

IX Convegno internazionale della S.I.S.E.

La cittadinanza elettorale

Il diritto di voto agli immigrati:
quali possibilità di intervento per le
autonomie territoriali?

Angela Rodano

Gruppo B
La cittadinanza elettorale dei migranti

Firenze, 14-15 Dicembre 2006

Il diritto di voto agli immigrati: quali possibilità di intervento per le autonomie territoriali?

Di *Angela Rodano*

Dottoranda in Teoria dello Stato ed Istituzioni Politiche Comparete
presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma

Introduzione

1. Il “movimento dal basso” per il riconoscimento del diritto di voto agli immigrati

1.1 Le iniziative delle Regioni e il contenzioso costituzionale

1.2 Le iniziative dei Comuni e il “braccio di ferro” impossibile con il Governo

2. Il dibattito dottrinale sul riconoscimento del diritto di voto agli immigrati: legge ordinaria o costituzionale?

3. Stato, Regioni e Comuni: chi è competente ad estendere il diritto di voto agli immigrati dopo la riforma del titolo V?

4. Possono le Regioni riconoscere il diritto di voto agli immigrati per le elezioni regionali?

4.1 L'ipotesi della competenza delle Regioni prima della sentenza n. 379 del 2004

4.2 Dopo la sentenza n. 379 del 2004: problema chiuso o ancora aperto?

4.3 Il caso delle Regioni a Statuto speciale: il margine è abbastanza ampio

5. Possono i Comuni riconoscere il diritto di voto agli immigrati per le elezioni comunali e circoscrizionali?

5.1 Cosa cambia con la sentenza costituzionale n. 379 del 2004 e i pareri del Consiglio di Stato

Conclusioni

Introduzione

La crescente intensità del fenomeno migratorio¹ è andata determinando sempre più la presenza nella popolazione degli enti locali di una parte di persone che, pur essendo membri di fatto delle comunità locali², non hanno il diritto di partecipare alla formazione dell'indirizzo politico-amministrativo in quanto sprovvisti della cittadinanza italiana od europea³.

Per questo il mancato riconoscimento del diritto di voto (almeno) locale agli immigrati residenti nel nostro paese pone innanzitutto una questione di democrazia, sotto due profili principali:

- a. il *gap* in crescente aumento tra sistema sociale (residenti, cittadini e non) e sistema politico (votanti) e la conseguente cesura tra produttori delle decisioni e destinatari delle stesse⁴;
- b. la negazione di diritti della persona umana, i quali, seppur ai sensi dell'attuale ordinamento internazionale e statale possano esser "pretesi" solamente nei confronti del proprio Stato di appartenenza, non di meno costituiscono quel "nucleo categoriale originario costitutivo del concetto stesso di persona"⁵.

¹ Nel 2005 si stima una presenza di 3.035.144 stranieri regolari con un'incidenza sulla popolazione del 5,2%, ovvero 1 immigrato ogni 19 residenti. Naturalmente i dati variano molto da sud a nord: nel sud l'incidenza sulla popolazione è del 2,1%, nel centro del 7,2% e nel nord del 6,8%, con differenze significative da regione a regione e da provincia a provincia. Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes 2006.

² Gli stranieri regolarmente residenti che vivono e lavorano in una comunità locale, fruiscono dei servizi sociali messi loro a disposizione, pagano le imposte, contribuendo al progresso materiale e spirituale della stessa possono considerarsi membri di fatto di suddetta comunità. In questo senso CUNIBERTI, 1997, p. 513-517; GROSSO, 2001, p. 114ss; COLETTA, 2003, p. 354ss.

³ Come noto, ai cittadini comunitari residenti nel nostro paese è riconosciuto il diritto di voto attivo e passivo alle elezioni locali ai sensi dell'art. 19, c. 1 del TCE, come attuato dalla direttiva n. 80 del 19 dicembre 1994 e secondo le modalità stabilite dal d.lgs. n. 197 del 12 aprile 1996. Si puntualizza quindi che nel presente articolo con i termini "*straniero*" o "*immigrato*" ci si riferisce al *cittadino extracomunitario* salvo specificato diversamente.

⁴ ZINCONI, 1992, p. 233. Si va a determinare quindi un *vulnus* alla democrazia in senso sostanziale, dove anche i membri di fatto della comunità politica possono partecipare al circuito decisionale. Che l'estensione massima del diritto di voto ai componenti dell'aggregato politico costituisca il primo fattore di democraticità degli ordinamenti costituzionali contemporanei è cosa pacifica in dottrina (per tutti LANCHESTER, 1993, p. 1107). Esistono invece posizioni contrastanti su *cosa* stabilisca l'appartenenza a tale aggregato, ovvero se oltre alla cittadinanza possano individuarsi altri titoli che legittimino la capacità elettorale almeno a livello locale, e su *come* definire questi eventuali titoli, ovvero con legge ordinaria o costituzionale. Si veda *infra*.

⁵ BALDASSARRE, 1989 a, p. 23. Sua la citazione e la definizione dei diritti politici come "diritti inviolabili". Cfr. anche PECES-BARBA, 1999. Medesima concezione si rinviene nelle convenzioni internazionali sui diritti umani più rilevanti: La *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* e il *Patto sui diritti civili e politici*, la *Convenzione sui diritti politici della donna di New York*, la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU).

Del resto, è stato notato che pur volendo considerare i diritti politici solamente come "diritti del cittadino", la loro preclusione al non cittadino svuoterebbe di senso i diritti fondamentali della persona a questi riconosciuti in

La questione dell'estensione del diritto di voto locale agli immigrati è al centro del dibattito politico e dottrinale, seppur in modo discontinuo, dalla seconda metà degli anni novanta ma, a tutt'oggi, non ha ancora trovato una soluzione, né dal punto di vista della teoria giuridica né, tanto meno, da quello dell'azione politica.

Sul piano della dottrina⁶, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, alla mai risolta querelle sulla necessità o meno di una modifica dell'art. 48 della Costituzione per riconoscere il diritto di voto amministrativo agli immigrati, si è intrecciata la nuova questione sul ruolo delle autonomie territoriali in questo ambito. Infatti, sul piano della politica, di fronte all'inerzia del legislatore statale, il quale dopo tante promesse tanto da sinistra quanto da destra, non è ancora riuscito a riconoscere il diritto di voto amministrativo agli immigrati, negli ultimi anni si sono fatte avanti le iniziative delle autonomie territoriali che, nella rinnovata forma di stato disegnata dalla riforma del titolo V, hanno rivendicato la competenza a disciplinare autonomamente l'elettorato degli stranieri residenti nel loro territorio.

Ne è nato un vero e proprio *conflitto politico, istituzionale e giuridico* tra il Governo da un lato e le Regioni e i Comuni dall'altro, conflitto tutt'ora in corso e di non facile soluzione dal punto di vista dell'interpretazione delle disposizioni costituzionali e ordinarie.

Per questo motivo il paper⁷ cerca di dare una risposta alla domanda che ha animato il dibattito politico e dottrinale: *questi interventi dei Comuni e delle Regioni sono costituzionalmente ammissibili?* Ovvero, è possibile sostenere che, alla luce del quadro costituzionale come modificato dalla riforma del titolo V della Costituzione, da un lato i Comuni siano competenti ad estendere agli immigrati il diritto di voto circoscrizionale e amministrativo, e dall'altro le Regioni il diritto di voto per le elezioni regionali? Oppure, come sembra desumersi dall'orientamento della giurisprudenza costituzionale, dai pareri del Consiglio di Stato, e

quanto essere umano. Così in generale D'ALOIA, 2003 e più nello specifico nel medesimo volume COLETTA, 2003 p 347-348: "...la garanzia di un diritto fondamentale presuppone la titolarità (e l'esercizio) del voto, in quanto, senza tale strumento non si può contribuire alla regolamentazione di quel diritto. Pertanto ...risulta evidente che soltanto l'estensione del voto rende pienamente effettiva tale titolarità". Cfr. anche PIRAINO, 1984, p 995 e ss.

⁶ Si veda in particolare FRANCHI SCARSELLI, 2003 per la completezza della ricostruzione.

⁷ Questo paper è il frutto di un lavoro di ricerca iniziato con la *tesi di laurea* (marzo 2004) e portato avanti nel corso del dottorato in diritto costituzionale comparato (da novembre 2004). Quando si è indagato questo tema per la tesi di laurea – *I diritti fondamentali degli immigrati tra legislazione regionale, nazionale e sovranazionale*, Relatore: Stefano Ceccanti – la dottrina non vi aveva ancora dedicato molti contributi e non c'era giurisprudenza a riguardo; nonostante questo si era cercato di metterne a fuoco le prospettive e i profili dottrinali principali. Inoltre gli Statuti della Toscana e dell'Emilia Romagna non erano ancora stati approvati (erano disponibili solamente le bozze). Successivamente, con l'approvazione degli Statuti suddetti, l'evolvere della giurisprudenza costituzionale, la rilevanza politica delle iniziative dei Comuni e del conflitto tra questi e il Governo, nonché l'arricchirsi dei contributi dottrinali, il tema ha assunto contorni più definiti, anche se non definitivi che in questa sede si cercherà di delineare.

dall'azione del Governo, in continuità dopo il cambio di maggioranza, la competenza a disciplinare l'elettorato degli stranieri deve rimanere in capo allo Stato?

1. Il “movimento dal basso” per il riconoscimento del diritto di voto agli immigrati

Dalla seconda metà del 2003 stiamo assistendo a quello che può essere definito un vero e proprio “*movimento dal basso*” per il riconoscimento del diritto di voto agli immigrati, che si articola in cinque tipi di iniziative:

- a. Quella dei *Comuni* per la modifica dello Statuto comunale al fine di estendere agli immigrati il diritto di voto per le elezioni comunali e/o per quelle circoscrizionali.
- b. Quella delle *Province* per la modifica dello Statuto provinciale al fine di estendere il diritto di voto per le elezioni provinciali.
- c. Quella delle *Regioni* per riconoscere nei nuovi Statuti il diritto di voto agli immigrati (dove generalmente non si distingue tra voto amministrativo e voto regionale).
- d. Quella di Comuni, Province e Regioni per promuovere presso il Governo e il Parlamento l'adozione di una legge nazionale che estenda agli immigrati il diritto di voto almeno amministrativo. L'iniziativa più importante in questo senso è il progetto di legge ordinaria per il riconoscimento del voto amministrativo e regionale redatto dall'ANCI in collaborazione con le Regioni, ed inviato a tutti i capigruppo e ai Ministri competenti in materia⁸.
- e. Quella di Comuni, Province e Regioni per porre in essere forme di rappresentanza o partecipazione c.d. *separate* quali consiglieri aggiunti, consulte e forum per l'immigrazione, eccetera, che rientrano però nella partecipazione alla vita pubblica locale (si veda, per il suo inestimabile valore simbolico, il caso del Comune di Roma).

Ovviamente in termini di numeri assoluti non sono molti gli enti territoriali che hanno portato avanti queste iniziative e ancora meno sono quelli che le hanno portate a termine, passando dalle dichiarazioni di intento all'approvazione della modifica statutaria. Ma queste iniziative hanno cominciato a caratterizzarsi come un movimento nel momento in cui, dopo la proposta dell'allora Vicepremier On. Fini sui “tempi maturi per la concessione del diritto di voto agli immigrati” nel lontano ottobre del 2003, hanno conquistato quella rilevanza mediatica nazionale dove l'attenzione data alle esperienze locali e regionali, può contare di più della loro diffusione sul territorio, e comunque crea le condizioni per coinvolgere altre autonomie territoriali.

⁸ Articolato e relazione di accompagnamento possono essere scaricati dal sito dell'ANCI, www.anci.it, sezione “immigrazione”.

1.1 Le iniziative delle Regioni e il contenzioso costituzionale

Per quanto riguarda le Regioni, l'idea di promuovere il riconoscimento del diritto di voto agli immigrati si è fatta strada nel corso della nuova stagione statutaria nell'ambito della discussione sulla c.d. "cittadinanza regionale", ovvero il *corpus* di diritti da riconoscere alla comunità regionale. Per la verità, fino a marzo del 2004, solamente la Regione *Toscana*⁹ aveva preso in carico nella bozza di Statuto (luglio 2003) la questione dell'estensione del diritto di voto agli immigrati, mentre nelle altre Regioni prevaleva tra gli estensori la convinzione che le Regioni non fossero a ciò competenti¹⁰. Poi anche in *Emilia Romagna*, nel corso del dibattito consiliare per l'approvazione della l.r.n. 5/2004 recante "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati"¹¹, la questione dell'inserimento di un principio sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri nel nuovo Statuto è emersa con forza, tanto da portare la Commissione Statuto ad approvare un articolo in merito.

Alla fine, gli Statuti approvati da entrambe le Regioni prevedono delle disposizioni di principio sul riconoscimento del diritto di voto agli immigrati: mentre in quello toscano l'art. 3.6 stabilisce che: "*La Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati*", in quello emiliano l'art. 2.1 lett. f) prevede che la Regione assicura "*nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti*". Quelli della Toscana e dell'Emilia-Romagna sono rimasti però due casi isolati tra le dieci¹² Regioni ordinarie che hanno "tagliato il traguardo" dello Statuto. Del resto, come noto, il Governo ha impugnato le disposizioni di entrambi gli statuti relative al voto agli immigrati, le quali nonostante non siano state censurate dalla Corte, sono uscite fortemente indebolite dal Suo giudizio non solo perché è stata negata la loro efficacia giuridica ma anche perché il problema della competenza regionale nella disciplina dell'elettorato degli stranieri è stato lasciato sostanzialmente aperto¹³. Se dalla pagine dei giornali è "stata cantata vittoria" per la mancata censura, in realtà da un punto di vista strettamente giuridico, con le sentenze 372 e soprattutto 379 del 2004 l'ipotesi interpretativa a

⁹ Questo escludendo il caso del Veneto dove la proposta di Statuto Cacciari riconosceva i diritti politici agli stranieri extracomunitari dopo cinque anni di residenza, ma era solamente una proposta di un gruppo politico.

¹⁰ Questi dati sono emersi nel corso della ricerca empirica per la tesi di laurea.

¹¹ L'art. 8 di questa legge recante "Partecipazione e rappresentanza a livello locale", prevede al primo comma: "La Regione, per promuovere una effettiva partecipazione ed il protagonismo dei cittadini stranieri immigrati nella definizione delle politiche pubbliche, favorisce la realizzazione di percorsi a livello locale, con particolare attenzione all'equilibrio di genere ed alle aree di provenienza e 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*".

¹² Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria.

¹³ Così CORSI, 2005, p. 47; SALAZAR, 2005; ROSSI, 2006, p. 14 e 18 ss.

favore della competenza delle Regioni a riconoscere il diritto di voto agli stranieri si è allontanata ulteriormente dal diritto costituzionale vivente (si veda il paragrafo 4.2).

Nonostante questo la Regione Toscana, pur consapevole delle difficoltà sul piano giuridico¹⁴, continua a portare avanti sul piano politico la via regionale al voto agli immigrati, tanto da parlare esplicitamente di diritto di voto e “rappresentanza politica diretta” degli stranieri nella bozza per la nuova legge regionale sull’immigrazione¹⁵. Del resto, nel dibattito politico sulla legge regionale uno dei temi centrali è quello del riconoscimento del diritto di voto agli immigrati, in favore del quale tutta la Giunta si è più volte impegnata¹⁶.

Anche in *Friuli Venezia Giulia*, in occasione della redazione della proposta di legge costituzionale per la revisione dello Statuto, approvata il primo febbraio 2005, è emerso il tema del riconoscimento del voto agli immigrati, tanto che uno degli articoli più discussi durante l’approvazione dello Statuto in Consiglio è stato proprio l’art. 33 sull’elettorato attivo¹⁷. Del resto così è stato durante i lavori nella V Commissione e infatti una delle domande chiave rivolte agli esperti del Comitato di consulenza giuridica riguardava proprio la questione del diritto di voto degli immigrati¹⁸. L’idea di riconoscere nel nuovo Statuto il diritto di voto regionale agli stranieri era nata nella Convenzione per la stesura del nuovo statuto¹⁹. Dopo il passaggio dello Statuto in Commissione e in Consiglio, il testo definitivo

¹⁴ A pagina 18 del documento di lavoro per la nuova legge regionale sull’immigrazione, scaricabile dal sito www.immigrazioneintoscana.it, in merito all’art. 3.6 dello Statuto si dice che: “Lo Statuto, pur rimanendo saldamente ancorato al tracciato costituzionale, tuttavia ha dato pieno riconoscimento a situazioni non pacifiche nel dibattito giuridico e istituzionale nazionale”.

¹⁵ Cfr. a p. 12 del documento di lavoro per la nuova legge sull’immigrazione, il capo IV sulla “partecipazione sociale”.

¹⁶ Cfr. i comunicati stampa della Giunta Regionale sul sito www.primapagina.regione.toscana.it

¹⁷ Cfr. relazione di accompagnamento alla proposta di legge costituzionale p. 9 (pdl cost. n. 519 del 2006). Per ricostruire il percorso di redazione della proposta di revisione dello Statuto si può consultare il sito: <http://www.consiglio.regione.fvg.it/consreg/frame/statuto/>

¹⁸ Cfr. Relazione di accompagnamento a p. 7 nonché il resoconto della seduta del 12 ottobre 2004 della V Commissione scaricabile dal sito del Consiglio, sezione “Attività”: <http://www.consiglio.regione.fvg.it/>

¹⁹ Nel documento preparatorio dell’aprile 2004 nella sezione dedicata ai diritti si legge: “In tema di **diritti di elettorato attivo e passivo** andrebbe valutato **se introdurre a livello di Statuto una disciplina differenziata (in senso ampliativo) fondata sulle peculiarità regionali, ...**” (p.12). Nella sezione sugli organi della Regione, relativamente alla definizione dell’elettorato si legge: “Andrebbe valutata l’eliminazione dell’attuale limitazione dell’elettorato passivo in ordine al requisito dell’età minima di 25 anni, nonché **l’eventuale allargamento dell’elettorato attivo ai residenti che non siano cittadini italiani (es. residenti da lungo tempo)**” (p.26). Nella bozza di Statuto elaborata dalla Commissione l’art. 30 stabiliva che: “1. Sono elettori gli iscritti nelle liste elettorali di un Comune del Friuli Venezia Giulia che abbiano raggiunto la maggiore età entro il termine fissato per la consultazione e i cittadini dell’Unione Europea iscritti nelle liste elettorali aggiunte per le elezioni comunali. 2. La legge disciplina l’iscrizione nelle liste elettorali comunali di tutti i cittadini dell’Unione Europea residenti in uno dei Comuni della Regione”. Erano inoltre previste due opzioni alternative: A) SENZA VOTO AI CITTADINI DELL’UNIONE EUROPEA (nel caso, si sarebbero dovuti sopprimere il comma 2 e al comma 1 le parole “e i cittadini dell’Unione Europea iscritti nelle liste elettorali aggiunte per le elezioni comunali”); B) CON VOTO AGLI EXTRACOMUNITARI RESIDENTI (al comma 1 si sarebbe dovuto aggiungere il seguente periodo: “Sono altresì elettori i cittadini di Stati non appartenenti all’Unione Europea, purché iscritti continuativamente all’anagrafe della popolazione residente da almeno cinque anni.”).

dell'art. 33 sull'elettorato attivo per le elezioni del Consiglio regionale stabilisce che: “1. Sono elettori gli iscritti nelle liste elettorali di un comune del Friuli Venezia Giulia e i cittadini dell'Unione europea iscritti nelle liste elettorali aggiunte per le elezioni comunali. 2. E' riservata alla legge dello Stato la disciplina dell'iscrizione nelle liste elettorali comunali di tutti i cittadini, compresi quelli di Paesi non appartenenti all'Unione europea, residenti in uno dei comuni del Friuli Venezia Giulia”²⁰. Alla fine quindi gli stranieri extracomunitari sono rimasti esclusi dall'estensione del diritto di voto; in ogni modo con questa disposizione il FVG da un lato vorrebbe riconoscere il diritto di voto per le consultazioni regionali ai cittadini comunitari, novità comunque importante in quanto dei soggetti privi di cittadinanza italiana parteciperebbero all'elezione di un ente a potestà primaria, dall'altro, “imputando” allo Stato la competenza di disciplinare l'iscrizione degli stranieri extracomunitari alle liste elettorali, vorrebbe tutelare gli stranieri da limitazioni da parte del legislatore regionale del diritto di voto degli extracomunitari eventualmente riconosciuto a livello statale²¹. Nel paragrafo 4.3 indagheremo l'ammissibilità giuridica di queste disposizioni, che tuttavia fanno parte solo di una proposta di legge costituzionale ancora neanche presa in esame dal Parlamento. Vedremo come le Regioni Speciali si trovino in una situazione diversa da quella delle ordinarie, più favorevole alla loro competenza in materia.

1.2 Le iniziative dei Comuni e il “braccio di ferro”²² impossibile con il Governo

Per quanto riguarda le iniziative di *Comuni e Province*, il “movimento dal basso” per il riconoscimento del diritto di voto locale agli immigrati ha riguardato soprattutto i Comuni ed è stato caratterizzato innanzitutto da iniziative “moderate” di estensione dell'elettorato per le elezioni circoscrizionali, nonché da iniziative “radicali” che si sono spinte anche ad estendere il diritto di voto amministrativo, in entrambi i casi tramite la modifica dello Statuto comunale. Precursore “indiscusso” di tutti gli enti locali è stato il Comune di Forlì che ha modificato il suo Statuto nel “lontano” 9 aprile del 2001 per riconoscere il diritto di voto alle elezioni

²⁰ Anche il testo approvato dalla V Commissione prevedeva che: “1. Sono elettori gli iscritti nelle liste elettorali di un comune del Friuli Venezia Giulia che abbiano raggiunto la maggiore età entro il termine fissato per la consultazione e i cittadini dell'Unione europea iscritti nelle liste elettorali aggiunte per le elezioni comunali. 2. La legge disciplina l'iscrizione nelle liste elettorali comunali di tutti i cittadini dell'Unione Europea residenti in uno dei Comuni della Regione”. Il secondo comma modificato a tutela degli stranieri extracomunitari, seppur “rinunciando” alla competenza della Regione in materia, è stato inserito nel corso del dibattito consiliare.

²¹ E' importante sottolineare che nella legge regionale 4 marzo 2005, n. 5 recante “Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati”, non viene fatto nessun riferimento al riconoscimento del diritto di voto agli immigrati, nonostante ciò fosse stato “auspicato” dall'assessore all'immigrazione Antonaz in sede di redazione della legge.

²² Di “braccio di ferro” tra Governo ed autonomie locali parla Giupponi, 2006 (b).

circoscrizionali ai “*cittadini stranieri residenti nel comune di Forlì da almeno due anni rispetto alla data di svolgimento della consultazione*” (art. 50). Poi hanno seguito la “*via Forlì*”, ovvero l’estensione dell’elettorato solamente per le elezioni circoscrizionali, altri Comuni, tra cui: Torino (luglio 2005), Cesena, Mogliano Veneto (TV), Perugia, Jesi, La Spezia, ecc...Genova è stato invece il Comune “più importante” ad aver modificato il suo Statuto (27 luglio 2004) per dare accesso agli immigrati non solo alle elezioni circoscrizionali ma anche, e soprattutto, a quelle amministrative. La “*via Genova*” è stata seguita, tra gli altri, dai Comuni di Calenzano (FI), Ragusa ed Ancona, la quale ha esteso in un prima deliberazione il diritto di voto circoscrizionale e in una seconda anche quello amministrativo (aprile 2005). Altri Comuni che stanno portando avanti iniziative di vario genere in materia sono Venezia, Bologna, Vicenza, Rimini, ecc...Si è via via creata tra i Comuni una rete di collaborazione tecnico-politica che ha portato a coinvolgere, anche grazie alla “cassa di risonanza mediatica”, sempre più enti locali in un crescente effetto di traino²³.

Nei paragrafi 3 e 5 si cercherà di capire se queste iniziative della politica siano giuridicamente ammissibili, ma si vuole premettere ora che in dottrina mentre c’è consenso quasi unanime riguardo alla competenza dei Comuni a riconoscere agli immigrati il diritto di voto per le elezioni circoscrizionali, davvero pochi giuristi si sono espressi in senso favorevole per quel che riguarda il voto amministrativo per le elezioni comunali.

Come noto, fin dall’inizio il Governo si è opposto aspramente alle iniziative dei Comuni; ne è nato un conflitto istituzionale e politico ormai in stato avanzato e dai toni definiti. Tutto è cominciato con la *circolare* del Ministero dell’Interno n. 4 del 22 gennaio 2004 con la quale si è “sostenuta” l’incompetenza dei Comuni ad estendere agli immigrati il diritto di voto sia per le elezioni comunali che per quelle circoscrizionali, in quanto il principio costituzionale e legislativo che impone il requisito della cittadinanza non solo per il voto amministrativo ma anche per quello circoscrizionale, può essere modificato solo dalla normativa statale. A seguito di questa circolare, i Comuni di Forlì e Cesena che all’epoca avevano modificato i loro Statuti in questo senso, decisero di congelare le nuove disposizioni statutarie in occasione delle elezioni amministrative del maggio 2004 per timore di ricorsi che le invalidassero. Si ritiene che la circolare n. 4 del 2004 abbia avuto un effetto di freno sulle iniziative dei Comuni in merito all’estensione del voto per le Circoscrizioni²⁴. Nel luglio del 2004 entrò in scena il *Consiglio di Stato*, che chiamato dalla Regione Emilia-Romagna ad esprimere un

²³ Cfr. E. ROSSI, 2006, pp. 23-24; CARITAS (a cura di), 2005, pp. 37ss. Per un aggiornamento costante, in quanto viene riportata anche la rassegna stampa dei quotidiani locali sull’argomento, si può consultare il sito www.meltingpot.org, oppure il sito dell’ANCI, www.anci.it

²⁴ Cfr. GIUPPONI, 2004, p. 850

parere sull'iniziativa del Comune di Forlì, sconfessò di fatto la circolare in analisi, sostenendo la possibilità per i Comuni di estendere agli immigrati il diritto di voto per i Consigli circoscrizionali (Sez. II, n. 8007/2004 del 28 luglio 2004). La via comunale al voto circoscrizionale per gli immigrati sembrava spianata ma, come noto, dopo pochi mesi il Consiglio di Stato, interpellato dal Ministero dell'Interno, intervenne con due nuovi pareri ribaltando la posizione precedente: con il *parere del 16 marzo 2005* relativo al Comune di Genova che aveva riconosciuto agli stranieri sia il diritto di voto amministrativo che quello per le circoscrizioni dichiarò l'inammissibilità di tali iniziative (Sez. I, n. 9771/04 del 16 marzo 2005), mentre con il *parere del 6 luglio 2005* relativo alla situazione del Comune di Forlì, rovesciò la posizione assunta un anno prima sullo stesso caso, concludendo definitivamente per l'incompetenza dei Comuni a riconoscere anche il solo diritto di voto circoscrizionale (Sez. I e II, n. 11074/04 del 6 luglio 2005)²⁵. Il 17 agosto 2005, sulla base del parere del CdS del 16 marzo 2005, è stato disposto con D.P.R. l'annullamento straordinario a tutela dell'unità dell'ordinamento (ai sensi dell'art. 138 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL)) della delibera statutaria n. 105/2004 del Comune di Genova. Non era che il primo di una lunga serie di annullamenti delle modifiche statutarie che hanno riconosciuto il diritto di voto agli immigrati e che hanno caratterizzato uno scontro istituzionale duro ed impari²⁶. Tra l'altro il Governo non ha distinto tra i Comuni che hanno riconosciuto solo il voto per le circoscrizioni, che del resto sono la maggioranza, e quelli che hanno riconosciuto anche il voto per le elezioni comunali, disponendo comunque l'annullamento. Hanno subito così questo provvedimento tra gli altri i Comuni di Forlì, Torino (marzo 2006), Jesi, Perugia, La Spezia e Cesena (luglio-agosto 2006) da un lato, e quelli di Ancona (marzo 2006), Ragusa, Calenzano (giugno 2006) dall'altro. Importante sottolineare che con il cambio di maggioranza al Governo la posizione dello stesso in merito non è cambiata. Quindi i termini di questo scontro istituzionale sembrano ormai definiti: in attesa della pronuncia dei TAR davanti ai quali i Comuni hanno impugnato le delibere di annullamento, le istanze governative sono in posizione di netta superiorità. Da puntualizzare che mentre il "caso Genova" ha avuto molta attenzione dai media, suscitando un acceso dibattito politico, le successive modifiche statutarie nonché i conseguenti annullamenti straordinari sono passati quasi in silenzio. Una volta strutturatosi il comportamento del Governo anche la forza politica delle iniziative locali

²⁵ I pareri del Consiglio di Stato sono consultabili all'indirizzo: www.giustizia-amministrativa.it/Pareri/CDS.

²⁶ Lo stesso CdS nel parere del 16 marzo 2005 sul caso Genova si è interrogato sulla compatibilità dell'art. 138 del TUEL con la Costituzione, concludendo che: "sul punto, la parola risolutiva spetterà, ai sensi degli art. 134 e segg. Della Cost., alla Corte Costituzionale se e quando sarà investita della questione". Cfr. GIUPPONI, 2006c, p. 128 e ROSSI, 2006, p. 28.

sembra essersi indebolita: i Comuni modificano gli Statuti ma si sa che questa modifica verrà annullata dal Governo; la certezza dell'esito sembra quasi aver svuotato di senso l'azione politica...

2. Il dibattito dottrinale sul riconoscimento del diritto di voto agli immigrati

Come è noto, la questione del riconoscimento del diritto di voto ai non cittadini chiama in causa le categorie cardinali dello stato contemporaneo – *popolo, cittadinanza, sovranità, democrazia, diritti fondamentali* – necessitando una riflessione politico-giuridica e culturale sull'evoluzione e la crisi di questi concetti che, seppur fondamentale, in questa sede non può essere affrontata²⁷. Nella Costituzione italiana (nonché nelle più importanti carte internazionali sui diritti umani), il diritto di voto viene testualmente riconosciuto al solo cittadino, e non alla persona in quanto tale²⁸. Come è stato approfonditamente argomentato²⁹ però, nel nostro ordinamento costituzionale (né tanto meno nelle convenzioni internazionali sui diritti umani o nel diritto internazionale generale), *non* esisterebbe un principio che imponga l'*esclusione* assoluta dello straniero dai diritti politici. Però nella forma di stato democratica la sovranità appartiene al popolo (art.1 Cost. italiana) il quale, secondo la dottrina costituzionalistica tradizionale, è costituito dall'insieme di tutti coloro che sono legati all'ordinamento giuridico statale da un particolare vincolo, che prende il nome di cittadinanza; secondo questa dottrina quindi solamente ai cittadini potrebbero essere riconosciuti i diritti politici, e nello specifico il diritto di voto, l'esercizio dei quali costituisce espressione della sovranità popolare. Ma sull'onda lunga dell'evoluzione della comunità nazionale ad opera dei processi di internazionalizzazione dei diritti, di costruzione dell'Unione europea, del fenomeno migratorio nonché della crisi della sovranità statale tanto verso "l'alto" quanto verso "il basso", sono andati via via aprendosi degli spazi giuridici e teorici per il riconoscimento del diritto di voto locale agli stranieri ovvero per svincolare la capacità elettorale a livello locale dal possesso della cittadinanza italiana.

Esistono diverse posizioni dottrinali a riguardo che risultano dalla concezione del diritto di voto locale come espressione o meno di sovranità da un lato e dall'interpretazione del

²⁷ Per una trattazione giuridica sull'evoluzione del concetto di popolo e di cittadinanza si veda per tutti CUNIBERTI, 1997 e bibliografia ivi riportata. Per una ricostruzione storica dei principali concetti del costituzionalismo moderno, BARBERA, 1997. Per alcuni spunti dalle dottrine politiche, soprattutto sul tema dei diritti fondamentali, FERRAJOLI, 1994 e GOZZI, 1997.

²⁸ Cfr Artt. 48 e 51 Cost. italiana; artt. 21 par. 1 e 25, al. a) rispettivamente della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* e del *Patto sui diritti civili e politici*; art. 3 del protocollo addizionale alla CEDU del 20 marzo 1952.

²⁹ Per tutti CUNIBERTI, 1997, e in particolare p 381-393.

riferimento testuale al “cittadino” nell’art. 48 Cost. dall’altro. La dottrina più consolidata³⁰ (e più conforme alla teoria tradizionale della sovranità e della cittadinanza prima brevemente delineata) argomenta la possibilità del riconoscimento del voto locale anche ai non cittadini in base alla teoria secondo cui il voto locale non integrerebbe esercizio di sovranità e sarebbe quindi esercitabile anche da chi non faccia formalmente parte del popolo italiano.

Ma mentre secondo alcuni³¹ il riconoscimento del diritto di voto locale agli stranieri necessita della revisione costituzionale dell’art. 48, per la stragrande maggioranza dei contributi dottrinali più recenti³² l’attuale ordinamento costituzionale non esprime un divieto esplicito dello straniero dai diritti politici e quindi consente l’estensione degli stessi con legge ordinaria.

Sulla base della nota e ormai consolidata dottrina³³ che ha interpretato il riferimento testuale ai cittadini nelle disposizioni costituzionali che sanciscono i diritti fondamentali non come esclusione dello straniero ma come garanzia costituzionale per il solo cittadino, prospettando la possibilità di estensione legislativa di quei diritti allo straniero, questi costituzionalisti propongono con forza l’interpretazione del riferimento ai cittadini anche nell’48 *non* come *divieto di estensione del diritto di voto* agli stranieri ma come *garanzia* di quel voto per i *soli cittadini*. Secondo questa interpretazione il legislatore ordinario sarebbe libero di attribuire o non attribuire il diritto di voto allo straniero e di stabilire, nei limiti della ragionevolezza, anche un trattamento diverso tra cittadini e stranieri e tra stranieri e stranieri (ad esempio riconoscendo il diritto solamente ai residenti da un certo periodo).

Per il diritto di voto passivo (art. 51.1 Cost.) si propone la medesima interpretazione con l’unica differenza che il legislatore ordinario non può stabilire una totale parificazione tra

³⁰ Per tutti LUCIANI, 1992 e 1999; MELICA, 1996, p 33; GIUPPONI, 2003.

³¹ Per tutti LANCHESTER, 1993, p 1124; D’ORAZIO, 1992, p 268-269. Da ultimo GIUPPONI, 2003, 2006 e 2006. Per una ricognizione dei diversi orientamenti all’interno di questa posizione dottrinale si veda BONETTI, 2003, par. 1.2.

³² PIRAINO, 1984, p 989ss; LUCIANI, 1992, p 203ss; MELICA, 1996; GROSSO, 1999, p 175-176 e 2001 118-124; CUNIBERTI, 1997, passim e 381-393; CORSI, 2001, p 299ss. Da ultimi COLETTA, 2003, p 304ss e SCARSELLI, 2003, p 36-38. Da notare che i contributi dottrinali più recenti sostengono soprattutto questa interpretazione estensiva dell’art.48 ma i manuali di diritto costituzionale e pubblico più recenti (il BARILE, il MARTINEZ, ...), salvo il FUSARO, BARBERA, 2001, non la prendono in considerazione, continuando a proporre il “dogma” della cittadinanza come titolo esclusivo dei diritti politici. Anche in occasione del dibattito politico-giuridico che ha occupato i quotidiani in seguito alla presa di posizione del Vice Premier On. Fini in senso favorevole all’estensione del diritto di voto amministrativo ai cittadini non comunitari (*Corriere della Sera*, 8 ottobre 2003), la maggior parte dei costituzionalisti intervenuti hanno ritenuto giuridicamente ammissibile la via ordinaria al voto amministrativo; così ad esempio Luciani in *La Stampa*, 9 ottobre 2003, Caravita in *il Giornale*, 11 ottobre 2003, Merlini in *la Repubblica*, 18 ottobre 2003.

³³ Antesignano BARBERA, 1975, 116-117; poi ripreso, tra gli altri, da D’ORAZIO, 1992, p 115ss. Da rilevare che gli esponenti di questa dottrina non ritengono che essa sia applicabile ai diritti politici, ritenendola valida solamente per i diritti che appartengono alla persona in quanto tale; cfr. GIUPPONI, 2003.

cittadino e straniero, essendo a ciò competente solamente il legislatore costituzionale ai sensi dell'art.51.2 Cost³⁴.

Tale impostazione ritiene costituzionalmente ammissibile aprire con fonte ordinaria il diritto di voto ai non cittadini. Essa del resto trova riscontro in precedenti giurisprudenziali e normativi, e in profili di diritto comparato:

- la recente sentenza n. 172/1999 , dove la Corte ha dichiarato che “la portata normativa della disposizione costituzionale è...quella di stabilire *in positivo* e non già di circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del dovere costituzionale”; pur trattandosi di un dovere e non di un diritto, la Corte ha dato per la prima volta tale significato al riferimento testuale ai “cittadini” all’interno dei “rapporti politici”³⁵.
- l’istituzione della *cittadinanza dell’Unione europea* da un lato ha messo in crisi la teoria tradizionale per la quale la cittadinanza italiana sia l’unico titolo per partecipare al voto, dall’altro, poiché è stata “recepita” con legge ordinaria, ha dato fondamento alla lettura estensiva dell’art. 48 Cost., (nonostante la via ordinaria sia stata giustificata sulle “larghe spalle” dell’art. 11 Cost.).
- il capitolo C della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla partecipazione dello straniero alla vita pubblica locale, firmata a Strasburgo il 5 febbraio 1992, andando nello stesso senso della cittadinanza europea, riconosce il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali agli stranieri residenti da almeno cinque anni in condizioni di parità con i cittadini³⁶.
- Nell’Europa a 15 solamente cinque paesi – Italia, Austria, Germania, Francia, Grecia – non hanno ancora riconosciuto il diritto di voto agli immigrati. Gli stranieri possono votare con la sola condizione di un periodo minimo di residenza in Svezia (1975), Danimarca (1981), Finlandia (1995), e Paesi Bassi (1983); senza limitazioni in Irlanda (1963); in condizioni di reciprocità in Portogallo (1976) e Spagna (1985); in Gran Bretagna se provenienti dal Commonwealth; in Lussemburgo (solo attivo) e in Belgio (2004)³⁷.

Ma il non cittadino può essere ammesso anche all’esercizio del voto per le elezioni regionali? Come anticipato, tra i sostenitori di una lettura estensiva dell’art. 48 Cost. vi è chi la considera

³⁴ Cfr. per tutti Corsi, 2001, p 317ss.

³⁵ Cfr. GROSSO,2001, p 109-117; CORSI, 2001, p 277ss; COLETTA, 2003, p 352-355

³⁶ Si sostiene che la ratifica di questo capitolo da parte dell’Italia, come del resto il legislatore si era impegnato a fare nell’art. 9 della l. n. 40/1998, fornirebbe il fondamento giuridico, nonché la via più veloce, per il riconoscimento del diritto di voto agli immigrati per via ordinaria attraverso la copertura dell’art. 11 Cost. come nel caso del Trattato sull’Unione europea. Così BONETTI, 2003

³⁷ Cfr. ZINCONE-ARDOVINO, 2005, p 745ss.

valida solamente per il voto amministrativo in quanto questo non integrerebbe esercizio di sovranità (Melica, Luciani), e invece chi, sulla base dell'evoluzione dei concetti di popolo, cittadinanza, sovranità e, in generale, di una concezione sostanziale di comunità politica, la ritiene applicabile a qualsiasi livello di elezioni, sia esso locale, regionale, o nazionale, ritenendo possibile l'ammissione dello straniero all'esercizio della sovranità e quindi alla definizione dell'indirizzo politico di un ente a potestà legislativa ordinaria³⁸.

3. Stato, Regioni e Comuni: chi può riconoscere il diritto di voto agli immigrati dopo la riforma del titolo V?

La lettura estensiva dell'art. 48 Cost. che ammetterebbe anche il non cittadino all'esercizio del voto almeno per le consultazioni locali e regionali è il *presupposto* per ipotizzare qualunque competenza delle autonomie territoriali a riguardo. E' importante ricordare che anche su questo presupposto non c'è né giurisprudenza né consenso unanime in dottrina, sebbene sia sicuramente diffuso soprattutto nella dottrina più recente sul tema.

Il secondo passo è quello di considerare il riparto di competenze e il contenuto delle materie del nuovo titolo V, al fine di stabilire, o meglio ipotizzare, quale fonte – statale, regionale o comunale – sia competente a disciplinare il diritto di voto degli immigrati³⁹.

Infine, è necessario considerare se, pur essendo possibile ipotizzare la competenza delle autonomie territoriali in base al riparto delle materie, non si profili una violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, e in particolare del principio di uguaglianza, che porti ad escludere la competenza decentrata, come vedremo nel paragrafo 4.1.

Secondo il riparto di competenze stabilito dalla riforma del titolo V, sono di competenza esclusiva dello Stato (art. 117.2) da un lato la condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea (lett.a)), l'immigrazione (lett. b)) e la cittadinanza (lett. i)), dall'altro le leggi elettorali degli organi dello Stato (lett. f)) e la legislazione elettorale di Comuni, Province e Città metropolitane (lett. p)). Inoltre, ai sensi dell'art. 122.1 Cost. è di potestà legislativa concorrente il sistema di elezione delle Regioni, che è disciplinato dalla legge regionale nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge statale.

³⁸ Cuniberti, Grosso, Corsi, Coletta, nonché da ultimi SALAZAR, 2005 e ROSSI, 2006, p 14-18.

³⁹ Del resto questa è un'operazione ermeneutica non semplice e mai data per definitiva, soprattutto ora che non esiste una giurisprudenza consolidata a riguardo (cfr. le sentt. 300/2005, 156/2006 e 432 del 2005). Cfr. RUGERI, SALAZAR, 2005, p 325 ss.

Dato questo riparto di competenze, la disciplina dell'elettorato attivo e passivo degli immigrati in quale area materiale rientra? E ancora, esiste una diversa competenza a seconda del tipo di voto, ovvero sia esso nazionale, regionale, amministrativo o circoscrizionale?

La maggioranza della dottrina⁴⁰ ritiene che la disciplina del diritto di voto rientri nella materia elettorale. Secondo questa interpretazione quindi sarebbe di competenza esclusiva statale la disciplina della titolarità e dell'esercizio del diritto di voto per le elezioni del Parlamento (art. 117.2, lett. f) ma anche per le elezioni comunali (art. 117.2, lett. p)).

Non può dirsi però la stessa cosa per le elezioni regionali dove la materia "sistema di elezione" è di competenza concorrente regionale (art. 122.1 Cost.)⁴¹ e tra le materie di competenza esclusiva dello Stato enumerate nell'art. 117.2 non compare la "legislazione elettorale delle Regioni"⁴². Quindi la materia elettorale regionale nel suo complesso, compresa la disciplina del diritto di voto per le elezioni regionali, sarebbe di competenza della legge regionale nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale. Il riparto della materia elettorale regionale tra Stato e Regioni stabilito dall'art. 122.1 Cost. e confermato dalla giurisprudenza costituzionale è quindi il seguente: alla legge statale la definizione dei principi fondamentali, alla legge regionale tutto il resto⁴³. La disciplina dell'elettorato per le elezioni regionali spetterebbe quindi alla legge statale che stabilisce i principi fondamentali della materia. Ma cosa succede se in questa legge statale, come di fatto succede nella l. n. 165 del 2004, non viene prevista l'estensione del diritto di voto regionale agli stranieri e nemmeno

⁴⁰ Tra gli altri BONETTI, 2006; ROSSI 2006; SALAZAR, 2005, CORSI, 2005, FRANCHI SCARSELLI, 2003. Diverse poi le conclusioni a cui giunge in base alla lettura combinata dell'art. 122.1 e dell'art. 117.2 lett.a) su cui si veda par. 4.1. Al contrario GIUPPONI sostiene che farebbe parte della materia elettorale non l'attribuzione del diritto di voto, ma solamente la disciplina del suo esercizio, la titolarità del voto essendo un presupposto definito in Costituzione e modificabile solamente con legge costituzionale. Bonetti, facendo notare come sia molto difficile distinguere nella pratica tra la titolarità di un diritto e il suo esercizio, sostiene invece che la disciplina del diritto di voto faccia parte della materia elettorale. Cfr. GIUPPONI, 2005 e 2006 a), b) e c).

⁴¹ Mentre prima della riforma del titolo V, ai sensi del testo originario dell'art. 122.1, la disciplina dell'elezione dei Consigli regionali era riservata alla legge statale.

⁴² Generalmente in dottrina con l'espressione "**sistema di elezione**" non si intende la disciplina complessiva del fenomeno elettorale (individuata appunto con il termine "**legislazione elettorale**"), ma solamente di quegli aspetti che attengono alla forma di governo (mentre la legislazione elettorale riguarderebbe aspetti attinenti alla forma di stato, tra cui ovviamente la definizione dell'elettorato). In questo caso però il termine "sistema di elezione" equivarrebbe a quello di "legislazione elettorale", perché questa materia non viene attribuita al legislatore statale nell'art. 117.2. e non può certo ritenersi che sia di competenza esclusiva regionale ai sensi del 117.4. Secondo questa interpretazione del contenuto della materia "sistema di elezione" i principi statali sarebbero soprattutto volti ad indirizzare e vincolare la potestà regionale per gli aspetti della materia elettorale regionale che attengono alla forma di stato, mentre la fonte regionale sarebbe impegnata a disciplinare gli elementi legati alla forma di governo. Così, più approfonditamente CARLI, FUSARO, 2001, p 105-106. *Contra* LANCHESTER, 2001.

⁴³ Così sent. n 196/2003, considerato in diritto n. 4 e n. 6, e soprattutto sent. n. 2/2004, considerato in diritto n. 8, dove si parla di competenza del legislatore regionale per "tutta la parte residua".

il divieto di tale estensione?⁴⁴ Si potrebbe sostenere, con le dovute cautele data la delicatezza del tema, che allora le Regioni possano essere competenti a farlo? Se è vero che la Corte ha prospettato una rigida separazione di competenze tra Stato e Regioni (sentt. 196/2003 e 2/2004) che difficilmente ammetterebbe la competenza regionale a disciplinare ciò che è comunemente ritenuto un principio fondamentale (ovvero la disciplina dell'elettorato), è vero anche che lo Stato non ha ritenuto essere un principio fondamentale l'estensione del diritto di voto regionale agli stranieri⁴⁵, e che non esiste un principio costituzionale o legislativo di esclusione dello straniero (comunitario e/o extracomunitario) dal diritto in parola.

Data questa ricostruzione del complesso riparto della materia elettorale regionale fra fonte statale e fonte regionale, secondo noi è possibile ipotizzare la competenza delle Regioni a riconoscere agli immigrati il diritto di voto regionale, seppur tale ipotesi sia minoritaria in dottrina⁴⁶ e non sia confortata dalla giurisprudenza in materia (sentt. 196/2003 e 2/2004).

Approfondiremo nel paragrafo 4.1 la sostenibilità giuridica di questa competenza regionale in base ad una interpretazione sistematica delle norme costituzionali, mentre possiamo già da ora concludere quanto segue:

- L'ipotesi che i *Comuni e le Province* possano riconoscere autonomamente con fonte statutaria il diritto di voto amministrativo agli immigrati residenti nel loro territorio

⁴⁴ E' necessario aprire una parentesi sull'individuazione dei principi fondamentali in materia elettorale regionale. Prima dell'approvazione della 165 del 2004, la legge quadro sulle elezioni regionali approvata ai sensi del 122.1, la Corte aveva sostenuto che anche in materia elettorale era possibile desumere i principi fondamentali dalla legislazione vigente (sentt. n. 196 e 201 del 2003) in analogia con quanto stabilito per le materie dell'art. 117.3 (sent. 282 del 2002). Non è chiara la formula dell'art. 1, ma sembrerebbe che il Parlamento abbia voluto definire *ex novo* e in via esclusiva il quadro dei principi fondamentali della materia elettorale regionale (cfr. verbali di seduta del 6 ottobre 2003), ovvero che ora non sarebbe più possibile desumere dal complesso della normativa statale altri principi oltre a quelli previsti nella legge 165 del 2004. Se è vero che sul piano pratico l'eventuale assenza di disciplina di principio nella legge in esame potrebbe costringere a desumerla dalla precedente legislazione, non si può certo escludere che il legislatore statale abbia scelto di non prevedere alcuni principi fondamentali ritenuti tali nella disciplina previgente fossero essi espressi o desunti dal complesso delle norme statali in materia. Diverso sembra invece essere il caso dei decreti legislativi ai sensi della legge 131 del 2003, che svolgerebbero solamente una funzione ricognitiva; così la Corte nella sentenza n. 280 del 2004. Su questi temi si veda comunque STERPA (a) 2005, p. 9-11. In ogni modo, se si condivide una lettura estensiva dell'art. 48 Cost., non esistono principi statali che sanciscano il divieto di estensione allo straniero del diritto di voto, siano essi espressi nella legge 165 del 2004 o desunti dalla legislazione precedente.

⁴⁵ Se la fonte competente a stabilire i principi fondamentali non esprime un divieto di accesso all'elettorato degli stranieri, in base a cosa si dovrebbe ritenere che questo sia un principio fondamentale della materia e non riguardi invece "tutta la parte residua"? Tanto più che la legge 165 del 2004 pretenderebbe di disciplinare i principi in via esclusiva. Solo la Corte può in ultima istanza vagliare la natura delle norme, è stabilire cosa sia principio e cosa sia "il resto", tanto più che la distinzione tra principio e regola è nella pratica sfumata ed incerta. Su questo ultimo punto cfr. da ultimo RUGGERI, 2006, p. 33. Per un'analisi dell'art. 1 della 165/2004 e la ricostruzione della giurisprudenza sui principi fondamentali in materia elettorale regionale, si veda ancora STERPA, 2005(a).

⁴⁶ Sostengono la competenza delle Regioni a riconoscere il diritto di voto agli stranieri in base all'art. 122.1 FUSARO, 2001, p. 118; ROSSI, 2006, p. 18ss; CORSI, p. 46 ss. *Contra* FRANCHI SCARSELLI, 2003, p. 54 ss; RUGGERI, SALAZAR, 2005, p. 344; SALAZAR, 2005, p. 161; GIUPPONI 2003, 2004 e 2006; STERPA, 2005 b) e c).

non sembra sostenibile per un *limite di competenza*: la disciplina del diritto di voto per le elezioni amministrative sarebbe infatti di competenza esclusiva dello Stato ai sensi tanto della lettera a) quanto della lettera p) dell'art. 117.2 della Costituzione⁴⁷.

- Dato il riparto di competenze stabilito dagli articoli 117 e 122 della Cost. nonché il principio di pariordinazione dell'art. 114 Cost., l'eventuale competenza regionale ad estendere il diritto di voto agli immigrati può riferirsi solamente alle elezioni regionali, la disciplina dell'elettorato amministrativo essendo di competenza statale (cosa su cui invece c'è stata sulla stampa enorme confusione).

4. Possono le Regioni riconoscere il diritto di voto agli immigrati per le elezioni regionali?

Come anticipato, l'ipotesi di competenza delle Regioni a disciplinare anche l'elettorato per le consultazioni regionali ai sensi dell'art. 122.1 Cost. deve essere ricompresa in una ricostruzione sistematica che consideri da un lato tutte le materie dell'art. 117 e dall'altro la compatibilità della competenza regionale con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

In teoria, anche alla luce di questa ricostruzione sistematica era possibile, seppur difficile, ipotizzare la competenza delle Regioni, ma con l'evolversi della giurisprudenza, e in particolare dopo la sent. n. 379 del 2004, i margini di sostenibilità giuridica si sono ulteriormente assottigliati.

4.1 L'ipotesi della competenza delle Regioni prima della sentenza n. 379 del 2004

Secondo il riparto di competenze stabilito dalla riforma del titolo V lo Stato ha potestà legislativa esclusiva in materia di "condizione giuridica dei cittadini extracomunitari" (art. 117.2 lett. a)): nonostante in mancanza di una giurisprudenza consolidata non sia pacifica in dottrina la definizione del contenuto di questa materia, secondo i più⁴⁸ bisognerebbe comprendere al suo interno anche la disciplina del diritto di voto degli immigrati che quindi spetterebbe alla competenza esclusiva statale ai sensi del 117.2 lett.a) e non a quella regionale concorrente ai sensi del 122.1. A noi sembra invece piuttosto che la disciplina del diritto di voto degli immigrati rientri in entrambi gli ambiti materiali e che una lettura sistematica degli

⁴⁷ Così la stragrande maggioranza della dottrina che si è occupata del tema: cfr. per tutti FRANCHI SCARSELLI, 2003. *Contra* Giupponi che considera la titolarità del voto un presupposto disciplinato dall'art. 48 Cost. A favore della competenza dei comuni ANGIOLINI, 2004.

⁴⁸ FRANCHI SCARSELLI, 2003; RUGGERI, SALAZAR, 2005, p. 344; SALAZAR, 2005, p. 161; BETTINELLI, 2005; BONETTI, 2006, STERPA, 2005 (c), p. 95ss. *Contra* GIUPPONI 2006 per i motivi sopra esposti.

articoli in analisi richieda una logica di reciproca integrazione delle competenze e quindi delle fonti, invece di una logica di rigida separazione. Del resto il Governo impugnando prima la legge regionale dell'Emilia Romagna sull'integrazione degli immigrati (l.r.n. 5 del 2004) e poi quella del Friuli Venezia Giulia (l.r.n. 5 del 2005) ha provato a sostenere che la competenza statale ai sensi del 117.2 lett. a) potesse escludere qualsiasi altro intervento della legge regionale in quella materia; la Corte ha invece rifiutato questa impostazione ritenendo che le Regioni avessero titolo ad intervenire in base alle loro competenze concorrenti o esclusive in materie quali l'assistenza, l'istruzione, la salute e l'abitazione (cfr. sentt. n. 300/2005 e 156/2006)⁴⁹. Alla luce di questa recente giurisprudenza si potrebbe ritenere che la competenza esclusiva statale in materia di "condizione giuridica degli stranieri" non escluda né sovrasti l'eventuale competenza concorrente regionale nella disciplina del diritto di voto degli stranieri: mentre la prima definirebbe il *minus* obbligatorio valido in tutto il territorio nazionale⁵⁰, la seconda aprirebbe a spazi di differenziazione a livello regionale, nel caso a livello statale non venga stabilito il divieto di estensione del diritto di voto regionale agli stranieri. Questa impostazione, in linea con la giurisprudenza sui livelli essenziali dei diritti civili e sociali (sentt. nn. 282 del 2002, e da ultima 248 del 2006) e in generale con il *favor humanae libertatis* che caratterizza l'intera Carta costituzionale, ci sembra possa proporre una ricostruzione del riparto di competenze volta al bilanciamento equilibrato dei valori di unità ed autonomia, non riscontrabile nelle ricostruzioni che attribuiscono solamente allo Stato la competenza ad estendere il diritto di voto regionale agli immigrati⁵¹.

Se a nostro avviso la competenza esclusiva statale nella disciplina della condizione giuridica dello straniero ai sensi dell'art. 117.2 lett. a) non escluderebbe la competenza regionale ad estendere il diritto di voto agli immigrati in base all'art. 122.1 Cost., forse però tale ipotesi è da scartare per *violazione* del *principio di uguaglianza* (art. 3, commi 1 e 2), in quanto una disciplina diffusa, differenziata ed eventuale di un diritto fondamentale, sotto il profilo sia della titolarità che dell'esercizio, mancherebbe della necessaria uniformità richiesta dall'art. 3

⁴⁹ In dottrina prevale l'impostazione proposta dalla Corte, cfr. BALDIN, 2005; RUGGERI, SALAZAR, 2005; CORSI, 2005. *Contra* BONETTI 2002, che ritiene che con il nuovo riparto di competenze stabilito dalla riforma del titolo V le Regioni non avrebbero un titolo autonomo di intervento in materia di integrazione degli immigrati ma potrebbero intervenire solamente nei limiti in cui espressamente la legge statale lo permetta. Cfr. anche STRAZZARI, 2006 che riprende l'impostazione di Bonetti, 2002.

⁵⁰ Così CORSI, 2001 e 2005 che però qui si riferisce all'assistenza sociale agli stranieri.

⁵¹ Un problema di questa ricostruzione dal punto di vista del rigore formale è rappresentato dalla distinzione tra titolarità ed esercizio dei diritti. Se non solleva particolari perplessità l'idea che la Regione stabilisca un trattamento di maggior favore relativamente all'esercizio di un diritto la cui titolarità è attribuita a livello statale, è meno pacifico che la stessa possa riconoscere la titolarità di un diritto non riconosciuto a livello statale, come nel caso del diritto di voto regionale.

Cost.⁵². In particolare potrebbe comportare non solo un trattamento diseguale degli stranieri a seconda della loro residenza ma anche una disparità di trattamento tra cittadini su base infra-regionale in quanto affievolirebbe la loro capacità di autogoverno (violando il principio di uguaglianza interterritoriale). Insomma si profilerebbe una violazione del principio di uguaglianza che, secondo questa dottrina, dovrebbe portare a sostenere la competenza esclusiva statale e quindi la prevalenza del principio di unità e uguaglianza su quello di autonomia⁵³.

Questa obiezione è di certo fondata perché nel caso di specie la Regione sarebbe competente ad attribuire un diritto fondamentale che a livello statale non è riconosciuto (diritto di voto regionale), e non a disciplinarne le condizioni di esercizio in modo più favorevole di quanto stabilito a livello statale; non solo non esisterebbe il trattamento minimo da garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, ma si profilerebbe una titolarità del diritto fondamentale a macchia di leopardo, tanto più che uno straniero potrebbe paradossalmente vedersi riconosciuto il diritto di voto per le elezioni regionali ma non quello per le elezioni amministrative.

Ma ci chiediamo: è questo il miglior bilanciamento possibile tra il principio di unità e quello di autonomia? A noi sembra di no, perché potrebbe comportare una eccessiva compressione del principio di autonomia. Tanto più che le comunità regionali registrano una presenza di immigrati molto differenziata e che quindi il problema di democrazia posto dal *gap* tra corpo elettorale regionale e comunità regionale dei residenti varia sensibilmente da Regione a Regione⁵⁴. Come tenere conto di queste differenze di fatto?

Ipotizzare che le Regioni in base all'art. 122.1 possano estendere il diritto di voto regionale agli stranieri in mancanza di un principio statale di divieto, sembra bilanciare in modo più adeguato le esigenze dell'autonomia e dell'unità⁵⁵. Del resto in questa ipotesi il legislatore statale manterrebbe comunque la competenza a definire i principi fondamentali della materia: potrebbe quindi sempre decidere, magari con una modifica della 165 del 2004 che aggiunga un nuovo principio alla materia, di vietare allo straniero l'accesso al voto regionale o, piuttosto, di riconoscerglielo in tutto il territorio nazionale, dovendo a quel punto le Regioni legiferare nei limiti di questo nuovo principio fondamentale.

⁵² BELLETTI, 2005, p. 41.

⁵³ Per tutti per la completezza dell'argomentazione FRANCHI SCARSELLI, 2003, p. 54-61.

⁵⁴ L'incidenza degli immigrati sulla popolazione residente varia dal 7% circa delle Regioni del Nord e del Centro al 2% delle Regioni del Sud, con significative differenze regionali. Cfr. DOSSIER CARITAS 2006.

⁵⁵ Si preoccupa di bilanciare autonomia ed unità anche SALAZAR, 2005, p. 161ss., che propone però una soluzione diversa: la legge statale, competente a definire i principi fondamentali della materia elettorale ai sensi del 122.1 Cost., dovrebbe riconoscere alle Regioni la facoltà e non l'obbligo di riconoscere il diritto di voto per le elezioni regionali; la scelta se estendere o meno il diritto di voto rimarrebbe invece in capo alle Regioni.

4.2 Dopo la sentenza n. 379 del 2004: problema chiuso o ancora aperto?

Come abbiamo visto (par. 1.1) gli Statuti della Toscana e dell'Emilia Romagna prevedono delle disposizioni di principio sul riconoscimento del diritto di voto agli immigrati, tra l'altro con formule molto generiche che non distinguono tra voto amministrativo e voto regionale e richiamando espressamente i limiti delle competenze costituzionalmente riconosciute. Certamente quindi con queste formule gli estensori toscani ed emiliani non intendevano e non potevano riconoscere direttamente il diritto di voto regionale agli immigrati, ma piuttosto individuare uno degli obiettivi prioritari dell'attività regionale da raggiungere attraverso l'esercizio delle competenze costituzionalmente riconosciute. Del resto la Corte costituzionale ha chiarito che lo statuto non può disciplinare la materia elettorale regionale (di competenza della legge regionale), neanche per quanto attiene i principi (di competenza della legge statale) (sent. n. 2/2004), quindi sul piano della Costituzione vigente la fonte regionale eventualmente competente ad estendere il diritto di voto agli immigrati potrebbe essere la legge e non lo statuto⁵⁶.

Nonostante ciò, come noto, il Governo ha impugnato i due Statuti in analisi e ha sollevato questione di costituzionalità relativamente, tra le altre, alle disposizioni sul riconoscimento del diritto di voto agli immigrati, perché ritenute lesive degli artt. 1, 48, 117.2, lett. f) e p), 122 e 121 della Costituzione⁵⁷. Con le sentenze 372 (caso Toscana) e 379 (caso Emilia-Romagna) del 2004 la Corte ha ritenuto il ricorso su questi punti inammissibile perché a tali enunciazioni “anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi della diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto” ovvero “esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa (sent. 379/2004, considerato in diritto n. 2). La Corte quindi non ha censurato le disposizioni di principio sul riconoscimento del diritto di voto agli immigrati che ora, come tutte le disposizioni di principio statutarie, possono sì indicare un'area “di prioritario intervento politico o legislativo” (sent. 379 del 2004), ma sono prive di

⁵⁶ ROSSI, 2006, p. 20, sostiene però che lo Statuto sia competente a definire la c.d. “forma di regione” e quindi anche i principi che regolano il rapporto tra la comunità regionale e l'apparato regionale (deducendolo dalla formula “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” dell'art. 123.1 Cost (così anche RUGGERI, 2006, p. 29 e 44-45)). Secondo questa dottrina la definizione dei principi dell'elettorato regionale dovrebbe avvenire con fonte statutaria, mentre spetterebbe poi alla legge regionale dare svolgimento a questi principi. Se pure condivisibile da un punto di vista teorico, per una lettura combinata e coerente degli artt. 122.1 e 123.1 Cost., questa interpretazione è lontana da quanto stabilito nella Costituzione vigente alla luce delle sentt. n. 2, 372, 378 e 379 del 2004.

⁵⁷ Cfr. sent. 379/2004, ritenuto in fatto n.2.

quel carattere giuridico vincolante in base al quale potevano avere la forza di indirizzare la futura legislazione regionale⁵⁸.

Con queste sentenze la Corte non solo ha svuotato i principi statutari del loro potere politico sostanziale (negando la loro funzione normativa), ma non ha neanche affrontato la questione della fonte competente a riconoscere il diritto di voto agli immigrati, lasciandola sostanzialmente aperta⁵⁹: infatti ha evitato di entrare nel merito dei rilievi governativi non prendendo posizione relativamente all'estensione del diritto di voto né sulla necessità di una modifica costituzionale, né sulla possibilità di farlo con fonte ordinaria, né tanto meno sul problema se sia la fonte statale o regionale (o entrambe, come da noi prospettato) competente in proposito.

In realtà, in un altro punto della sentenza 379 la Corte sembrerebbe esprimere, seppur indirettamente, la sua posizione in merito alla questione della fonte costituzionale competente ad estendere il voto agli immigrati. Infatti, nell'argomentare la costituzionalità dell'art. 15.1 dello statuto emiliano⁶⁰, la Corte sottolinea che esso, a differenza dell'art. 2.1 lett. f), "si configura come una norma relativa ad un ambito di sicura competenza regionale ("diritti di partecipazione")⁶¹ che la Regione potrà esercitare "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute". Quest'ultima espressione della disposizione impugnata - continua la Corte - manifesta con chiarezza 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."⁶².

Nell'affermare la piena competenza regionale ad estendere agli immigrati istituti di partecipazione politica, la Corte specifica come questa debba intendersi limitata alle sole

⁵⁸ In senso critico, tra gli altri, RUGGERI, BARTOLE, CAMMELLI, 2005 (numero monografico 1-2 di Le Regioni)

⁵⁹ Così CORSI, 2005, p. 47; SALAZAR, 2005; ROSSI, 2006, p. 14 e 18 ss.

⁶⁰ Il quale 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 contemplati nel presente Titolo, ivi compreso il diritto di voto nei *referendum* e nelle altre forme di consultazione popolare".

⁶¹ Come a dire che l'art. 2.1 lett. f) non si riferisce ad un ambito di competenza regionale!

⁶² Considerato in diritto n. 4, corsivo nostro. Questo inciso della Corte viene portato a sostegno delle argomentazioni contrarie alla competenza delle regioni nell'oggetto in analisi da GIUPPONI, 2006 e STERPA, 2005, p. 99.

forme consultive e non possa riguardare la partecipazione elettorale, ovvero l'esercizio del diritto di voto per le consultazioni elettorali o per i referendum abrogativi⁶³.

La dichiarazione di incompetenza della legge regionale ad estendere il diritto di voto regionale è indiretta ma abbastanza chiara e oltretutto la posizione della Corte sembrerebbe articolarsi su due binari contrapposti: sì alla competenza regionale a coinvolgere gli stranieri nelle forme di partecipazione consultiva (l'esercizio della quale viene tra l'altro auspicato), no alla competenza regionale ad estendere agli stranieri forme di partecipazione elettorale⁶⁴ che incidano sulla determinazione dell'indirizzo politico.

Nonostante ciò, si è sostenuto che la "partita" (della competenza regionale) sia ancora "del tutto aperta"⁶⁵; secondo noi invece con la sent. n. 379 del 2004 la partita sembra essersi avviata alla chiusura, non tanto per la negazione dell'efficacia giuridica dei principi statutari ma quanto per come si sono interpretate le competenze regionali in materia di partecipazione politica degli stranieri. Certo la partita potrà dirsi davvero chiusa solamente quando una legge regionale che riconosce espressamente agli immigrati il diritto di voto regionale, venga impugnata e dichiarata incostituzionale per incompetenza.

4.3 Il caso delle Regioni a Statuto speciale: il margine è abbastanza ampio

Dal momento che il Friuli Venezia Giulia (FVG) nella proposta di legge costituzionale per la revisione dello Statuto ha esteso l'elettorato attivo e passivo per le elezioni regionali agli stranieri comunitari (cfr. par. 1.1), è importante indagare brevemente anche l'eventuale competenza delle Regioni a Statuto speciale a riconoscere il diritto di voto agli stranieri comunitari ed extracomunitari.

Come noto gli Statuti delle regioni a regime speciale sono approvati con legge costituzionale, ma la legge costituzionale n. 2 del 2001 ha decostituzionalizzato alcune materie che vengono disciplinate con legge regionale, approvata a maggioranza assoluta del Consiglio regionale, in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (c.d. "leggi statutarie"). L'intervento regionale riguarda la forma di governo, le "modalità di elezione", nonché l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa popolare e la disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo.

⁶³ Del resto con la sent. n. 300 del 2005 la Corte ha confermato il criterio di favore verso la partecipazione degli immigrati già individuato nella 379 del 2004 e fondato sull'art. 2.4 del d.lgs. n. 286 del 1998 che prevede la partecipazione dello straniero regolarmente soggiornante alla vita pubblica locale.

⁶⁴ Così GIUPPONI, 2006.

⁶⁵ ROSSI, 2006, p.22.

In merito alla competenza delle Regioni speciali a disciplinare il diritto di voto regionale degli stranieri si possono prospettare due ipotesi:

- la disciplina del diritto di voto fa parte della materia “modalità di elezione”. In questo caso varrebbero le stesse considerazioni fatte per le Regioni ordinarie, con la differenza che la legge statutaria avrebbe come limiti non i principi fondamentali stabiliti con legge statale ma l’armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero avrebbe un margine di intervento più ampio, soprattutto se si dà una lettura estensiva dell’art. 48 Cost.
- la disciplina del diritto di voto rimane comunque parte dello Statuto vero proprio che viene approvato con legge costituzionale. Essendo questa la scelta fatta dal FVG (cfr. pdl. Cost. n. 519/2006) vale la pena di essere indagata un po’ più approfonditamente.

Il fatto che lo Statuto speciale sia approvato con legge costituzionale e abbia come limite solamente i principi supremi dell’ordinamento farebbe propendere per la sua competenza ad estendere agli immigrati il diritto di voto per le elezioni regionali⁶⁶ anche non interpretando in modo estensivo l’art. 48 Cost. (infatti la legge costituzionale lo potrebbe derogare ammettendo altri soggetti all’esercizio del voto⁶⁷). Rimarrebbe comunque il problema della differenziazione del diritto di voto, che seppur prevista con legge costituzionale potrebbe comportare comunque una limitazione irragionevole del principio di uguaglianza non giustificabile in nome della specialità⁶⁸

Da rilevare che in Trentino Alto Adige e in Valle d’Aosta è richiesto un periodo minimo di residenza per esercitare il diritto di voto per l’elezione del Consiglio regionale (non superiore ad un anno e sempre che la legge regionale lo richieda per la VdA; di almeno 4 anni per la Provincia di Bolzano, di un anno per la provincia di Trento). La Corte costituzionale ha stabilito che tali requisiti ulteriori all’esercizio del voto regionale introdotti con lo Statuto speciale (quindi con legge cost.) sono costituzionali perché il principio di uguaglianza del voto può subire limitazioni se bilanciato con altri principi costituzionali di pari grado⁶⁹. In questo caso tale sarebbe il principio di tutela delle minoranze che trova espressa previsione

⁶⁶ Così SALAZAR, 2005, p. 162 nota 37, nonché velocemente GIUPPONI, 2004(b), p. 850-851. Da considerare inoltre che relativamente al caso del FVG trattandosi di cittadini comunitari potrebbe farsi valere anche la copertura dell’art. 11 Cost. come già avvenuto nel caso del voto amministrativo.

⁶⁷ Non è però pacifico in dottrina se gli Statuti speciali possano derogare la costituzione anche al di fuori del titolo V della Cost. (così Bartole, Bin, Falcon e Tosi, 2003). In ogni modo se si legge l’art. 48 come garanzia per i cittadini ma non divieto per i non cittadini, la competenza dello Statuto speciale rimarrebbe confermata.

⁶⁸ Così GIUPPONI, 2004, p. 851. Ritiene invece sufficiente la specialità a giustificare la differenza dal resto del paese SALAZAR, 2005, p. 162.

⁶⁹ Cfr. sent. n. 240/1975, 261/1975 e 42/1987. Da rilevare che la giurisprudenza cost. considera costituzionale il requisito ulteriore della residenza perché incide sull’esercizio del diritto di voto e non sulla titolarità.

negli statuti speciali alla luce dell'art. 6 della Cost. Se il trattamento del diritto di voto può essere differenziato in senso restrittivo, perché non potrebbe esserlo in senso estensivo ammettendo gli immigrati al voto regionale? Si fa però notare che la Corte ha giustificato questa limitazione del principio di uguaglianza solamente relativamente all'esercizio del voto da parte di soggetti che sono già riconosciuti come titolari di quel voto dalla legge statale e comunque in quanto bilanciata con altri principi costituzionali⁷⁰.

Concludendo la competenza delle Regioni speciali ad estendere agli immigrati il diritto di voto per le elezioni regionali (che verrebbe comunque riconosciuta dal Parlamento con legge costituzionale relativamente ad una Regione speciale) presenta dei margini di sostenibilità giuridica abbastanza ampi anche se frazionare la disciplina costituzionale del diritto di voto anche sul piano della titolarità potrebbe comportare anche nel caso delle Regioni speciali una violazione del principio di uguaglianza⁷¹.

5. Possono i Comuni riconoscere il diritto di voto agli immigrati per le elezioni comunali e circoscrizionali?

Come già argomentato, nonostante il principio di pariordinazione del novellato art. 114 Cost., l'ipotesi che i *Comuni e le Province* possano riconoscere autonomamente con fonte statutaria il diritto di voto amministrativo agli immigrati residenti nel loro territorio non sembra sostenibile per un *limite di competenza*: la disciplina del diritto di voto per le elezioni amministrative sarebbe infatti di competenza esclusiva dello Stato ai sensi tanto della lettera a) quanto della lettera p) dell'art. 117.2 della Costituzione⁷². La competenza dello statuto comunale è stata sostenuta in base ad un'interpretazione particolare dell'art. 9.4 lett. d) del d.lgs. n. 286 del 1998 che prevede che lo straniero *titolare della 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 5/12/1992". Si riterrebbe che l'ordinamento possa essere costituito anche dallo statuto comunale ma quest'interpretazione non considera che rimane comunque la legge statale competente in materia, e non lo statuto comunale. Più condivisibile l'ipotesi di una legge

⁷⁰ STERPA, 2005, p. 110 ss.

⁷¹ Tra i giuristi del Comitato di Consulenza per lo Statuto erano favorevoli alla competenza regionale BIN e CECCANTI, mentre erano contrari CARAVITA E ARMAROLI (cfr. verbale della seduta della V Commissione Del 12 ott 2004).

⁷² Così la stragrande maggioranza della dottrina che si è occupata del tema: cfr. per tutti FRANCHI SCARSELLI, 2003. *Contra* Giupponi che considera la titolarità del voto un presupposto disciplinato dall'art. 48 Cost. A favore della competenza dei comuni ANGIOLINI, 2004.

statale che ai sensi dell'art. 117.2 lett. a) e p) consenta agli statuti di includere gli immigrati nel corpo elettorale comunale, prevedendo inoltre una disciplina uniforme delle condizioni di accesso al diritto di voto nel caso il Comune decida di riconoscerlo⁷³. In ogni modo, nonostante comporti il bilanciamento tra i principi di autonomia e unità, rimarrebbero i dubbi di legittimità costituzionale relativi ad un riconoscimento a “macchia di leopardo” e per di più con fonte amministrativa di un diritto politico fondamentale.

Per quanto riguarda la competenza dei Comuni ad estendere agli immigrati il diritto di voto per le elezioni circoscrizionali c'è consenso unanime in dottrina⁷⁴, e la posizione in senso contrario espressa dal Consiglio di Stato a partire dal parere del 16 marzo 2005 non troverebbe conforto in nessun contributo dottrinale.

La competenza comunale si fonda sul combinato disposto degli art. 8 e 17 del TUEL (d.lgs. n. 267/2000):

- nell'art. 17 le circoscrizioni vengono definite come “organismi di *partecipazione*, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune” (c.1); inoltre gli organi delle circoscrizioni “rappresentano le esigenze della *popolazione*” (c.4). Le elezioni circoscrizionali quindi non riguardano la rappresentanza politica e non concorrono alla determinazione dell'indirizzo politico; inoltre rappresentando le esigenze della popolazione e non del popolo, non chiamano minimamente in causa la questione della riserva del voto ai soli cittadini ai sensi dell'art. 48, potendo coinvolgere anche gli stranieri a legislazione statale vigente.
- nell'art. 8, recante “partecipazione popolare”, si stabilisce da un lato che “nello statuto *devono* essere previste forme di consultazione della *popolazione*” (c.3), e dall'altro che “lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203, e al decreto legislativo 25 luglio 1999, n. 286, *promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti*” (c. 5)⁷⁵

La lettura sistematica di questi due articoli del TUEL ci dice che lo statuto comunale da un lato deve promuovere forme di partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale, dall'altro ha la facoltà di estendere il diritto di voto per le circoscrizioni agli stranieri. Dal

⁷³ SALAZAR, 2005, p. 159. Si veda anche l'ipotesi simile di ROSSI, 2006, p. 24, nota 27.

⁷⁴ Per tutti FRANCHI SCARSELLI, 2003, p. 59 ss; GIUPPONI, 2004 e 2006 (c).

⁷⁵ La l.n. 203 del 1994 ha recepito la Convenzione di Strasburgo limitatamente ai Capitoli A e B, mentre l'art. 2.4 del d.lgs.n. 286 del 1998 fonda un principio di favor nei confronti della partecipazione dello straniero alla vita pubblica locale (cfr. sent. cost. n. 300 del 2005), stabilendo che “lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale”.

momento che da nessuna parte si prevede che le forme di partecipazione politica locale degli stranieri ai sensi dell'art. 8 del TUEL debbano essere esclusivamente di tipo "separato" (consulte, consiglieri aggiunti, ecc...), il riconoscimento agli stranieri del diritto di voto per le elezioni circoscrizionali può essere ricompreso tra quelle forme di partecipazione locale che devono essere promosse nei confronti degli stranieri. In altre parole si potrebbe sostenere che lo statuto comunale non solo può, ma anzi dovrebbe riconoscere agli stranieri il diritto di voto circoscrizionale.

Del resto il parere del Consiglio di Stato del 28 luglio 2004 sosteneva la competenza dello statuto comunale in quanto il riferimento alla "popolazione" ammetteva tra gli elettori degli organi circoscrizionali tutti i residenti, fossero essi cittadini o stranieri. Inoltre poiché le funzioni che il TUEL delega alle circoscrizioni non sono di natura politica, ma solamente di partecipazione o consultazione, l'elettore a livello circoscrizionale non incideva nella determinazione dell'indirizzo politico (delle scelte di fondo) di tutto il comune, e quindi poteva essere anche un non cittadino. Con i successivi pareri del 16 marzo e del 6 luglio del 2005 però il Consiglio di Stato ha ribaltato la sua precedente posizione basandosi proprio sulla natura delle funzioni potenzialmente delegabili alle circoscrizioni: poiché lo statuto comunale potrebbe delegare anche funzioni di "rilevante interesse pubblico" gli stranieri partecipando alle elezioni circoscrizionali potrebbero incidere sulla determinazione dell'indirizzo politico, delle priorità del Comune, cosa riservata ai cittadini dall'art. 48 Cost. A questo si aggiunge la considerazione di tipo formale, e sostenuta a priori, che non ritiene il voto una forma di partecipazione. Invece la partecipazione alla vita pubblica locale può aversi in forma partecipativa e consultiva (referendum consultivi, consiglieri aggiunti, consulte, ecc..) ma anche in forma esecutiva (partecipazione all'elezione di organi che gestiscono servizi di base ed esercitano le funzioni delegate dal Comune)⁷⁶. Per questo la migliore confutazione delle posizioni del Consiglio di Stato si può fare con le sue stesse parole: "lo straniero elettore a livello circoscrizionale non è chiamato a determinare le scelte di fondo dell'ente, né tanto meno a dar 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"⁷⁷.

⁷⁶ Per un'analisi approfondita dei pareri del 2005 del Consiglio di Stato e relative controargomentazioni si veda per tutti GIUPPONI, 2006 (c), p. 125-128.

⁷⁷ Parere del Consiglio di Stato, Sez. II, n. 8007 del 28 luglio 2004

5.1 Cosa cambia con la sent. cost. n. 379 del 2004 e i pareri del Consiglio di Stato

La Corte costituzionale non si è mai espressa relativamente alla competenza dei Comuni ad estendere agli immigrati il diritto di voto amministrativo, ma se ha affermato indirettamente che le Regioni non possono *intervenire* a questo riguardo *in materia di elezioni statali, regionali e locali* (sent. 379/2004, considerato in diritto n.4), a maggior ragione si potrebbe ritenere che ciò valga anche per i Comuni.

Per quanto riguarda il voto circoscrizionale invece, sempre nella stessa sentenza, la Corte sembrerebbe considerare, ma l'espressione non è chiara, l'estensione dello stesso ai residenti come una misura rientrante nelle forme di partecipazione, sull'apertura delle quali ai non cittadini esprime un atteggiamento di favore. Secondo la Corte infatti l'art. 15.1 dello Statuto emiliano ha 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. art. 17 del d.lgs. n. 267 del 2000)"⁷⁸.

In contrasto con quest'orientamento giurisprudenziale sono però le posizioni del Consiglio di Stato (esprese comunque sempre in sede consultiva e non giurisdizionale) riscontrabili nei pareri sul "caso Genova" (Sez. I, n. 9771/04 del 16 marzo 2005) e sul "caso Forlì" (Sez. I e II, n. 11074/04 del 6-13 luglio 2005), che hanno escluso la competenza dei Comuni ad aprire le elezioni circoscrizionali agli stranieri, invece ammessa da un precedente parere sempre sul "caso Forlì" che è stato quindi ribaltato (Sez. II, n. 8007 del 28 luglio 2004). Sulla base di questi pareri e dei seguenti conformi il governo ha disposto, e tutt'ora dispone, l'annullamento straordinario a tutela dell'unità dell'ordinamento degli Statuti comunali che prevedono l'estensione del diritto di voto per le elezioni amministrative e/o circoscrizionali.

Nonostante quindi il conflitto politico-istituzionale sia in fase avanzata e completamente a favore del governo, gli orientamenti della Corte e del Consiglio di Stato in merito alla competenza dello statuto comunale ad estendere il diritto di voto circoscrizionale per gli stranieri, sembrerebbero essere contrastanti. Forse quindi la partita della via comunale al voto circoscrizionale non è ancora del tutto chiusa: non solo i Comuni possono legittimare le loro iniziative sulla base di questa indicazione giurisprudenziale, ma se questa è il presupposto, la giurisprudenza costituzionale potrebbe "ribaltare" la situazione se il giudice amministrativo di fronte al quale sono stati impugnati i provvedimenti di annullamento degli statuti, deciderà di adire la Corte.

⁷⁸ Il richiamo all'art. 17 del TUEL è nel testo della sentenza. Considera queste parole interpretabili come un orientamento della Corte in favore dell'estensione del voto circoscrizionale agli immigrati GIUPPONI, 2006(b).

Conclusioni

Nella situazione di indeterminatezza circa il riparto di competenze e il contenuto delle materie scaturita dalla riforma del titolo V, in mancanza di una giurisprudenza consolidata, chiara e definitiva, Regioni e Comuni, all'interno di un rinnovato quadro non solo costituzionale, ma anche simbolico-politico, che valorizza la loro autonomia, hanno portato avanti delle iniziative per l'estensione del diritto di voto agli stranieri residenti nel loro territorio.

Partendo da una ricostruzione di queste iniziative ci si è chiesti se fossero costituzionalmente ammissibili. E' importante distinguere, in sede di conclusioni, quello che è politicamente auspicabile da quello che è costituzionalmente ammissibile, perché il compito dell'analisi giuridica è proprio quello di valutare se delle azioni della politica possano essere ritenute costituzionali oppure no, a prescindere dalla loro opportunità politica.

Sicuramente politicamente auspicabile sarebbe riconoscere il diritto di voto almeno locale agli immigrati che hanno un legame significativo con la comunità italiana (individuabile con un periodo minimo di residenza) in condizioni di parità con il cittadino italiano⁷⁹. La fonte più adeguata sarebbe di certo la legge costituzionale perché con la fonte ordinaria il voto amministrativo degli stranieri sarebbe solamente un diritto legislativo, soggetto alla discrezione della maggioranza politica. Con fonte costituzionale invece il diritto di voto sarebbe riconosciuto agli stranieri come diritto di rango costituzionale disciplinato in modo uniforme in tutto il territorio della Repubblica, e non a "macchia di leopardo" come nel caso della competenza della fonte regionale e tanto più della fonte statutaria comunale, tanto più in modo non coordinato tra loro.

Come noto però da anni manca la volontà politica per sancire il riconoscimento del diritto di voto agli stranieri con legge costituzionale⁸⁰, così la dottrina ha cominciato ad interrogarsi sulla possibilità di riconoscere il diritto di voto anche con fonte ordinaria: la maggioranza della dottrina recente lo ritiene possibile sulla base di un'interpretazione estensiva dell'art. 48 Cost, che intenderebbe il riferimento al cittadino non come divieto di estensione per lo straniero ma come garanzia per il solo cittadino. Questa dottrina però non ha trovato conferma, se non indiretta, nella giurisprudenza (sent. 172/1999). Dopo la riforma del titolo V, di fronte alle iniziative delle autonomie territoriali che, nella rinnovata forma di stato disegnata dalla riforma del titolo V, hanno rivendicato la competenza a disciplinare

⁷⁹ Cfr. i profili di diritto internazionale l'art. 6 della Convenzione di Strasburgo del 1992 e per i profili di diritto comparato i casi di Svezia, Danimarca, Finlandia e Paesi Bassi che riconoscono il diritto di voto agli immigrati in condizioni di parità con i cittadini, salvo un periodo minimo di residenza.

⁸⁰ Nonostante in tutte le legislature si continuino a presentare progetti di legge costituzionale a riguardo. Cfr. PdL cost. N. 937, 1353, 1354 del 2006, nonché S. 516 e S.524 del 2006. Del resto il riconoscimento del diritto di voto fa parte del programma elettorale della coalizione al Governo (cfr. programma elettorale dell'Unione).

autonomamente l'elettorato degli stranieri residenti nel loro territorio, la dottrina si è cominciata ad interrogare sulla sostenibilità giuridica della competenza della fonte regionale o addirittura della fonte statutaria comunale, sulla base del presupposto di una lettura estensiva dell'art. 48 Cost.

Per quanto riguarda le Regioni l'ipotesi, minoritaria in dottrina, della loro competenza ad estendere agli immigrati il diritto di voto per le elezioni regionali (e non per le amministrative) è sostenibile, anche se presenta dei dubbi di costituzionalità sotto il profilo del principio di uguaglianza. Tale posizione dottrinale però sembrerebbe trovare nella sentenza n. 379/2004 un limite difficile da superare perché, nonostante la Corte non si sia espressa direttamente né sull'interpretazione dell'art. 48 né sul riparto di competenze in materia elettorale regionale tra fonte statale e fonte regionale, avrebbe indirettamente riservato alla legge statale l'attribuzione della titolarità del diritto di voto per le elezioni comunali, regionali e nazionali. Certo la partita potrà dirsi davvero chiusa solamente quando una legge regionale che riconosce espressamente agli immigrati il diritto di voto regionale, venga impugnata e dichiarata incostituzionale per incompetenza.

Per quanto riguarda i Comuni sembrerebbe non esserci spazio per sostenere la loro competenza a riconoscere il diritto di voto amministrativo, mentre per il voto circoscrizionale, seppur la posizione del Consiglio di Stato e del Governo si stia muovendo in senso negativo, non solo la maggioranza della dottrina ma anche una recente indicazione giurisprudenziale della Corte costituzionale sempre nella sentenza n. 379 del 2004 sembrano argomentare in senso favorevole.

Concludendo, ad oggi la partita può dirsi chiusa per la via comunale al voto amministrativo, momentaneamente chiusa, ma in modo contraddittorio e con possibilità di apertura, per la via comunale al voto circoscrizionale e infine quasi chiusa, ma senza l'ultima parola, per la via regionale al voto regionale.

BIBLIOGRAFIA

ANGIOLINI V., 2004, *Il diritto di voto: profili costituzionali e autonomie locali*, in AA.VV., *Nuovi Cittadini in Europa. Nuovi diritti delle città*, Padova

BALDASSARRE, 1989, *Diritti Inviolabili*, in *Enc.Giur.*, Roma, Istituto poligrafico

BALDIN S., 2005, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli stranieri: un inquadramento della Corte in www.forumcostituzionale.it*

BARBERA A., 1997, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino

BARBERA A., Cocuzza, Corso, 1997, *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di eguaglianza*, in Amato, Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino

BARTOLE S., 2005, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale e politico*, in *Le Regioni* n.1-2

BASCHERINI G., 2006, *L'immigrazione e i diritti*, in Ridola, R. Nania, *I Diritti Costituzionali*, Giappichelli

BELLETTI M., 2006, *Diritti Costituzionali e Regioni* in P. Ridola, R. Nania, *I Diritti Costituzionali*, Giappichelli

BETTINELLI, 2005, *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e costituzione inclusiva*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 15, Torino, 2005,

BIFULCO R., 2006, *Gli statuti di seconda generazione: le regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli;

BIN, 2005, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni* n.1-2

BONETTI P.,

-2006 Seminario 4 maggio 2006 sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri, Bologna

-2003 *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in *Fedarilismi.it* n. 11/2003

-2002, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art.117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n.2/3

BRUNELLI G., 2005, *Divieto di discriminazioni e diritti di cittadinanza*, in C. Calvieri (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli

CAMMELLI M., 2005, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Le Regioni* n.1-2

- CARETTI P., 2005, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1-2
- CARITAS (a cura di), 2005, *Immigrati e partecipazione. Dalle consulte e dai consiglieri aggiunti al diritto di voto*. Edizioni Idos
- CARLI M, FUSARO C, 2002, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni, Commentario della Costituzione: art.121, 122, 123, 126*, Bologna, Zanichelli
- CHIARA G., 2004, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano
- COLETTA, 2003, *Verso l'estensione del diritto di voto ai non cittadini*, in D'Aloia A. (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, Giuffrè
- CORSI C.,
 -2001, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, Cedam
 -2005, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, in *Dir. imm. citt.*, n. 1
- CUNIBERTI M., 1997, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, Cedam
- D'ALOIA, 2003, (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, Giuffrè
- D'ORAZIO, 1992, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam
- DICKMANN R., 2005, *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni "programmatiche" degli Statuti ordinari* in www.federalismi.it
- FERRAJOLI F. 1994, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma, Laterza
- FIERI, ASGI (a cura di), 2005, *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale* in www.piemonteimmigrazione.it
- FINOCCHI GHERSI R., 2006, *Immigrati e diritto di voto nell'attività consultiva del Consiglio di Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 5
- FRANCHI SCARSELLI,
 -2003, *Sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri*, in *Diritto, Immig. e Cittadinanza* n. 3
 -2004, *Quale fonte per il diritto di voto agli stranieri?*, in *Quaderni Costituzionali*
- GIUPPONI T.F.,
 -2006(a) Seminario sul riconoscimento del diritto di voto agli immigrati, Bologna 4 maggio 2
 -2006(b), *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...* in *Le Regioni* n.1

- 2006(c), *Stranieri extracomunitari e elezioni locali: dopo il “caso Genova”, un “caso Torino”?* in *Quaderni Costituzionali* n. 1
- 2005, *Il diritto di voto agli stranieri extracomunitari. Profili problematici*, in A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, Torino
- 2004, *Il voto agli extracomunitari: sì, no, forse...* in *Quaderni Costituzionali* n. 4
- 2003, *Il diritto di voto agli stranieri tra “cittadinanza” e autonomie territoriali*, in *Forum Quaderni Costituzionali*

GOZZI (a cura di), 1997, *Democrazia, diritti, costituzione*, Bologna, Il Mulino

GROSSO E.,

- 1999, *Straniero(status costituzionale dello)*, in *Digesto IV ed.*, vol.XV, Torino, Utet.
- 2001, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione politica e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino

LANCHESTER F.,

- 1993, *Voto(diritto di)*, *Diritto Pubblico*, in *Enc. Dir.*, XLVI, Milano
- 2001, *Il sistema elettorale e la novella dell’art.122 della Costituzione*, in *Verso una fase costituente delle regioni*, Milano, Giuffrè

LUCIANI M.,

- 1992 *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L’esperienza italiana*, in *Riv. crit. del dir. priv.*
- 1999, *Il diritto di voto agli immigrati. Profili Costituzionali*, in Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, *Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati*, Roma, 21 Giugno 1999, Dip. Affari Sociali

MELICA L., 1996, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturali*, Torino, Giappichelli

PALCHETTI P., 2004, *Costituzione italiana e norme internazionali in tema di diritto di voto agli stranieri*, in *Dir. imm. citt.*, n. 1

PASTORI G., 2005, *Luci e ombre della giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, n. 1-2

PECES-BARBA G., 1999, *Diritti e doveri fondamentali*, in *Digesto IV ed.*, Torino, Utet

PIRAINO A., 1984, *Appunto sulla condizione giuridica degli stranieri nell’ordinamento italiano*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl*

PRICOLO B., 2004, *La partecipazione degli stranieri non comunitari alla vita politica locale*, in *Dir. imm. Cittadinanza* n. 4

ROSSI E., 2006, *Brevi considerazioni in tema di diritto di voto agli stranieri nelle elezioni regionali e locali*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* n. 2

RUGGERI A.,

-2006 in *Riforme costituzionali e decentramento di poteri alle autonomie territoriali in Italia, dal punto di vista della teoria della costituzione*, in *federalismi.it* 8 novembre 2006

-2005 in *La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale* *Le Regioni* n. 1-2

RUGGERI A., SALAZAR C., 2005 "Ombre e nebbia" nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, in M.R.Sanchez, 2005, *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Madrid, Tirant lo Branch

SALAZAR C., 2005, *Brevi note intorno all' "aspra contesa" tra governo ed autonomie locali sull'estensione del diritto di voto e dell'elettorato passivo agli extracomunitari*, in C. Calvieri (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli

STERPA A.,

-2005(a), *Commento all'art. 1 (Disposizioni generali)*, in B. Caravita (a cura di), 2005, *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè

-2005(b), *Il diritto di voto per le elezioni regionali*, in B. Caravita (a cura di), 2005, *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè

-2005(c), *Eguaglianza del voto dei cittadini italiani in Italia: diritto di voto attivo ed elezioni regionali*, in C. Calvieri (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli

STRAZZARI, 2006, *L'immigrazione tra Stato e Regioni* in *Le Regioni* n. 4-5

TEGA D., 2005, *Principi e diritti nei nuovi Statuti regionali* in *Le Regioni* n.1-2

ZINCONI G., 1992, *Da sudditi a cittadini*, Bologna, Il Mulino

ZINCONI G., ARDOVINO S., 2005, *I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 5