

Elettorato attivo e passivo degli immigrati

Immigrati e diritto di voto nell'attività consultiva del Consiglio di Stato

di Renato Finocchi Gherzi – in pubblicazione nel Giornale di Diritto Amministrativo, n. 5/2006

Consiglio di Stato, sez. I , parere del 16 marzo 2005 n. 9771/04

Consiglio di Stato, sez. II, parere del 28 luglio 2004, n. 8007

L'estensione del diritto di voto agli immigrati regolarmente residenti ha costituito l'oggetto di varie proposte avanzate in sede nazionale e locale. In particolare, in questa sede si considera il recente parere relativo allo statuto del comune di Genova, a seguito del quale il Governo ha disposto, con d.P.R. 17 agosto 2005, l'annullamento straordinario della modifica statutaria. Peraltro, in altro recente parere il Consiglio di Stato aveva seguito un diverso orientamento. Questa difformità, e il perdurante dubbio circa la necessità di una revisione costituzionale che consenta l'estensione del diritto in questione, che si ricava dalle altre proposte avanzate, sono qui considerati al fine di individuare lo strumento mediante il quale intervenire nella nuova legislatura.

Omissis

IL COMMENTO

di Renato Finocchi Gherzi

Il diritto di voto agli immigrati: i tentativi recenti di riconoscimento del diritto

I tentativi di estendere il diritto di voto agli immigrati per le elezioni amministrative confermano le difficoltà del modello italiano di regolazione dell'immigrazione nell'adozione di effettive misure per l'integrazione degli stranieri che, pur non acquistando la cittadinanza, perseguono un progetto di inserimento e di soggiorno di medio-lungo periodo in Italia. In questa vicenda, si segnalano almeno quattro episodi che testimoniano di queste incertezze.

Il primo episodio concerne la scelta a favore dell'introduzione del diritto di voto con legge ordinaria. Il disegno di legge governativo dal quale scaturì la legge n. 40/1998 riconosceva il diritto di elettorato esclusivamente per i titolari della carta di soggiorno (secondo quella normativa, regolarmente soggiornanti da almeno 5 anni) ed equiparava gli stranieri appartenenti a paesi terzi ai comunitari quanto alle limitazioni concernenti l'elettorato passivo, precludendo loro l'accesso alla

carica di sindaco¹. La proposta di intervenire con legge ordinaria era fondata su due argomenti. In primo luogo, seppure l'art. 48 della Costituzione indica formalmente i "cittadini" quali titolari del diritto di voto, la giurisprudenza costituzionale, in relazione ad altri diritti fondamentali, ha fortemente attenuato la valenza esclusiva di tale riferimento: ad esempio, nessuno dubita che i principi di uguaglianza (art. 3), di riunione ed associazione (artt. 17 e 18), pur formalmente attribuiti dalla Costituzione ai "cittadini", siano estesi anche agli stranieri. Inoltre, una parte rilevante della dottrina costituzionalistica, da tempo sostiene che il riferimento dell'art. 48 Cost. ai cittadini quali titolari del diritto di voto vale a qualificare questa facoltà come un diritto per loro inviolabile, svolgendo quindi una funzione di assoluta garanzia per i soli cittadini, ma non esclude di per sé che la legge ordinaria possa estendere agli stranieri il diritto di voto alle elezioni amministrative². Se, infatti, appare scontato che per le elezioni politiche sussiste uno stretto collegamento organico tra il principio di sovranità popolare solennemente affermato dall'art. 1 della Costituzione e l'elettorato politico del Parlamento nazionale, per cui questo diritto non potrebbe certamente essere esteso agli stranieri con legge ordinaria, ciò non vale anche per le elezioni locali, dal momento che gli enti locali traggono la propria legittimazione dallo Stato e non esercitano compiti, come le assemblee parlamentari, strettamente connessi alla sovranità intesa come autolegittimazione della propria attività. Ma durante l'iter parlamentare, soprattutto per superare l'ostruzionismo da parte dell'opposizione³, prevalse un orientamento più formalista nell'interpretazione costituzionale, e la norma sul diritto di voto venne stralciata dal disegno di legge governativo sull'immigrazione e successivamente trasfusa in un disegno di legge di riforma costituzionale dell'art. 48 della Costituzione⁴.

La scelta a favore della revisione costituzionale, che costituisce il secondo episodio rilevante in questa vicenda, ha avuto molteplici conseguenze. In primo luogo, si è rinviato l'attuazione della riforma, a causa della più complessa procedura di revisione costituzionale. Secondariamente, questa scelta rappresenta un precedente rilevante e da considerare, nel momento in cui si ripropone, in varie sedi, l'opzione a favore dell'introduzione della riforma con legge ordinaria. A questi effetti che hanno ritardato la riforma, deve aggiungersene un altro di segno diverso, se è vero che in questi

¹ Per l'esame dei testi indicati, si veda il dossier della Camera dei deputati, *Il riconoscimento del diritto di voto ai cittadini stranieri* Servizio studi, 15 ottobre 2003, n. 689.

² In questo senso, tra gli altri si veda M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari di diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. critica dir. priv.*, 1992, 203 ss.; M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam 1997; E. Grosso, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *Dir. pubb. Comp.eur.*, 2000, n. 2, 505 ss. Per un'ampia panoramica della dottrina sul punto, si veda G. Franchi Scarselli, *Sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri*, in *Diritto immigrazione cittadinanza*, 2003, n. 3, 35 ss..

³ La vicenda è stata descritta nei suoi dettagli da una testimone privilegiata: si veda L. Turco, *I nuovi italiani*, Milano, Mondadori, 2005, 58 ss.. Per gli atti relativi alla discussione in Parlamento tra maggioranza e opposizione, si veda il dossier Camera dei deputati cit..

⁴ Le proposte di legge presentate nella legislatura si trovano nel dossier della Camera dei deputati cit.

anni è maturato un consenso più ampio all'orientamento favorevole all'estensione del diritto di voto, come confermano le iniziative intraprese varie forze politiche, di governo e di opposizione.

Il terzo fu infatti rappresentato dalla proposta avanzata dal vice-Presidente del Consiglio Fini di estendere il diritto voto per le elezioni locali agli immigrati, anche in questo caso mediante una proposta di revisione costituzionale: questa prevedeva che il diritto di voto fosse concesso all'immigrato che dimostrasse di avere un reddito sufficiente, in base a parametri che la legge di attuazione avrebbe dovuto poi prevedere⁵. Veniva così evidenziato un elemento alquanto contraddittorio, ma significativo nella vicenda in questione, costituito dal collegamento del diritto di voto al reddito. L'introduzione di un parametro derivante dal censo, quale condizione per l'esercizio del diritto di voto appare infatti in contrasto con gli esiti del costituzionalismo liberale che ha escluso disparità di trattamento nei diritti di partecipazione politica. Seppure con questi limiti, questo episodio rileva in quanto segnala la progressiva formazione di un consenso *bipartisan*, dopo la forte divergenza registratasi nel dibattito parlamentare che precedette l'approvazione della legge n. 40/1998, all'indirizzo favorevole all'estensione del diritto in questione.

Il quarto episodio è costituito dalle iniziative di diversi comuni che, nel riformare i propri statuti, hanno inserito, con diverse modalità, la disciplina del diritto di voto agli immigrati (Genova, Forlì). In riferimento a queste proposte, e in assenza di pronunce giurisdizionali in materia, assumono particolare rilievo i pareri del Consiglio di Stato espressi, in un caso (Forlì), su richiesta della Regione Emilia Romagna ed in presenza dell'orientamento negativo formalizzato dal Ministero dell'interno in una propria circolare, e, nell'altro (Genova), a seguito di richiesta dello stesso Ministero. E' peraltro significativo, a conferma dell'incertezza in materia, che i due pareri a breve distanza di tempo uno dall'altro siano pervenuti a conclusioni difformi. In particolare, in questa sede si considera il più recente parere relativo allo statuto del comune di Genova, a seguito del quale il Governo ha disposto, con **d.P.C.M. 17** agosto 2005, l'annullamento straordinario della deliberazione comunale n. 105 del 27 luglio 2004, nelle parti in cui consentiva l'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali e in quelle circoscrizionali agli apolidi ed ai cittadini di Stati non aderenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti e residenti nel comune.

I pareri del Consiglio di Stato relativi agli statuti comunali di Forlì e di Genova

Pur pervenendo ad una conclusione negativa circa l'estendibilità del diritto di voto da parte dei comuni, il Consiglio di Stato, contrariamente a quanto in radice sostenuto dall'amministrazione richiedente, ha affermato che non sussistono impedimenti di natura costituzionale all'estensione del

⁵ Si veda il dossier camera del servizio studi della Camera dei deputati, Riconoscimento del diritto di voto ai cittadini stranieri, A.C. n. 1464 e abb., n. 534, 19 gennaio 2004.

diritto di elettorato attivo e passivo mediante legge ordinaria⁶. Secondo quanto si legge nel parere, il riferimento ai soli cittadini contenuto sia nell'art. 48 Cost. in tema di diritto di voto, sia nell'art. 51 in materia di accesso alle cariche elettive è inteso a garantire loro l'elettorato attivo e passivo, ma non preclude al legislatore ordinario la scelta di estendere tali diritti ai soggetti privi di cittadinanza italiana. Su questo punto, il Consiglio di Stato si richiama implicitamente a quella dottrina risalente alla quale si è fatto riferimento, e sulla quale si era basata l'originaria proposta avanzata dal Governo nella scorsa legislatura, e non conferisce valore decisivo alla novità intervenuta con la riforma del titolo V della Costituzione. Nel parere si richiamano, infatti, l'art. 10, c. 2, Cost., che rinvia alla legge il compito di regolare la condizione giuridica dello straniero, in conformità alle norme internazionali, e l'art. 117, c. 2, Cost. al fine di convalidare la competenza statale in materia di disciplina della condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea. Inoltre, a riprova dell'utilizzabilità dello strumento della legge ordinaria, si richiama l'esempio costituito dalla normativa contenuta nel d.lgs n. 196/1997 che ha riconosciuto ai cittadini di Stati membri dell'Unione europea – in conformità alla direttiva 94/80/Ce del 9 dicembre 1994 – il diritto di elettorato attivo e passivo per l'elezione dei consiglieri comunali, nonché l'art. 9, c. del testo unico sull'immigrazione adottato con d.lgs n. 286/1998 (nel quale è confluita la legge n. 40/1998) che consente agli stranieri non comunitari «di 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 locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992». Se quest'ultimo richiamo assume un valore ambivalente, dal momento che la Convenzione non è stata ratificata dall'Italia proprio in riferimento all'esercizio del diritto di voto, un esempio ulteriore cui può farsi riferimento per sostenere la tesi dell'utilizzabilità dello strumento della legge ordinaria per l'estensione del diritto in questione è rappresentato dall'avvenuto riconoscimento dell'eleggibilità, quali rappresentanti dell'Italia, alla carica di parlamentare europeo, di cittadini di altri paesi membri dell'Unione, avvenuto a seguito della legge 19 gennaio 1989, n. 9. La normativa comunitaria sulle elezioni del Parlamento europeo rinvia, infatti, alle norme elettorali dei singoli Stati membri, e pertanto l'estensione del diritto di voto agli stranieri, seppure comunitari, non può essere stata giustificata dalla prevalenza accordata al diritto comunitario, mentre l'art. 48 Cost. sarebbe stato comunque preclusivo dell'estensione, se interpretato come rigidamente riferito ai soli cittadini.

La tesi negativa circa la possibilità di estendere il diritto di voto mediante norme contenute nello statuto comunale si fonda invece, nel parere in questione, su due argomenti. Il primo riguarda la riserva di legge statale prevista dall'art. 117, c. 2, lett. p) Cost., che conferisce alla competenza

⁶ Si veda il parere Cons. Stato, sez. I, adunanza del 16 marzo 2005.

esclusiva dello Stato la materia relativa alla legislazione elettorale dei comuni, alla quale è connessa la relativa competenza regolamentare, anch'essa statale ai sensi dell'art. 117, c. 6; il secondo concerne il valore da attribuire al richiamo operato dall'art. 9 del testo unico n. 286/1998 sopra richiamato, che, nella prospettazione del comune di Genova, costituirebbe la base per sostenere che le norme statutarie, anch'esse facenti parte dell'ordinamento, integrerebbero quella disposizione, rendendo così operante la Convenzione di Strasburgo. Secondo il Consiglio di Stato, il richiamo previsto dall'art. 9 non varrebbe a rendere in tal modo operante la Convenzione che, si ricorda, non è stata ratificata proprio in relazione alla sezione riguardante il diritto di voto: è invece necessario che il legislatore statale indichi «almeno i criteri di base per l'esercizio della normazione secondaria», ciò che non è avvenuto. A questi rilievi formali, si aggiunge la considerazione per cui, seguendo la tesi del comune, si consentirebbe una varietà di scelte, anche in relazione all'individuazione degli aventi diritto, che condurrebbe a vanificare la prevista competenza esclusiva dello Stato, che «persegue finalità di uniformità almeno tendenziale della disciplina sul territorio nazionale».

Se queste valutazioni hanno condotto ad escludere la competenza statutaria in riferimento all'estensione del diritto di voto per l'elezione del consiglio comunale, la seconda parte del parere, in difformità dal precedente adottato nell'adunanza del 28 luglio 2004 e relativo allo statuto del comune di Forlì, esclude la praticabilità della soluzione proposta in via subordinata dal comune, relativa al diritto di voto per le elezioni circoscrizionali.

E' importante notare che lo statuto del comune di Forlì, fondava l'estensione del diritto di voto essenzialmente sulle disposizioni contenute negli artt. 8 e 17 del d.lgs n. 267/2000 (testo unico sull'ordinamento degli enti locali). In particolare, l'art. 8 favorisce, anche su base di quartiere o di frazione, le forme di partecipazione popolare all'amministrazione locale e l'art. 17, sviluppando questa finalità partecipativa, prevede che gli organi delle circoscrizioni di decentramento comunale «rappresentano le esigenze delle popolazioni delle circoscrizioni nell'ambito dell'unità del comune e sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento». La tesi restrittiva del Ministero dell'interno affermava che queste disposizioni consentivano solo la formazione di organismi di supporto agli organi comunali, rappresentativi degli interessi degli stranieri, secondo prassi che si sono ormai autonomamente sviluppate in vari comuni che hanno istituito consulte degli stranieri, consiglieri aggiunti, e consentito la partecipazione ai referendum consultivi locali ⁷. In secondo luogo, veniva riproposta l'interpretazione degli artt. 48 e 51 Cost. impeditiva dell'estensione del diritto di voto ai non cittadini.

⁷ Per una panoramica delle esperienze di partecipazione politica degli immigrati realizzate a livello locale, si veda il dossier curato dalla Caritas, *Immigrati e partecipazione*, Roma, luglio 2005.

Il Consiglio di Stato ha in quel primo caso accolto l'indirizzo sostenuto dal comune e fatto proprio dalla Regione Emilia Romagna osservando innanzitutto che il termine "popolazione", ricordato con il principio della partecipazione popolare, si riferisce chiaramente, nella sua onnicomprensività, a tutti i residenti, cittadini e non, ivi compresi gli stranieri che risiedono stabilmente, per ragioni di lavoro, nel territorio comunale. Il rinvio allo statuto per la disciplina della procedura elettorale completa, secondo il parere, l'orientamento teso a favorire la partecipazione ampia della popolazione residente, indipendentemente dalla cittadinanza. Quanto all'obiezione basata sulle norme costituzionali citate, il Consiglio di Stato ha osservato che nel caso di specie la norma statutaria riguardava esclusivamente l'elezione degli organi comunali circoscrizionali, ovvero di organi aventi compiti prevalentemente partecipativi e consultivi, e compiti di gestione di servizi di base (es. asili nido, attrezzature sportive, opere di urbanizzazione primaria e secondaria), con esclusione di funzioni politiche e di governo delle varie componenti della collettività locale. E, in questo senso, se è vero che in base all'art. 17 del testo unico le circoscrizioni possono esercitare funzioni delegate dal comune, queste si riferiscono comunque ad attività inerenti il ristretto ambito locale (es. espletamento di gare o contratti connessi alla gestione dei servizi di base) e devono svolgersi secondo le direttive indicate dai competenti organi del comune: le circoscrizioni sono quindi configurate come organi meramente esecutivi. Il limitato ambito territoriale e l'esclusione di funzioni politiche e di governo conducono ad escludere che l'estensione del diritto di voto agli stranieri non comunitari per le elezioni circoscrizionali possa costituire una violazione degli artt. 48 e 51 Cost.: essa rappresenta invece, secondo il parere, una forma meramente partecipativa e consultiva alla gestione dei servizi di base. Inoltre, questa lettura delle norme sarebbe coerente anche con la previsione della competenza esclusiva statale in riferimento alla «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali dei comuni, province e città metropolitane» prevista dal nuovo art. 117, c. 2, lett. p), dal momento che tale competenza si esaurisce nella disciplina elettorale concernente gli organi di governo (sindaco, giunta e consiglio) e le funzioni fondamentali degli enti locali. In questo senso, si afferma che la competenza statale si arresta davanti all'esercizio dell'autonomia statutaria dell'ente locale, che si fonda sull'art. 114 Cost., e che risulta qualitativamente diversa rispetto al passato anche a causa dell'abrogazione dell'art. 128 Cost., a seguito della riforma del titolo V da parte della legge cost. n. 3 del 2001: quest'ultima norma inseriva infatti, in chiave restrittiva, l'autonomia degli enti locali nella cornice «dei principi fissati da leggi generali della Repubblica».

A conferma dell'incertezza e dell'assetto interpretativo instabile che caratterizza questa materia, si osserva che il Consiglio di Stato pur concludendo per la legittimità dell'estensione del diritto di voto alle elezioni circoscrizionali, diversamente dal parere successivo relativo allo statuto del

comune di Genova (che giunge a conclusioni opposte), ribadisce l'indirizzo più tradizionale in base al quale la piena operatività degli artt. 48 e 51 Cost. preclude al legislatore ordinario l'estensione del diritto di voto agli stranieri per le elezioni comunali: solo gli enti sub-comunali, in quanto non esercenti funzioni politiche, sarebbero esclusi da tale operatività.

Come si è accennato sopra, il più recente parere del 2005 relativo allo statuto del comune di Genova, contrasta con queste conclusioni affermando preliminarmente l'irrilevanza della tipologia e della natura, politica o meramente gestionale, dell'organo comunale, dal momento che queste distinzioni non possono incidere sulla riserva di legge statale in materia. In secondo luogo, differisce anche l'interpretazione da dare all'art. 17, c. 4, del dl.lgs n. 267/2000, che demandando agli statuti comunali la definizione delle "forme" del procedimento elettorale non consente a queste fonti di incidere sul diritto sostanziale di elettorato attivo e passivo, la cui disciplina è stata ricostruita nel modo suddetto.

A questo argomento di fondo se ne aggiungono altri tre: il primo deriva dallo stesso d.lgs n. 267, che all'art. 8 comprende gli stranieri tra i soggetti a favore dei quali l'ente locale può promuovere forme di partecipazione alla vita pubblica locale, ma non cita espressamente il diritto di voto; e che le due nozioni siano distinte risulta confermato dalla legislazione che ha recepito la Convenzione di Strasburgo (legge n. 203/1994) che ha ratificato la parte relativa alla partecipazione di carattere propositivo e consultivo alla vita pubblica locale, ma non quella specificamente concernente il diritto di voto. Infine, il parere contrasta con il precedente relativo al comune di Forlì anche in relazione alla qualificazione delle circoscrizioni: qui si afferma che il consiglio circoscrizionale ha natura di organo comunale che esercita potestà pubbliche, e che non può sottovalutarsi che il comune può delegare a questo collegio funzioni senza limiti di contenuto, che possono quindi estendersi ad un'ampia gamma di funzioni amministrative attribuite ai consigli comunali.

Il problema delle fonti e l'estensione del diritto di voto agli immigrati: un quadro ancora incerto

La vicenda descritta, accanto all'incertezza delle soluzioni giuridiche, segnala in primo luogo l'esigenza di un intervento che consenta l'esercizio del diritto di voto agli stranieri non comunitari residenti da un ragionevole lasso di tempo in Italia (es. titolari della carta di soggiorno). Le esperienze maturate in paesi che hanno conosciuto prima dell'Italia lo sviluppo dell'immigrazione confermano che il riconoscimento del diritto di voto costituisce un rilevante strumento per l'integrazione degli stranieri⁸. La competenza in materia resta in capo agli Stati. Se si guarda all'Unione europea, con modalità diverse, il diritto di voto ai non cittadini è stato riconosciuto in

⁸ Per questi profili si veda la sezione dedicata alla partecipazione politica ed alla rappresentanza nel volume curato da G. Zincone, *Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2001.

Danimarca, Belgio, Olanda, Regno Unito, Spagna e Svezia, ed a seguito dell'allargamento vanno inclusi in questa categoria anche Estonia, Lituania, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. In altri paesi, come Francia, Austria, Repubblica federale tedesca, Grecia e Lussemburgo persiste un indirizzo negativo, e il diritto di voto resta subordinato all'acquisto della cittadinanza.

Questo assetto condiziona anche gli orientamenti delle istituzioni comunitarie. Se si guarda ai più rilevanti atti adottati dalla Commissione e dal Consiglio relativi al tema dell'immigrazione, si nota che la questione del diritto di voto non viene considerata, neppure quando si auspicano politiche di integrazione volte a riconoscere agli stranieri non comunitari diritti ed obblighi analoghi a quelli dei cittadini europei ⁹. Nello stesso senso si nota che la normativa contro le discriminazioni non riguarda, per esplicita previsione, le differenze di trattamento basate sulla nazionalità, e l'art. 40 della Carta dei diritti dell'Unione, recepita dal Trattato costituzionale in corso di approvazione da parte degli Stati, limita espressamente il diritto di voto alle elezioni locali ai cittadini europei. Il peso dei governi nelle istituzioni comunitarie richiamate è stato il fattore che più di altri ha teso a salvaguardare l'assoluta competenza degli Stati in materia.

Un indirizzo più aperto si trova non a caso negli atti del Parlamento europeo, in quanto organo di diretta rappresentanza dei cittadini. La risoluzione del 2003/0292, «Politica comunitaria in materia di immigrazione», afferma che ai fini dell'integrazione risulta indispensabile l'adozione della direttiva sui residenti di lunga durata e tra le misure concrete favorisce la previsione di una cittadinanza civica che consenta ai cittadini di paesi terzi di beneficiare di uno *status* che preveda, accanto ai diritti di natura economica e sociale, quelli politici connessi all'esercizio del diritto di voto alle elezioni municipali ed europee. Anche una successiva risoluzione del 2004 (2004/0028) ha ribadito questo indirizzo.

Nel contesto internazionale ed europeo il riconoscimento del diritto di voto ai non cittadini non appare quindi un'eccezione, e per quanto riguarda l'Italia gli orientamenti espressi dalle forze politiche sembrano indirizzarsi in tal senso: resta da scegliere lo strumento giuridico al quale ricorrere, e in primo luogo, tenuto conto delle novità contenute nei pareri richiamati, la scelta tra legge ordinaria o di revisione costituzionale.

Quest'ultima opzione resta in primo luogo praticabile, come confermano i diversi disegni di legge di modifica degli artt. 48 e 51 della Costituzione, che in alcuni casi connettono la riforma del diritto di elettorato alla previsione dell'accesso degli stranieri alle pubbliche amministrazioni che erogano servizi. Su questa scelta, in rapida sintesi, si osserva che se è vero che la provenienza *bipartisan*

⁹ Il riferimento nel testo concerne atti come le conclusioni del vertice europeo di Tampere, 1999; la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, 2000/757; la direttiva antidiscriminazione adottata dal Consiglio nel 2000 (dir. 2000/43/CE del 29.6.2000) e quella del 2003 relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo (dir. 2003/109/CE del 25 novembre 2003).

delle proposte richiamate può far ritenere che la via della riforma costituzionale è ormai quella prioritariamente indicata dal complesso delle forze politiche, anche a seguito della vicenda originata dallo stralcio della norma sul diritto di voto dal disegno di legge governativo all'origine dell'approvazione della legge n. 40/1998, gli argomenti di diritto a favore del ricorso alla legge ordinaria sembrano essersi paradossalmente rafforzati, accanto ad alcune critiche avanzate all'impostazione di alcune delle proposte di revisione costituzionale. Su quest'ultimo punto, si è osservato che la riforma degli artt. 48 e 51 Cost. è accompagnata da previsioni restrittive e da requisiti per l'esercizio del diritto di voto, derivanti dal reddito degli stranieri, dal tempo di regolare residenza sul territorio nazionale, dalle possibilità di accesso alle cariche pubbliche, che, anche prescindendosi dalla loro ragionevolezza di merito, finiscono per irrigidire il successivo e comunque necessario intervento del legislatore ordinario. Anche le future revisioni della normativa in questione, determinata dal mutamento del grado di integrazione degli stranieri e da fattori politico-sociali, sarebbero comunque sottoposti alle difficoltà del processo di revisione costituzionale, senza eliminare il successivo intervento della legge ordinaria.

D'altro canto, a favore di questo strumento devono richiamarsi gli argomenti ricavabili da almeno due eventi di rilievo verificatisi dopo l'approvazione della legge n. 40/1998 e la presentazione delle prime proposte di revisione costituzionale. Il primo è costituito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 172/1999 con la quale è stata ritenuta infondata, in riferimento all'art. 52 Cost., la questione di legittimità relativa alle norme (tra le quali quelle sulla cittadinanza previste dall'art. 16 della legge n. 91/1992) che prevedevano l'assoggettamento alla leva obbligatoria degli apolidi residenti nel territorio nazionale: uno dei profili di costituzionalità esaminati dalla Corte riguardava il contrasto, ipotizzato dal giudice remittente, con la previsione dell'art. 52 che indica i "cittadini italiani" come destinatari del dovere di difesa della patria e degli obblighi di leva, nei limiti stabiliti dalla legge. La Corte è pervenuta al rigetto della questione affermando che la determinazione, da parte della norma costituzionale, dell'ambito personale al quale si riferiscono i doveri e gli obblighi suddetti, «è infatti, palesemente, quella di stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del dovere costituzionale». Ad avviso della Corte, il silenzio della norma costituzionale non comporta il divieto di estensione del diritto o dell'obbligo in questione da parte del legislatore ordinario, nei limiti del rispetto del principio di ragionevolezza che deve sempre governare, secondo questa giurisprudenza, la discrezionalità legislativa. Come si vede, anche questa argomentazione, come quella seguita dal parere del Consiglio di Stato relativo allo statuto del comune di Genova, valorizza la dottrina e la stessa giurisprudenza costituzionale che hanno convalidato l'interpretazione estensiva dei diritti fondamentali, per i quali la lettera della Costituzione, individuando come destinatari i cittadini, opera quale limite negativo preordinato a

garantire i titolari del diritto di cittadinanza da limitazioni introdotte dalla legislazione ordinaria, ma non anche come limite positivo all'estensione¹⁰.

Un secondo elemento è costituito dalla riforma del titolo V della Costituzione, che nel disciplinare il nuovo riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni individua all'art. 117 Cost., tra le materie di competenza esclusiva statale, quelle relative alla "condizione giuridica dello straniero" ed all'"immigrazione". Anche se non è questa la sede per una specifica indagine relativa all'esatta identificazione dei limiti rispettivi delle due nuove materie, è ragionevole ritenere che nell'ambito dell'immigrazione rientri l'area normativa relativa alla disciplina delle modalità di ingresso e soggiorno, e quindi il sistema delle quote, la normativa sui requisiti per l'accesso ai visti ed ai permessi di soggiorno, e per converso quella sulle espulsioni e sui sistemi di prevenzione dell'illegalità. La «condizione giuridica dello straniero» sembra invece concernere l'insieme delle facoltà e dei diritti attribuiti ai non cittadini, con le diverse gradazioni previste per quelli provenienti dai paesi dell'Unione europea e da paesi terzi, quali persone regolarmente soggiornanti. Questo insieme sembra quindi comprendere il complesso delle politiche pubbliche per l'integrazione degli stranieri immigrati, nel cui ambito rientrano anche i diritti di partecipazione alla vita pubblica locale, e quindi il diritto di voto¹¹. Gli argomenti a favore della possibilità di intervenire con legge ordinaria statale risultano indirettamente rafforzati da questa ripartizione, se si ritiene che il criterio della competenza consenta di confermare che il legislatore costituzionale abbia ritenuto di includere tra le azioni a favore dell'integrazione l'estensione del diritto di voto agli immigrati.

Infine, non può negarsi che questo indirizzo conduce a valutare criticamente le iniziative intraprese da Regioni ed enti locali, ed a concordare con l'indirizzo più recente del Consiglio di Stato. L'art. 122 Cost. si riferisce al sistema di elezione, nel quale non rientra la potestà di modificare la condizione giuridica dello straniero, che resta una competenza statale esclusiva, neppure compresa tra quelle, concernenti l'immigrazione per le quali le Regioni sono ammesse a partecipare a forme di coordinamento previste dalla legislazione statale (art. 117, c. 2, lett. h). .

¹⁰ Tra le molte significative sentenze che hanno riconosciuto ai non cittadini il godimento dei diritti fondamentali, si vedano Corte cost. n. 62 /1994 e Corte cost. n. 105/2001, con nota alla quale si rinvia, in *questa Rivista*, 2001, 1117 ss..

¹¹ In questo senso, G. Franchi Scarselli, op. cit..