

PRINTI EMAIL

Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...

di Tommaso F. Giupponi *

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 1/2006)

1. Con la sentenza in commento[1] la Corte costituzionale torna ad occuparsi della possibilità, da parte delle Regioni, di prevedere e disciplinare forme di partecipazione degli extracomunitari residenti alla vita pubblica locale. Lo fa, però, non in relazione all'esercizio della potestà statutaria regionale, ma giudicando dell'impugnativa governativa di una legge della Regione Emilia-Romagna, la legge n. 5 del 2004 contenente "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati".[2]

Circa i limiti di intervento degli Statuti regionali, come noto, la Corte ha già avuto modo di pronunciarsi (anche se non in via definitiva) con le recenti sentenze nn. 372 e 379 del 2004, relative ad alcune disposizioni di principio in materia di diritto di voto contenute negli Statuti di Toscana ed Emilia-Romagna. Il primo, infatti, stabilisce che "la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati" (art. 3, comma sesto); il secondo, invece, 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 una generale estensione degli strumenti di partecipazione in esso disciplinati ai residenti sul territorio regionale (art. 15, comma primo). E' altrettanto noto come la Corte abbia dichiarato inammissibili o infondate tali questioni, in particolare negando valore giuridico a "enunciazioni" ritenute dal "carattere non prescrittivo e non vincolante", le quali al massimo "esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa".[3]

Sullo sfondo, quindi, rimane ancora il delicato problema degli strumenti costituzionalmente appropriati per un'estensione del diritto di voto agli stranieri in ambito locale,[4] che ha di recente visto il sorgere di un vero e proprio braccio di ferro tra Governo ed autonomie locali, fino all'annullamento straordinario di alcune norme della statuto del Comune di Genova, che avevano esteso agli extracomunitari residenti il diritto di voto alle elezioni comunali e circoscrizionali.[5]

L'impugnativa governativa negava in radice ogni competenza legislativa regionale in materia di immigrazione, alla luce dell'espressa riserva in capo allo Stato relativamente alle materie di cui all'art. 117, comma secondo, lettere a) e b) Cost. (diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; immigrazione). Più in particolare, venivano impuginate alcune specifiche disposizioni della legge regionale: I) l'art. 3, quarto comma, lett. d), che disciplina forme di monitoraggio della Regione sul funzionamento dei centri di permanenza temporanea, da svolgere "in raccordo con le prefetture" (per supposta invasione delle competenze statali esclusive in materia non solo di immigrazione, ma anche di ordine pubblico e sicurezza);[6] II) gli artt. 6 e 7, relativi alla partecipazione degli stranieri extracomunitari all'attività politico-amministrativa della Regione, in particolare attraverso la Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, di cui vengono disciplinate composizione e funzioni (per supposta violazione della competenza statale esclusiva in materia di immigrazione e di condizione giuridica degli stranieri extracomunitari);[7] III) l'art. 10, sull'accesso dei cittadini immigrati all'edilizia residenziale pubblica (incidente su una supposta competenza dello Stato, peraltro non ben identificata); IV) l'art. 3, quinto comma, che prevede un'ipotesi di potere sostitutivo regionale nei confronti degli enti locali inadempienti in relazione alle funzioni disciplinate dalla stessa legge (per supposta violazione degli artt. 114 e 120 Cost.).[8]

2. Tali argomentazioni, la difesa regionale ha opposto una serie di ricostruzioni alternative, miranti a salvare le disposizioni impuginate. A parte l'affermata inammissibilità di censure generalizzate in relazione ad una legge dal contenuto non omogeneo, la Regione ha risposto punto per punto alle ricostruzioni dell'Avvocatura dello Stato. In base a tale impostazione, infatti, la legislazione in questione non inciderebbe affatto sulle materie "immigrazione" e "condizione giuridica" degli stranieri extracomunitari, ma si limiterebbe a regolare la presenza di immigrati sul territorio emiliano-romagnolo, ed esclusivamente nell'ambito di competenze legislative di spettanza regionale.

In particolare, sarebbe la stessa legislazione statale in materia di immigrazione (e ora il d.lgs. n. 286 del 1998) a prevedere diverse ipotesi di intervento regionale in favore degli stranieri extracomunitari, nell'ambito dell'esercizio delle competenze legislative e amministrative costituzionalmente previste e nel rispetto dei principi fondamentali di cui al TU sull'immigrazione.[9] Successivamente alla riforma del Titolo V, tali interventi devono intendersi potenzialmente ampliati, alla luce del rafforzamento delle competenze regionali direttamente o indirettamente incidenti in materia, come la formazione professionale, i servizi sociali e l'istruzione.

Inoltre, la "condizione giuridica" degli immigrati in nulla verrebbe intaccata, dovendo essere intesa come "il parallelo, in negativo, della condizione di cittadinanza", che le scelte politico-legislative regionali presuppongono, in nulla potendola modificare. Da ultimo, la stessa Corte, con la sent. n. 379 del 2004, avrebbe sottolineato come la Regione possa promuovere la partecipazione alla vita pubblica degli stranieri (comprese le forme di consultazione popolare, come ad esempio i *referendum*), escludendo solo la possibilità di un'estensione del vero e proprio diritto di voto alle elezioni politiche, regionali e locali. Dunque, gli interventi regionali in materia di "diritti di partecipazione" degli stranieri extracomunitari sarebbero pienamente legittimi.

Quanto alle singole censure, nel caso dell'art. 3, quarto comma, lett. d), le funzioni di monitoraggio sarebbero relative esclusivamente a competenze regionali (si pensi all'assistenza sanitaria), e dovrebbero svolgersi solo in "raccordo con le prefetture"; in relazione agli artt. 6 e 7, varrebbe il già citato richiamo alla giurisprudenza della Corte in materia di partecipazione alla vita pubblica degli stranieri, di cui la Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati sarebbe dunque un esempio tangibile; in relazione all'art. 3, quinto comma, i poteri sostitutivi in esso previsti risulterebbero in realtà compiutamente disciplinati, grazie all'esplicito rinvio alla legislazione regionale generale in materia, pienamente conforme ai dettami della giurisprudenza costituzionale; quanto, infine, all'art. 10, esso non farebbe altro che regolamentare un diritto riconosciuto espressamente dalla legge statale agli immigrati extracomunitari, nell'ambito delle competenze contestualmente individuate in capo alle Regioni (cfr. l'art. 40 del d.lgs. n. 289 del 1998).

3. Entrando nel merito, la Corte ha rigettato tutte le doglianze statali, dichiarando inammissibili o infondate i motivi sottesi al ricorso del Governo. Da un primo punto di vista, infatti, la Corte ha dichiarato inammissibile l'impugnativa generalizzata della legge n. 5 del 2004, conformemente alla sua giurisprudenza in base alla quale "le questioni di legittimità costituzionale che si riferiscono ad un intero testo di legge, quando non siano supportate da specifiche ragioni e non siano specificamente indicate nella deliberazione del Consiglio dei

Home

Link

Newsletter

I Paper del Forum

Giurisprudenza

Temi di Attualità

Archivio Temi di Attualità

Speciale Europa

Speciale Regioni

Euroscopio

Telescopio

Settimana delle Istituzioni

Autorecensioni

ministri, sono inammissibili". Ebbene, secondo la Corte appare evidente come la delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri del 7 maggio 2004 risulti incentrata sulle singole disposizioni citate, conformemente alla proposta del Ministro per gli affari regionali. Pertanto, l'Avvocatura ha autonomamente aggiunto un profilo di impugnazione generale, inammissibile in quanto non previsto dalla delibera governativa.

Passando all'analisi dei singoli profili di impugnazione, la Corte ha colto l'occasione per ricostruire l'evoluzione normativa in materia di immigrazione, a partire dal Testo Unico del 1998 (d.lgs. n. 286 del 1998), così come modificato dalla l. n. 189 del 2002, sottolineando in particolare come sia previsto che le disposizioni in esso contenute rappresentino, nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome, principi fondamentali, ex art. 117 Cost., o norme fondamentali di riforma economico-sociale (art. 1, quarto comma, d.lgs. n. 289 del 1998). E' in ogni caso previsto il coinvolgimento dei governi regionali e locali, in particolare per quanto riguarda la composizione del Comitato per il coordinamento e il monitoraggio sull'applicazione del TU,^[10] in relazione all'adozione del documento programmatico statale sulle politiche dell'immigrazione,^[11] e in merito all'istituzione dei Consigli territoriali per l'immigrazione.^[12] Più in generale, si prevede infine che Regioni ed enti locali adottino "i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana".^[13]

Non solo, ma alle Regioni e agli enti locali sono riconosciuti anche specifici compiti in materia di integrazione degli stranieri extracomunitari, in particolare sul piano delle politiche sociali (art. 3, quinto comma, d.lgs. n. 289 del 1998); mentre viene ribadito che "lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale" (art. 2, quarto comma). Infine, specifiche disposizioni riconoscono un ruolo rilevante alle Regioni in relazione all'istruzione, alle politiche educative, all'edilizia residenziale e ad altre politiche sociali ricadenti in ambiti di competenza legislativa regionale. Secondo la Corte, quindi, anche prima della riforma del Titolo V e a maggior ragione successivamente ad essa, è lo stesso legislatore statale a disciplinare il problema dell'integrazione sociale degli immigrati extracomunitari coinvolgendo i diversi livelli territoriali della Repubblica, e in particolare quello regionale, nell'ambito delle proprie competenze legislative (concorrenti o residuali) e amministrative.

Alla luce di tali premesse, la Corte ha dichiarato infondate le singole questioni portate alla sua attenzione. In relazione all'attività di monitoraggio sui centri di permanenza temporanea, ha sottolineato che detta previsione "non contiene alcuna disciplina di detti centri che si ponga in contrasto con quella statale che li ha istituiti, limitandosi a prevedere la possibilità di attività rientranti nelle competenze regionali, quali l'assistenza in genere e quella sanitaria in particolare, peraltro secondo modalità (in necessario previo accordo con le prefetture) tali da impedire comunque indebite intrusioni".^[14] In relazione alle politiche abitative, la legislazione regionale "si limita a disciplinare, nel territorio dell'Emilia-Romagna, un diritto già riconosciuto in via di principio dal citato d.lgs. n. 286 del 1998". In relazione alla supposta indeterminazione dell'individuazione dei poteri sostitutivi regionali, infine, la Corte ha ritenuto che la questione fosse "infondata perché [...] l'inadempimento da parte degli enti locali si riferisce chiaramente alle attività di cui agli artt. 4 e 5 della legge censurata che sono appunto affidate agli enti locali".^[15]

Il punto di maggiore interesse, però, appare quello relativo all'impugnazione degli artt. 6 e 7 della legge regionale, in materia di partecipazione degli stranieri extracomunitari alla vita pubblica locale. 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 criterio di favore verso la partecipazione" fondato nel già ricordato TU del 1998 (cfr. la già citata sentenza n. 379 del 2004).^[16]

4. Con tale decisione, quindi, la Corte aggiunge un tassello alla sua recente giurisprudenza in materia di partecipazione politica degli stranieri extracomunitari. Lo fa, però, ancora una volta in modo non definitivo e, si direbbe, quasi indirettamente, anche se evidenziando una certa continuità. In particolare, appaiono significative due circostanze. Da un lato, in relazione al caso concreto, la puntualizzazione che le forme di partecipazione contestate con l'impugnativa "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"; dall'altro, il riferimento alla decisione sullo Statuto dell'Emilia-Romagna, evidentemente individuata come incidente su materia essenzialmente analoga.

Ebbene, entrambe le circostanze offrono il punto per alcune considerazioni. Dal ragionamento della Corte, infatti, sembra potersi cogliere un atteggiamento di favore, in coerenza con le scelte di recente assunte dal legislatore statale, per l'attivazione di forme di partecipazione a livello regionale e locale da parte degli stranieri extracomunitari. Allo stesso tempo, 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".^[17]

Appare evidente, in questo modo, come l'apertura della Corte sia quindi circoscritta a quelle forme di partecipazione, per così dire, non vincolanti ma di natura meramente consultiva (quali, appunto, i referendum regionali di cui alla norma statutaria impugnata), e non riguardi minimamente la partecipazione elettorale in occasione del rinnovo degli organi territoriali rappresentativi, o in relazione a forme di deliberazione diretta incidenti sul circuito dell'indirizzo politico locale, come i referendum abrogativi.^[18] 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).^[19] Nell'ambito del nucleo più ristretto della partecipazione elettorale in senso "classico", invece, la competenza rimane saldamente in capo allo Stato.

5. 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,^[20] 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), di recente chiamata in causa dal Consiglio di Stato in occasione del parere connesso all'annullamento straordinario delle modifiche statutarie adottate dal Comune di Genova.^[21] 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 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).^[22]

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.^[23]

La prudenza della Corte, e le contrastanti iniziative in materia di estensione del diritto di voto agli stranieri extracomunitari a livello locale, consentono comunque di evidenziare un nocciolo duro del problema, ancora non affrontato dalla Corte: la possibilità, da parte della legislazione statale, di intervenire in materia di estensione del diritto di voto agli stranieri attraverso l'adozione di una legge ordinaria, e senza una modifica dell'art. 48 Cost. che limita espressamente la titolarità di tale diritto ai soli cittadini.^[24] Quanto alla competenza in materia di Regioni ed enti locali, infatti, la Corte, e lo stesso Consiglio di Stato, hanno fatto chiarezza (anche se non sempre in modo coerente tra loro), evidenziando una possibilità di intervento del sistema delle autonomie limitatamente alle forme di partecipazione, per così dire, meramente "consultiva".

Lo stesso Governo, d'altro canto, non ha impugnato altre disposizioni della legge n. 5 del 2004, non considerandole lesive di principi costituzionali.^[25] 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.

E' dunque favorendo i percorsi di acquisizione della cittadinanza italiana che (volendo) può essere perseguito, con lo strumento della legislazione ordinaria statale, il fine di una integrazione politica "a tutto tondo" degli stranieri residenti sul territorio italiano. L'alternativa, altrimenti, sembra essere necessariamente quella di una modifica costituzionale, in assenza di un qualunque vincolo derivante dal diritto internazionale in materia^[26] (della cui compatibilità con il dettato costituzionale, in ogni caso, ci si dovrebbe eventualmente interrogare, anche alla luce dell'ambiguità dell'attuale art. 117, comma primo, Cost.).^[27]

* Professore incaricato di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Urbino

[1] Sulla quale si vedano anche le osservazioni di S. Baldin, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

[2] 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 *Istit. fed.*, 2004, 837 ss.

[3] Su tali decisioni si rimanda al dibattito *Le norme programmatiche degli Statuti dopo le sentenze della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 2005, 11 ss., con contributi di S. Bartole, R. Bin, M. Cammelli, P. Caretti, G. Falcon, G. Pastori, F. Pizzetti e A. Ruggeri.

[4] Sul punto, tra i più recenti, si vedano i contributi di 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 *Dir. imm. citt.*, 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. 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.; G. Franchi Scarselli, *Quale fonte per il diritto di voto agli stranieri?*, in *Quad. cost.*, 2004, 123 ss.; P. Palchetti, *Costituzione italiana e norme internazionali in tema di diritto di voto agli stranieri*, in *Dir. imm. citt.*, 2004, n. 1, 37 ss.; B. Pricolo, *La partecipazione degli stranieri non comunitari alla vita politica locale*, in *Dir. imm. citt.*, 2004, n. 4, 67 ss.; G. Zincone, S. Ardivino, *I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo*, in *Istit. Fed.*, 2004, 741 ss.; nonché, volendo, di T.F. Giupponi, *Il 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.

[5] Per una ricostruzione delle vicende in questione sia consentito rinviare, da ultimo, a T.F. Giupponi, *La partecipazione degli stranieri extracomunitari alle elezioni locali: dopo il "caso Genova", verso un "caso Torino"?*, in corso di pubblicazione in *Quad. cost.*, 2006.

[6] "La Regione [...] d) svolge attività di osservazione e monitoraggio, per quanto di competenza e in raccordo con le prefetture, del funzionamento dei centri istituiti ai sensi dell'art. 14 del [...] decreto legislativo n. 286 del 1998".

[7] In particolare prevedendo che essa possa formulare proposte ed esprimere pareri Regione in merito alla gestione del fenomeno

migratorio, e in particolare nell'ambito dell'attività di programmazione degli interventi regionali in materia (art. 6). Quanto alla sua composizione, la Consulta prevede la partecipazione, tra gli altri, dell'Assessore regionale competente, di rappresentanti degli stranieri, delle organizzazioni imprenditoriali e sindacali maggiormente rappresentative, del sistema delle autonomie locali, nonché di un rappresentante dell'Ufficio scolastico regionale e della Direzione regionale del lavoro (art. 7).

[8] "La Regione esercita i poteri sostitutivi nei confronti degli Enti Locali inadempienti, secondo le modalità previste dalla disciplina regionale vigente".

[9] Si ricordano, in particolare: l'art. 38, in merito all'istruzione; l'art. 40, relativo alle politiche abitative; l'art. 42, in materia di integrazione sociale (tutti settori in cui le possibilità di intervento regionale possono dirsi, quindi, consolidate).

[10] Cfr. l'art. 2-bis, introdotto dalla legge n. 189 del 2002.

[11] Disciplinata dall'art. 3, comma primo.

[12] Sui quali si veda l'art. 3, comma sesto.

[13] Così, significativamente, l'art. 3, comma quinto.

[14] Sul punto, è da segnalare il fatto che il Giudice costituzionale non si sia soffermato sulla composizione della Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, che pure avrebbe potuto presentare qualche profilo di incostituzionalità, proprio alla luce della sua recente giurisprudenza. Si fa riferimento, in particolare, alla già citata previsione di una partecipazione all'organo in questione di rappresentanti dell'Ufficio scolastico regionale e della Direzione regionale del lavoro, che potrebbe essere intesa come un'attribuzione di nuovi compiti e funzioni a personale di uffici la cui piena riconduzione all'amministrazione regionale appare quanto meno dubbia. Sul punto, si rimanda non solo alla decisione n. 134 del 2004, ma soprattutto alla recente sentenza n. 30 del 2006, che ha dichiarato incostituzionale alcune disposizioni della legge Regione Abruzzo n. 46 del 2004, le quali prevedevano che la Consulta regionale per l'immigrazione fosse composta anche da un "rappresentante dell'INPS, designato dalla sede regionale" e da un "rappresentante per ogni Prefettura presente sul territorio regionale" (art. 20, lett. g e lett. j).

[15] Inoltre, continua la Corte, "l'indicazione quale parametro dell'art. 120 Cost. appare del tutto inconferente, poiché tale norma riguarda espressamente il potere sostitutivo straordinario statale".

[16] In quel caso, infatti, il Governo aveva impugnato anche l'art. 15, comma primo, dello Statuto emiliano-romagnolo il quale, sostanzialmente nell'ambito delle finalità di cui al già citato art. 2, comma primo, lett. f), prevede che la Regione, "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un comune del territorio regionale i diritti di partecipazione" in esso contemplati, "ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare".

[17] "Al tempo stesso, invece, resta nell'area delle possibili determinazioni delle Regioni la scelta di coinvolgere in altre forme di consultazione o di partecipazione soggetti che comunque prendano parte consapevolmente e con almeno relativa stabilità alla vita associata, anche a prescindere dalla titolarità del diritto di voto o anche dalla cittadinanza italiana" (sentenza n. 379 del 2004).

[18] Non a caso ricondotti, in base allo stesso Statuto emiliano-romagnolo, all'iniziativa di una quota di "elettori" della Regione e, quindi, di cittadini. In questo senso, secondo la Corte "appare significativo [...] che nella medesima deliberazione statutaria sia individuabile un'esplicita disposizione in tal senso nell'art. 21, comma 1, lettera a) (non impugnato dal Governo), poiché si attribuisce il diritto di proposta relativo a referendum consultivi anzitutto a "ottantamila residenti nei Comuni della nostra Regione".

[19] Secondo la Corte, infatti, (cfr. la sentenza n. 379 del 2004) le disposizioni dello Statuto dell'Emilia-Romagna hanno previsto forme di partecipazione politica degli stranieri residenti "analogamente a quanto già previsto a livello degli enti locali per ciò che riguarda le circoscrizioni di decentramento comunale" (cfr. l'art. 17 del d.lgs. n. 267 del 2000).

Tale precisazione, dunque, apparirebbe in netto contrasto con le recenti prese di posizione del Consiglio di Stato, che hanno dapprima ammesso (cfr. Sez. II, parere n. 8007 del 28 luglio 2004) e poi escluso (cfr. Sez. I, parere n. 9771/04 del 16 marzo 2005; Sez. I e II, parere n. 11074/04 del 13 luglio 2005) la possibilità per i Comuni di prevedere la partecipazione degli stranieri extracomunitari residenti alle elezioni circoscrizionali, con argomentazioni a dire il vero a tratti contraddittorie e assai poco convincenti (sul punto, se si vuole, 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).

[20] Cfr., tra gli altri, E. Bettinelli, *op. cit.*, 40 ss.; P. Bonetti, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie all'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in *Federalismi.it*, n. 11/2003, all'indirizzo www.federalismi.it; M. Cuniberti, *Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, all'indirizzo www.forumcostituzionale.it; G. Franchi Scarselli, *op. cit.*, 125.

[21] Cfr. il già citato parere della Sez. I, n. 9771/04 del 16 marzo 2005.

[22] Sul punto, se si vuole, si veda T.F. Giupponi, *Il diritto di voto agli stranieri, tra "cittadinanza" e autonomie territoriali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, all'indirizzo www.forumcostituzionale.it

[23] 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.

[24] Tra i sostenitori della necessità di una revisione costituzionale si ricordano, tra gli altri, 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 *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993, 1123; T.E. Frosini, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in *Forum di quaderni costituzionali*, all'indirizzo www.forumcostituzionale.it. *Contra*, tra gli altri, M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, 203 ss.; M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997, 421 ss.; E. Grosso, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, 2001, 107 ss.; A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003, 315 ss.

[25] Analogamente, come già visto, a quanto aveva fatto al momento di impugnare lo Statuto dell'Emilia-Romagna, "dimenticandosi" dell'art. nell'art. 21, comma 1, lettera a), in materia di *referendum* consultivi (cfr. *supra*, nota n. 14).

[26] L'Italia, come noto, non ha infatti ratificato il Capitolo C della Convenzione di Strasburgo del 1992 sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale (cfr. la legge n. 203 del 1994), che prevede l'estensione dell'elettorato attivo e passivo alle elezioni locali agli stranieri residenti da almeno cinque anni (sul punto, più ampiamente, sia consentito rinviare a T.F. Giupponi, *Il diritto di voto agli stranieri extracomunitari. Profili problematici*, cit., in particolare 112 ss.).

[27] Sul punto, da ultimo, si vedano le osservazioni critiche di P. Palchetti, *op. cit.*, 45, secondo il quale "né l'art. 117, comma 1, Cost. né l'art. 10, comma 2, Cost., appaiono in grado di fornire una "copertura" tale da fare venire meno ogni dubbio di costituzionalità rispetto a possibili deroghe dell'art. 48 Cost."