

**La partecipazione degli stranieri extracomunitari alle elezioni comunali e circoscrizionali:
le (contraddittorie) risposte di Palazzo Spada al "caso Genova"**

di Tommaso F. Giupponi *

(4 ottobre 2005)

L'ormai annosa questione dell'estensione del diritto di voto agli immigrati regolarmente residenti in ambito locale ha visto, di recente, un nuovo capitolo (l'ultimo?): i pareri del Consiglio di Stato sul "caso Genova" (Sez. I, n. 9771/04 del 16 marzo 2005) e sulla connessa vicenda relativa al Comune di Forlì (Sez. I e II, n. 11074/04 del 6-13 luglio 2005).

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). Ciò è avvenuto anche sulla base 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.

Se appaiono, però, solo in parte condivisibili le argomentazioni dei giudici di Palazzo Spada 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 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 (come ho cercato di dire altrove, cfr. *Quad. cost.*, 2004) 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 "delegate" 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» (così come indirettamente confermato, tra l'altro, dalla stessa legge n. 203 del 1994, che ha reso operativi i Capitoli A e B della Convenzione di Strasburgo del 1992, espressamente escludendo il Capitolo C), 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, che ha sostanzialmente ribaltato un 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?

Un'ultima considerazione. Spesso, come noto, a sostegno della possibilità di un'estensione legislativa del diritto di voto in ambito locale in capo agli stranieri extracomunitari viene portato l'esempio della peculiare disciplina del diritto di voto alle elezioni locali dei cittadini comunitari (cfr. il d.lgs. n. 197 del 1996). Deve essere ancora una volta ribadita l'assoluta

estraneità di tale richiamo, viste le peculiarità connesse alla partecipazione del nostro paese all'Unione Europea (non a caso dotata di una sua cittadinanza, anche se ancora allo stato larvale), e riconducibili alle «limitazioni di sovranità» di cui all'art. 11 Cost.

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale - Università di Urbino - giupponi@giuri.unibo.it

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali