comma secondo, Cost., rappresentando la «*condizione giuridica dello straniero*» un concetto ben diverso dalla titolarità del diritto di voto, ed essendo stato pensato quell'articolo in relazione alla titolarità dei diritti civili, e non certo di quelli politici (non a caso solamente “evocati” dal successivo comma terzo). In ogni caso, nessuna norma internazionale connessa al diritto di asilo prevede la concessione dei diritti politici, e del diritto di voto in particolare, tradizionalmente connessa al possesso della cittadinanza.

Se, però, è un problema di “sostanza” e non di “forma”, l'esclusione di un'eventuale estensione a livello locale del diritto di voto agli stranieri extracomunitari in occasione delle elezioni circoscrizionali appare in ogni caso non condivisibile. Le circoscrizioni, infatti, non sono, di per sé, organi elettivi espressione di un indirizzo politico-amministrativo autonomo ed effettivo, ma per lo più rappresentano organismi di decentramento e partecipazione “consultiva” in relazione alle politiche elaborate e gestite dal Consiglio e dal Sindaco. Anche laddove è prevista espressamente la gestione dei servizi di base, essa è prevista nell'ambito di funzioni “decentrare” o “delegare” dal comune (cfr. l'art. 17, comma primo, del TUEL). Il tutto, tra l'altro, in un contesto che vede un vero e proprio obbligo di istituire le circoscrizioni solo nell'ambito dei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, e che comunque lascia alla libera scelta degli organi di governo comunali la decisione di delineare le specifiche attribuzioni delle stesse circoscrizioni, definite non a caso quali organismi che «*rappresentano le esigenze della popolazione*» residente in generale, e non quelle dei soli cittadini italiani (art. 17, comma quarto, TUEL).

Dunque, se è vero, come dice il Consiglio di Stato, che «l'esercizio dell'elettorato è assoggettato ad una normativa autonoma e distinta rispetto a quella concernente le altre forme di partecipazione alla vita pubblica locale», è altrettanto vero che appare eccessivo escludere la possibilità di una partecipazione degli stranieri extracomunitari alle elezioni circoscrizionali sulla base di una mera eventualità, come quella relativa alla delega di determinate funzioni comunali.

In ogni caso, anche in presenza di determinate deleghe "operative", resterebbero da valutare i reali spazi di discrezionalità riconosciuti all'ente delegato nell'ambito di quella che risulterebbe essere una vera e propria delega amministrativa, nel senso tradizionale del termine. Se, quindi, non sembra potersi realmente concretizzare «la possibilità che lo straniero influisca in via mediata, attraverso il voto, o direttamente, se eletto, sull'esercizio di funzioni amministrative» comunali, sembra cadere la principale (presunta) obiezione alla legittimità di tale estensione del diritto di voto a livello circoscrizionale (ferma restando l'ammissibilità di «forme di partecipazione [...] meramente consultiva o propositiva»).

Da ultimo, tali contraddittorie posizioni sono state confermate dal parere n. 11074/04 reso dall'Adunanza delle Sezioni I e II il 13 luglio 2005, con cui si è tornati sul già citato precedente parere in merito allo statuto comunale di Forlì (cfr. Sez. II, n. 8007 del 28 luglio 2004). Anche in questo caso, infatti, oggetto di contestazione da parte del Ministero erano le disposizioni statutarie concernenti le elezioni circoscrizionali, che prevedevano la partecipazione al voto degli stranieri extracomunitari regolarmente residenti. Contrariamente a quanto affermato in un primo tempo (anche se, in qual caso, su iniziativa della Regione Emilia-Romagna), i giudici di Palazzo Spada (anche alla luce del parere sul "caso Genova") hanno definitivamente concluso per l'inammissibilità di simili iniziative a livello locale.

Il punto centrale, anche in questo caso, è la non attinenza della *titolarità* del diritto di voto alle concrete *forme di espressione* dello stesso (questa volta, per la verità argomentata con maggiore coerenza): l'una, infatti, appare il presupposto delle altre. Posta questa condivisibile premessa, però, il Consiglio di Stato ritorna sulla natura delle funzioni svolte dagli organi circoscrizionali e, negando loro carattere meramente consultiva e partecipativa, conclude per sottolineare il «rilevante interesse pubblico» delle funzioni (in realtà solo potenzialmente) delegabili dal comune, nel caso di specie definite però dagli stessi giudici «pur [...] limitate».

Inoltre, di fronte al dato positivo che fa espresso riferimento alla *popolazione* (art. 17, comma quarto, TUEL) e alla più generale necessità che lo statuto comunale promuova la «partecipazione alla vita pubblica locale [...] degli stranieri regolarmente soggiornanti» (art. 8, comma quinto, TUEL), i giudici di Palazzo Spada rispondono o con obiezioni di tipo meramente formale (ritenendo aprioristicamente estranea l'espressione del voto al concetto di partecipazione alla vita pubblica locale); oppure inerpicandosi sui tortuosi sentieri della rappresentanza "organica" (qui scomodata per gli organi delle circoscrizioni), la quale comprenderebbe «per legge, anche le esigenze di coloro che per qualsiasi ragione non sono ammessi al voto».

Ancora una volta, quindi, sembra che si sovrappongano argomenti di tipo formale ad argomentazioni di tipo più sostanziale; il punto centrale, infatti, è l'incidenza, per così dire, "istituzionale" delle circoscrizioni sull'indirizzo politico-amministrativo locale, la cui elaborazione viene ragionevolmente ricondotta in via generale ai titolari della cittadinanza attraverso i meccanismi della rappresentanza (come nel caso dell'elezione degli organi "politici" di comune e provincia). Come già detto, non sembra che l'esercizio di funzioni delegate dal comune rappresenti di per sé la riprova della possibile incidenza delle circoscrizioni sulle priorità indicate dal soggetto delegante; ma allora, perché ammettere una partecipazione degli stranieri extracomunitari in chiave consultiva e propositiva (come fa il Consiglio di Stato, con un implicito riferimento ai *referendum* locali e alle varie "consulte" degli immigrati operative ormai in diverse realtà comunali e provinciali), e non una anche in fase (sostanzialmente) esecutiva, radicata in ambito circoscrizionale?

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali