

LE NUOVE POLITICHE REGIONALI IN MATERIA DI PARTECIPAZIONE DEGLI STRANIERI

di

Vincenzo Ferraiuolo
(*Dottorando in Diritto costituzionale - Università degli Studi di
Cassino*)

24 ottobre 2009

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contributo della giurisprudenza. – 3. La normativa statutaria. – 4. La legislazione regionale e l'analisi delle neo - istituite Consulte per gli stranieri. – 4.1. Il dato strutturale. – 4.2. Il dato funzionale. – 5. Riflessioni conclusive.

1. Premessa.

Il presente intervento si prefigge lo scopo di fornire alcuni spunti di riflessione sugli spazi di partecipazione riconosciuti agli immigrati in ambito regionale.

Lasciando da parte, dunque, la dibattuta questione sul riconoscimento del diritto di voto nei confronti del non cittadino, si vogliono investigare, attraverso un'analisi delle fonti regionali, alcuni modelli organizzativi e partecipativi più recentemente ideati.

La partecipazione dei migranti alla vita politica del nostro paese è certamente uno dei più suggestivi punti di osservazione del grado di integrazione degli stranieri cui è pervenuta la nostra società.

Nel panorama nazionale, a livello sia locale sia regionale, si sono visti, e si osservano tuttora, numerosi tentativi di coinvolgere i migranti nella vita pubblica locale.

Tali fenomeni sembrano finalizzati a rispondere alla richiesta di integrazione dei migranti proveniente da diversi ambiti della nostra società. Essi rappresentano lo sforzo di uscire da logiche puramente

emergenziali ed assistenziali e di mettere in discussione gli stessi confini di una comunità che, da un lato, utilizza la forza lavoro dei “non cittadini” e richiede loro un contributo allo sviluppo economico e sociale del Paese ma, dall’altro, continua a riconoscerli come estranei limitandone la possibilità di partecipazione ai processi decisionali cui devono soggiacere.

La riforma del titolo V della nostra Costituzione, avvenuta ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, e il nuovo di riparto di competenze legislative, ex art. 117 Cost., e amministrative, ex art. 118 Cost., ha più volte creato incertezze in merito alla spettanza della potestà normativa anche per quanto concerne le politiche in materia d’immigrazione.

La previsione di cui all’art. 10, comma 2 Cost. – che stabilisce una riserva di legge statale rinforzata per quanto riguarda la «condizione giuridica dello straniero» – e le disposizioni di cui all’art. 117, comma secondo, lett. a) e b) Cost. – che attribuiscono alla potestà legislativa esclusiva statale rispettivamente le materie della «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea» e dell’«immigrazione» – ove interpretati letteralmente, porterebbero a ritenere sussistente un’esclusiva competenza dello Stato nelle politiche finalizzate a disciplinare il fenomeno migratorio.

Sono, invece, varie le Regioni che, sia in occasione dell’emanazione dei nuovi statuti sia in sede legislativa, hanno introdotto discipline organiche concernenti gli stranieri immigrati.

Alcune di tali discipline hanno anche trovato pieno avallo da parte della Corte costituzionale che ha ritenuto sussistente una competenza legislativa regionale in materia.

Parte della dottrina, tra cui lo Stancati¹, ritiene che, alla luce dell’art. 117, comma 2, lett. a) Cost., potrebbe evincersi una potestà legislativa regionale, non solo in ambiti che toccano indirettamente la condizione dello straniero o in materie di competenza concorrente, ma anche in quei casi in cui ciò sia necessitato dall’attuazione di politiche regionali o locali di partecipazione ed integrazione sociale.

È stato osservato², anche, che un ulteriore dato che avvalorerebbe la tesi della legittimità di interventi regionali in materia sarebbe

¹ P. STANCATI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: le libertà civili*, relazione presentata al Convegno annuale 2009 dell’AIC «Lo statuto costituzionale del non cittadino» tenutosi a Cagliari il 16 ed il 17 ottobre 2009.

² F. ABBONDANTE - S. PRISCO, *La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto*, in *Stabilità dell’Esecutivo e*

fornito dall'art. 118, comma 3 Cost. che, prevedendo forme di coordinamento tra il livello statale e quello regionale in materia di immigrazione, presupporrebbe l'esistenza di interessi regionali in materia.

Altra dottrina³, poi, ha fatto ricorso alla distinzione concettuale tra “politiche dell’immigrazione” e “politiche per l’immigrazione”. Mentre le prime concernerebbero la regolamentazione dei flussi migratori e dell’ingresso nel territorio dello Stato – e sarebbero dunque riservate a quest’ultimo – le seconde comprenderebbero quegli interventi finalizzati all’integrazione sociale degli stranieri immigrati. La distinzione da ultimo citata presenta alcune analogie con gli attestamenti della più recente giurisprudenza in materia.

2. Il contributo della giurisprudenza.

La Corte costituzionale, con la sentenza 22 luglio 2005 n. 300⁴, ha precisato che la sfera di intervento pubblico in materia di immigrazione non può intendersi limitata alla mera regolazione dell’ingresso e del soggiorno sul territorio da parte dello Stato, ma comprende altri ambiti riconducibili a «materie che intersecano *ex*

democrazia rappresentativa, Jovene, Napoli 2009, p. 39, offerto in anticipazione su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

³ Cfr. T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2004, p. 805. L’A. riprende la distinzione classica tra politiche di immigrazione (*immigration politics*) e politiche per gli immigrati (*immigrants politics*) introdotta da T. HAMMAR, *Democracy and the Nation State*, Aldershot, Avebury 1990. La distinzione viene anche richiamata da D. STRAZZARI, *L’immigrazione tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, n. 4/5 2006; da F. ABBONDANTE - S. PRISCO, cit.; e da A. RUGGIERI - C. SALAZAR, “*Ombre e nebbia*” nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, in M. REVENGA SANCHEZ (a cura di), *Problemi costituzionali dell’immigrazione in Italia e Spagna*, Valencia, 2005, pp. 309 e ss.

⁴ Tale sentenza è stata pronunciata dal Giudice delle leggi in relazione alla questione di legittimità costituzionale proposta dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la legge della Regione Emilia Romagna 24 marzo 2004, n. 5. Per una più ampia disamina del percorso logico-argomentativo seguito dalla Consulta in tale decisione si rimanda a S. BALDIN, *La competenza esclusiva statale sull’immigrazione vs. la legislazione regionale sull’integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, su www.forumcostituzionale.it.

Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente»⁵.

Ancor più eloquente, nel senso di aver affermato esplicitamente l'esistenza di ambiti di competenza residuale delle Regioni in tema di interventi finalizzati alla popolazione migrante, si è dimostrato il Giudice delle leggi nella successiva sentenza 14 aprile 2006, n. 156⁶.

Parte della dottrina, tuttavia, ha espresso alcune critiche in relazione all'orientamento giurisprudenziale sopra citato⁷, sostenendo che il Giudice delle leggi, nelle citate sentenze, avrebbe omesso di considerare l'autonomia semantica dei titoli «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» ed «immigrazione» rispettivamente contenuti alla lett. a) e b) del comma secondo dell'art. 117 Cost. Riteneva tale dottrina, invece, che, mentre la

⁵ Corte Costituzionale, sentenza 22/07/2005, n. 300, punto 5 del considerato in diritto: «l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente».

⁶ Corte Costituzionale, sentenza 14/04/2006, n. 156, punto 3 del considerato in diritto: «l'intervento pubblico non può limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale ma deve anche necessariamente considerare altri ambiti – dall'assistenza sociale all'istruzione, alla salute all'abitazione – che coinvolgono competenze normative, alcune attribuite allo Stato ed altre attribuite alle Regioni». Tale decisione è stata pronunciata dalla Corte costituzionale in relazione all'impugnativa governativa proposta avverso alcune disposizioni della legge regionale Friuli Venezia Giulia, 4 marzo 2005, n. 5. In merito cfr. D. STRAZZARI, cit., che, richiamando T. CAPONIO, cit., p. 806, e A. PATRONI GRIFFI, *I diritti dello straniero tra costituzione e politiche regionali*, in *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali* (a cura di L. CHIEFFI), Cedam, Padova 1999, p. 350-351, ha evidenziato che tale impostazione interpretativa in tema di riparto di competenze Stato - Regioni riprenderebbe la distribuzione di competenze ideata dal D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero). Quest'ultimo, riservando allo Stato la disciplina dei flussi migratori e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, lascia poi al livello regionale rilevanti compiti, soprattutto di natura programmatica, in tema di politiche di integrazione sociale degli stranieri regolarmente soggiornanti ed affida al livello prevalentemente locale le attività di erogazione e gestione dei relativi servizi.

⁷ In merito cfr. D. STRAZZARI, cit., che, manifestando alcune perplessità sull'iter argomentativo seguito dal Giudice delle leggi in sentenza 14 aprile 2006, n. 156, aderisce all'impostazione di P. BONETTI, in *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, p. 522.

materia denominata «immigrazione» riguarderebbe il controllo dell'ingresso e del soggiorno, la diversa locuzione relativa allo straniero non comunitario sarebbe proprio finalizzata ad affidare alla competenza statale esclusiva la disciplina di ogni situazione giuridica che qualifica la posizione dello straniero nel nostro ordinamento⁸.

Per quanto concerne il tema della partecipazione, in ogni caso, il Giudice delle leggi ha chiaramente ritenuto sussistente una competenza residuale delle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.

In merito, con la sentenza 6/12/2004, n. 379⁹, la Corte costituzionale ha precisato che quello dei diritti di partecipazione costituisce un «ambito di sicura competenza regionale». Nell'esercizio di tale competenza, dunque, la Regione può anche prevedere forme di consultazione e partecipazione destinate agli stranieri, purché ciò avvenga nel rispetto dei limiti tracciati dalla Costituzione.

Va sottolineato che, in tale decisione, il Giudice delle leggi individua nei possibili destinatari di tali forme di partecipazione quei «soggetti che comunque prendano parte consapevolmente e con almeno relativa stabilità alla vita associata, anche a prescindere dalla titolarità del diritto di voto o anche dalla cittadinanza italiana»¹⁰. Tale riferimento al legame stabile e consapevole con la società, slegato dal possesso della cittadinanza giuridico - formale, sebbene non applicato ai diritti politici in senso stretto, sembra rivelare un'apertura verso una concezione del *demos* di stampo *habermasiano*¹¹ che trova il suo fondamento in un legame politico di tipo sostanziale.

⁸ Tale interpretazione della locuzione «condizione giuridica» quale «complesso delle situazioni giuridiche che hanno lo straniero a destinatario o a beneficiario e che ne individuano o definiscono, complessivamente, la posizione nell'ordinamento italiano» è stata quella suggerita da G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova 1992, p. 115.

⁹ La decisione è pronunciata, tra l'altro, in riferimento ai diritti partecipativi contemplati agli artt. 15 e ss. dello Statuto della Regione Emilia Romagna.

¹⁰ Corte costituzionale, sentenza 6/12/2004 n. 379, punto 4 del considerato in diritto.

¹¹ Secondo tale concezione hanno diritto a partecipare alla vita di una comunità non solo coloro che siano legati alla stessa da un vincolo di tipo formale, quale è appunto il riconoscimento della cittadinanza, ma anche coloro che stabilmente e consapevolmente esercitano i diritti ed i doveri sanciti dalla Costituzione. In merito vedi J. HABERMAS, *Cittadinanza politica e identità nazionale*, in J. HABERMAS, *Morale diritto politica*, Einaudi, Torino 1992, p. 105 e ss. cui fa riferimento E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto*, Giappichelli, Torino 2001, p. 40 e ss.

Maggiormente ambigue sotto tale aspetto sono, invece, le argomentazioni utilizzate dalla Corte costituzionale nella citata sentenza 300/2005, pronunciata in relazione alle norme istitutive della Consulta per gli stranieri ex artt. 6 e ss. della l.r. Emilia Romagna 24/03/2005 n. 5¹². In tal caso, infatti, il Giudice delle leggi, seppure non manchi di rifarsi alla precedente sentenza 379/2004, afferma l'infondatezza delle censure mosse avverso le norme impugnate perché queste, lungi dal violare il riparto di competenze delineato in Costituzione, costituirebbero attuazione della normativa statale in materia¹³ che esprimerebbe un criterio di favore verso la partecipazione¹⁴.

Le maggiori perplessità suscitate dalla decisione appena esaminata, dunque, sorgono proprio dalla considerazione che, mentre nella sentenza 379/04 la Corte sembra più fermamente ricondurre la materia del riconoscimento dei «diritti di partecipazione» ad un ambito di competenza residuale ex art. 117, comma IV, Cost.; nella sentenza n. 300/2005, parrebbe farsi riferimento ad un tipo di riparto più simile a quello di tipo concorrente previsto dall'art. 117, comma III Cost¹⁵.

In ogni caso si ritiene significativo evidenziare che, dopo tali decisioni, non sono seguite ulteriori impugnative governative, contenenti analoghe censure, avverso le norme disciplinanti le nuove Consulte per stranieri successivamente istituite in altre Regioni.

3. La normativa statutaria.

Per quanto riguarda il livello statutario, sono molte le Regioni che hanno approvato diverse disposizioni di principio e programmatiche nel senso della promozione dei diritti di partecipazione in favore dei non cittadini.

Casi emblematici, in merito, sono quelli delle Regioni Emilia Romagna¹⁶, Toscana¹⁷ e Campania¹⁸ che favoriscono la partecipazione

¹² In occasione di tale giudizio di legittimità, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva proposto impugnativa governativa avverso le norme istitutive del citato organo ritenendole contrastanti con il disposto dell'art. 117, secondo comma, lett. a) e b), in quanto, riconoscendo forme di partecipazione dei cittadini stranieri, avrebbero inciso sulla definizione dello *status* giuridico di questi ultimi. Cfr. Corte costituzionale, sentenza 22/07/2005, n. 300, punto 1 del ritenuto in fatto.

¹³ Ci si riferisce al D. Lgs. n. 286 del 1998.

¹⁴ Corte costituzionale, sentenza 22/07/2005, n. 300, punto 6 del considerato in diritto.

¹⁵ In merito cfr. anche con le osservazioni fatte da D. STRAZZARI, cit., p. 3 e ss.

¹⁶ Statuto della Regione Emilia Romagna art. 2, comma 1, lett. f.

dei non cittadini fino a spingersi alla promozione dell'estensione del diritto di voto nei loro confronti.

Come noto, la questione dell'efficacia di tali previsioni non è ancora del tutto chiara in quanto il loro disposto sembra palesemente travalicare i limiti di competenza tracciati dall'art. 123 Cost.

Sebbene la Corte costituzionale abbia chiarito, a più riprese¹⁹, che tali disposizioni non hanno un valore normativo, non va comunque sottovalutato il fatto che esse, non essendo state ritenute incostituzionali, permangono all'interno dei citati testi normativi.

Ciò lascia fondatamente ritenere che tali disposizioni comunque dispieghino una loro peculiare efficacia nel mondo giuridico. È stato affermato, infatti, che le disposizioni tese alla promozione della partecipazione politica dei non cittadini, come le altre prescrizioni di principio contenute negli statuti, «costituiscono la sintesi di un modello organizzativo in parte innovativo rispetto a quello statale, che si propone nel contempo come un utile riferimento paradigmatico in vista di possibili riforme della Carta costituzionale come anche di discipline legislative di settore, soprattutto in ambiti materiali di peculiare interesse sociale sensibili (cittadinanza, ambiente, sviluppo economico, etc.)»²⁰.

Il riconoscimento della titolarità all'esercizio dei diritti partecipativi in favore dei non cittadini, avviene, in taluni casi, attraverso disposizioni che vedono quali diretti destinatari gli immigrati ed, in altri casi, tramite previsioni che prescindono dallo *status* di cittadino e si limitano a richiedere la sola residenza nel territorio della Regione.

Gli strumenti di partecipazione previsti dagli Statuti al suddetto scopo sono individuati nell'istituzione di organi a carattere propositivo e consultivo²¹ o, più generalmente, nell'estensione del diritto di

¹⁷ Statuto della Regione Toscana art. 3, commi 4 e 6.

¹⁸ Statuto della Regione Campania, art. 8, lett. o.

¹⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 372 del 2004, sentenza n. 378 del 2004, 379/2004.

²⁰ In merito cfr. V. BALDINI, *Il nuovo statuto della regione Campania. Le dichiarazioni identitarie*, p. 8, intervento al seminario sul tema *Il nuovo statuto della Regione Campania*, tenutosi all'Università degli studi di Napoli Federico II, Facoltà di Giurisprudenza, 6 aprile 2009, disponibile su www.federalismi.it.

²¹ È questo il caso delle previsioni contenute all'art. 12, comma 3, dello Statuto della Regione Abruzzo ed all'art. 75 dello Statuto della Regione Lazio.

petizione²², di interrogazione²³ e di indizione e partecipazione ai referendum consultivi²⁴.

4. La legislazione regionale e l'analisi delle neo - istituite Consulte per gli stranieri.

Sino ad oggi solo alcune Regioni²⁵ hanno innovato la propria disciplina legislativa in tema di promozione e garanzia dei diritti di integrazione sociale degli stranieri immigrati.

Ponendo attenzione proprio a questi casi, può osservarsi che, sotto l'aspetto materiale, le leggi regionali in questione si occupano principalmente di assicurare agli immigrati la garanzia del diritto alla salute²⁶, all'istruzione²⁷, al lavoro ed alla formazione professionale²⁸,

²² Statuto della Regione Abruzzo, art. 12, comma 5; Statuto Regione Liguria, art. 12, comma 1; Statuto della Regione Marche, art. 41.

²³ Statuto della Regione Abruzzo, art. 12, comma 6.

²⁴ Statuto della Regione Emilia Romagna, art. 21; Statuto Regione Liguria, art. 9, comma 1; Statuto della Regione Marche, art. 44.

²⁵ Ci si riferisce a: Regione Toscana che ha provveduto in merito con l.r. 09/06/09 n. 29; l.r. Emilia Romagna che ha promulgato in materia la l.r. 24/03/04 n. 5; Regione Abruzzo che pure ha disciplinato l'oggetto in esame con l.r. 13/12/04 n. 46; la Regione Lazio che ha provveduto in tema con l.r. 14/07/08 n. 10; la Regione Marche che pure si è occupata del tema con l.r. 26/05/09 n. 13; la Regione Friuli Venezia Giulia che ha normato in materia con l.r. 4/03/05 n. 5 poi abrogata ad opera della successiva l.r. Friuli Venezia Giulia, 14/08/2008, n. 9.

²⁶ L.r. Toscana 09/06/09 n. 29, art. 6, comma 34, 36, 55; l.r. Liguria 20/02/07 n. 7, art. 1, comma 4, lett. d) ed art. 18; l.r. Emilia Romagna 24/03/04 n. 5, art. 1, comma 5, lett. e) ed art. 13; l.r. Abruzzo 13/12/04 n. 46, art. 1, comma 1, lett. c), n. 2 ed art. 9; l.r. Lazio 14/07/08 n. 10, art. 1, comma 1 e comma 2 ed art. 15; l.r. Marche 26/05/09 n. 13, art. 12.

²⁷ L.r. Toscana 09/06/09 n. 29, art. 6, comma 27, lett. b) e c), e comma 41, comma 46, commi 64 e 65; l.r. Liguria 20/02/07 n. 7, art. 1, comma 4, lett. d) e art. 20; l.r. Emilia Romagna 24/03/04 n. 5, art. 1, comma 5, lett. e), art. 3, comma 3, lett. h) ed i), art. 15, 16; l.r. Abruzzo 13/12/04 n. 46, art. 1, lett. c) n. 2, art. 8; l.r. Lazio 14/07/08 n. 10, art. 1, comma 2, lett. g), art. 4, comma 1, lett. c), art. 12 e art. 14; l.r. Marche 26/05/09 n. 13, art. 1, comma 4, lett. e) ed art. 11.

²⁸ L.r. Toscana 09/06/09 n. 29, art. 6, comma 12, 27, lett. b), comma 42, 43, 44, 45, 46, 47, 62 e 63; l.r. Liguria 20/02/07 n. 7, art. 1, comma 4, lett. d) ed e), art. 21 e 22; l.r. Emilia Romagna 24/03/04 n. 5, art. 1, comma 5, lett. e) art. 3, comma 3, lett. h) e art. 14; l.r. Abruzzo 13/12/04 n. 46, art. 1, comma 1, lett. c), n. 2 e art. 17; l.r. Lazio

all'abitazione²⁹, di tutelare la maternità e la famiglia³⁰ nonché di promuovere l'integrazione tra diverse culture e la libertà di culto³¹.

Per quanto, invece, concerne l'aspetto organizzativo le Regioni in esame, in maniera sostanzialmente analoga, hanno previsto l'istituzione di nuove Consulte per stranieri.

Tali organismi, in vari casi, sono stati oggetto di riforma, in quanto erano già presenti a livello regionale, e già in passato hanno trovato analoghe e diffuse sperimentazioni soprattutto a livello locale³².

4.1. Il dato strutturale.

Dal punto di vista strutturale, le Consulte regionali in esame sono caratterizzate dalla compresenza, accanto ai rappresentati stranieri, di membri italiani. Ciò, evidentemente, impedisce ai primi di avere quell'ambito riservato di elaborazione politica necessario ad esprimere autonome istanze.

14/07/08 n. 10, art. 1, comma 2, lett. f) e art. 11, 12 e 17; l.r. Marche 26/05/09 n. 13, art. 1, comma 4, lett. e) ed art. 10, comma 2.

²⁹ L.r. Toscana 09/06/09 n. 29, art. 6, commi 28, 29 e 30; l.r. Liguria 20/02/07 n. 7, art. 1, comma 4, lett. d), art. 13, comma 2 e 3 ed art. 16; l.r. Emilia Romagna 24/03/04 n. 5, art. 1, comma 5, lett. e), art. 3, comma 3, lett. b) ed art. 10; l.r. Abruzzo 13/12/04 n. 46, art. 1, comma 1, lett. c), n. 2 ed art. 15; l.r. Lazio 14/07/08 n. 10, art. 1, comma 2, lett. e) ed art. 13; l.r. Marche 26/05/09 n. 13, art. 1, comma 4, lett. e) ed art. 16.

³⁰ L.r. Toscana 09/06/09 n. 29, art. 6, comma 55, lett. a), b) e c); l.r. Liguria 20/02/07 n. 7 ed art. 18, comma 2, lett. a); l.r. Emilia Romagna 24/03/04 n. 5, art. 13, comma 2;

³¹ L.r. Toscana 09/06/09 n. 29, art. 1, comma 2, lett. b) e d), art. 6, comma 27, lett. c), f), commi 39, 40 e 53; l.r. Liguria 20/02/07 n. 7, art. 1, comma 4, lett. i), art. 14, comma 1, lett. c), art. 15, 17 e 20, commi 2 e 3; l.r. Emilia Romagna 24/03/04 n. 5, art. 1, comma 4, lett. b) e comma 5, lett. c) d) ed e), art. 3, comma 3, lett. g) e j), art. 14, comma 4 ed art. 17; l.r. Abruzzo 13/12/04 n. 46, art. 1, comma 1, lett. c), n. 3, 4 e 5 e lett. d) n. 2, art. 7 ed art. 16; l.r. Lazio 14/07/08 n. 10, art. 1, comma 2, lett. h) l), o) e p), art. 4, comma 1, lett. d) ed art. 11; l.r. Marche 26/05/09 n. 13, art. 1, comma 4, lett. c) e d) ed art. 10, comma 1 e 3.

³² Per un'ampia panoramica in merito a questi ed altri organi consultivi per stranieri precedentemente istituiti nel nostro ordinamento si rimanda a AA.VV., *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, (a cura di ASGI-FIERI), Torino 2005 su www.fieri.it; G. ZINCONI (a cura di), *Primo rapporto sulle politiche di integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna 2000; G. ZINCONI (a cura di), *Secondo rapporto sulle politiche di integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna 2001; C. MANTOVAN, *Immigrazione e cittadinanza*, Franco Angeli, Milano 2007.

Tale ultimo dato è aggravato ulteriormente dalla scarsa rappresentatività che caratterizza tutti gli organi consultivi in questione.

Ciò è dovuto a diversi ordini di ragioni tra cui il fatto che la maggior parte dei citati organismi consultivi ha al suo interno un'esigua, o comunque non chiaramente definita, componente di rappresentanti stranieri.

In merito si ricordano i casi delle oramai soppresse Consulte delle Regioni Abruzzo e Friuli Venezia Giulia³³ e quelli più recenti delle Regioni Liguria, Marche e Toscana. Sotto tale aspetto, si sono mosse in controtendenza solo le Regioni Emilia Romagna e Lazio. La prima ha previsto, all'interno della Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, una maggioranza di seggi per stranieri (18 sui complessivi 34 membri); la seconda, oltre ad aver previsto una maggioranza di componente straniera (15 sui complessivi 29 membri), all'art. 24 della l.r. 14/07/08 n. 10 ha stabilito un'esplicita garanzia di maggioranza in favore degli immigrati.

Va rilevato, inoltre, che le modalità di designazione dei suddetti membri stranieri o non sono chiaramente disciplinate, o affidano la relativa scelta a meccanismi di tipo cooptativo.

Nel primo senso si evidenzia il caso della Regione Toscana che, affidando la nomina dei rappresentanti stranieri ai presidenti delle Consulte e dei Consigli per stranieri istituiti presso gli enti locali³⁴, prevede un rinvio mobile alle fonti che disciplinano tali ultimi organi.

Nel secondo senso, invece, si annotano le esperienze normative delle Regioni Lazio e Marche. La Regione Lazio ha abbinato ad un sistema di reclutamento per cooptazione e tramite la mediazione delle associazioni senza fine di lucro³⁵ un indefinito meccanismo di

³³ Tali organi non hanno avuto grande fortuna in quanto sono stati travolti da sopravvenute esigenze di contenimento della spesa pubblica. In particolare la l.r. Abruzzo 1/10/2007, n. 34 ha disposto la soppressione della Consulta per l'immigrazione ex art. 20, l.r. 12/12/2004, n. 46 disponendo l'assunzione delle relative funzioni in capo alla Regione. Per quanto riguarda, invece, la Consulta regionale per l'immigrazione del Friuli Venezia Giulia, essa è stata soppressa in ragione dell'intervenuta abrogazione dell'intero testo della l.r. 4/03/05 n. 5 ad opera dell'art. 9, comma 20, lett. a) della l.r. 14/08/08 n. 9. Per tale motivo, dunque, attualmente la Regione Friuli Venezia Giulia si trova addirittura sprovvista della nuova legislazione organica in materia di immigrazione.

³⁴ L.r. Toscana, 9/06/09, n. 29, art. 6, comma 17.

³⁵ L.r. Lazio 14/07/2008 n. 10, art. 23, lett. b).

selezione tramite le assemblee provinciali³⁶ delle quali pure non sono predeterminate composizione e modalità di designazione dei membri. La Regione Marche, invece, prevede esclusivamente un meccanismo di cooptazione tramite le associazioni indicate al comma 2, art. 3 della l.r. 26/05/2009 n. 13.

Tali modalità di designazione, invero, non garantiscono un effettivo collegamento della componente straniera interna ai citati organi consultivi con la base rappresentata. Ciò in quanto, anche in quei casi in cui vi è la mediazione delle associazioni degli immigrati, non è detto che queste siano dotate di democraticità al loro interno e che rappresentino tutte le istanze o le etnie presenti nella società.

Sarebbe stato, invece, auspicabile, anche al fine di dotare di maggiore legittimazione i neo-costituiti organi, una designazione dei citati membri mediante meccanismi su base elettiva.

In merito un'eccezione è costituita dalla Regione Liguria ed alcuni dubbi residuano in relazione alla Regione Emilia Romagna. Per quanto riguarda la prima, la normativa in vigore³⁷ stabilisce che almeno un terzo dei componenti stranieri per ciascun genere deve essere scelto direttamente dalla comunità dei migranti, anche se riserva la definizione delle modalità di selezione alla Giunta regionale. Per quanto, invece, concerne la Consulta emiliano romagnola, seppure l'art. 7 della l.r. n. 5/04 nulla specifichi in merito alle modalità di scelta dei suddetti membri stranieri, il successivo art. 8, comma 2, nel prevedere che la scelta dei componenti stranieri delle Consulte istituite a livello locale deve avvenire elettivamente, potrebbe far ritenere applicabile il medesimo meccanismo anche a livello regionale.

Parte della dottrina sociologica³⁸ ha individuato i più gravi limiti delle passate esperienze consultive regionali proprio nella carenza di rappresentatività, dovuta al metodo di cooptazione dei membri stranieri, e nell'inadeguata presenza della componente italiana, spesso in misura anche maggioritaria, che avrebbe privato gli stranieri di un'autonoma arena politica. Secondo tale opinione anche in quei rari casi, come in quelli qui esaminati, in cui le Regioni hanno istituito nuove consulte o rinnovato le precedenti esistenti, i cambiamenti apportati non avrebbero mutato in modo significativo il panorama già esistente.

³⁶ L.r. Lazio 14/07/2008 n. 10, art. 23, lett. a).

³⁷ L.r. Liguria 20/02/07 n. 7, art. 8, comma 1, lett. c).

³⁸ C. MANTOVAN, cit., p. 70 e ss.

In merito è utile evidenziare che, invece, gli organi consultivi precedentemente sorti a livello locale, nati proprio come riposta ai limiti di quelli nazionali e regionali³⁹, vedono, in alcuni casi, al proprio interno esclusivamente membri stranieri. Questi ultimi, inoltre, molto spesso vengono eletti democraticamente da parte dei soli immigrati⁴⁰.

4.2. Il dato funzionale.

Dal punto di vista funzionale, i compiti attribuiti alle neo-istituite Consulte sono di natura meramente propositiva, consultiva e di supporto agli organi regionali. Tale carattere rivela uno degli ulteriori e principali limiti di tali strumenti partecipativi in quanto ne evidenzia la loro scarsa incisività sulle politiche regionali in tema di immigrazione. Parte della dottrina⁴¹ ha riconosciuto una significativa eccezione nel caso della Regione Liguria che vincola la predisposizione del Progetto di piano regionale per l'integrazione dei cittadini stranieri ad una proposta formulata dalla Consulta per gli immigrati⁴². Secondo tale opinione la Regione Liguria avrebbe ideato un "modello partecipativo forte" proprio in considerazione del potere di iniziativa attribuito alla Consulta per gli stranieri.

Ulteriore dato comune a tutti gli organi consultivi in esame, che pure ne menoma ulteriormente il carattere partecipativo, è dato dalla circostanza che essi possono esercitare le proprie funzioni esclusivamente in relazione ad ambiti riguardanti il fenomeno migratorio. In merito si ritiene quanto meno arduo il compito di individuare, volta per volta, la corrispondenza o meno di eventuali interventi ai suddetti ambiti. D'altra parte va evidenziato che la stessa idea di limitare l'intervento delle Consulte in esame ad ambiti speciali e riservati non sembra andare nel senso di una vera e propria integrazione.

Solo in alcuni casi, inoltre, le neo-istituite Consulte hanno il potere di disciplinare autonomamente le proprie modalità di organizzazione e funzionamento. In merito si citano i casi delle Regioni Liguria⁴³, Lazio⁴⁴ e Marche⁴⁵, che attribuiscono alle consulte

³⁹ C. MANTOVAN, cit., p. 70.

⁴⁰ In merito si veda anche l'ampia disamina compiuta in AA.VV., cit., p. 69 e ss.

⁴¹ F. ABBONDANTE E S. PRISCO, cit., p. 47

⁴² L.r. Liguria, 20/02/2007, art. 5, comma 3.

⁴³ L.r. Liguria 20/02/07 n. 7, art. 8, comma 5.

⁴⁴ L.r. Lazio 14/07/08 n. 10, art. 24, comma 3.

il potere di adottare un regolamento per disciplinare autonomamente le proprie modalità di organizzazione e funzionamento. In senso inverso, invece, vanno le disposizioni delle Regioni Emilia Romagna⁴⁶ e Toscana⁴⁷ che attribuiscono il relativo potere alla Giunta regionale.

In aggiunta va osservato che le esaminate consulte regionali difettano di garanzie di effettivo funzionamento. Nella maggior parte dei casi, infatti, la normativa regionale in esame non prevede né specifiche dotazioni di mezzi economici e strumentali al servizio dei suddetti organi né la corresponsione di compensi in favore dei loro membri.

Per quanto riguarda la previsione di risorse economiche e strumentali, solo lo Statuto della Regione Lazio, al suo art. 75, comma 2, dispone che le Consulte istituite ai sensi del primo comma debbano disporre di risorse strumentali e finanziarie necessarie per lo svolgimento delle relative attività. Tuttavia va rilevato che la l.r. Lazio 14/07/08 n. 10, istitutiva della Consulta per gli stranieri, nulla di specifico prevede in merito. Per il resto, la Regione Toscana si limita ad affermare, all'art. 6, comma 20, della l.r. 29/2009 che il supporto amministrativo della Consulta è assicurato dagli uffici della Regione. La Regione Marche, all'art.4, comma 8, della l.r. n. 13/2009, stabilisce, invece, che le funzioni di segreteria della Consulta e del Comitato esecutivo sono assicurate dal servizio regionale competente in materia di immigrazione.

In relazione alla previsione di compensi per la partecipazione all'attività delle rispettive consulte, invece, l'unica Regione che legislativamente stabilisce una loro corresponsione è l'Emilia Romagna. Quest'ultima al comma 4 dell'art. 7 della l.r. n. 5/2004 ha previsto il pagamento, limitatamente in favore dei diciotto rappresentanti degli stranieri, dei compensi e rimborsi spettanti ai componenti degli organi collegiali regionali ex l.r. 18/03/1985 n. 8. Tale previsione costituisce, non solo un'incentivazione all'effettiva partecipazione da parte degli immigrati, ma, soprattutto, una garanzia di eguaglianza nei loro confronti e di regolare funzionamento del citato organo. Ed infatti, in molti casi, la corresponsione di un compenso permette ai soggetti stranieri di partecipare alle sedute senza riceverne un pregiudizio dal punto di vista economico e,

⁴⁵ L.r. Marche 26/05/09 n. 13, art. 4, comma 7.

⁴⁶ L.r. Emilia Romagna 24/03/04 n. 5, art. 7, comma 3.

⁴⁷ L. r. Toscana 09/06/09 n. 29, art. 6, comma 20.

dunque, impedisce che ad esse partecipino esclusivamente i soggetti più agiati.

Le altre Regioni, invece, hanno esclusivamente previsto la corresponsione di rimborsi spese che in alcuni casi sono limitati a quelle effettivamente sostenute⁴⁸ mentre in altri sembrano avere natura forfettaria⁴⁹.

5. Riflessioni conclusive.

Considerata la recente istituzione della maggior parte degli organi consultivi esaminati, non è ancora possibile effettuare un approfondito bilancio delle relative esperienze di funzionamento.

Sulla scorta dell'esame delle fonti compiuto e dei rilievi svolti, tuttavia, ci si può interrogare sull'effettivo apporto sin ad oggi dato dalle Regioni per favorire il transito verso una società multiculturale.

In merito sorge il sospetto che, nel complesso, le Regioni non abbiano ancora fatto pieno utilizzo delle potestà legislative loro riconosciute in materia di partecipazione degli stranieri.

I molteplici aspetti critici rilevati, infatti, lasciano trasparire gli evidenti limiti che caratterizzano le suddette forme partecipative già in fase di previsione.

Si ritiene che tali limiti, almeno in parte, derivino da una congenita inettitudine degli strumenti approntati ad incidere con efficacia sulle politiche regionali e ad influire positivamente nel senso della conquista di diritti di partecipazione effettiva alla vita pubblica locale da parte degli immigrati.

Ciò rende nuovamente attuali le perplessità sollevate, da più parti, in relazione alle precedenti esperienze consultive istituite nel nostro ordinamento a livello nazionale, regionale e locale⁵⁰.

⁴⁸ Ci si riferisce al caso della Regione Marche (art. 4, comma 9, della l.r. 26/05/09 n. 13) e della Regione Lazio (art. 24, comma 4, della l.r. 14/07/08 n. 10).

⁴⁹ Ci si riferisce al caso della Regione Liguria (art. 8, comma 7, l.r. 20/02/07 n. 7) e della Regione Toscana che all'art. 6, comma 22, della l.r. 09/06/09 n. 29).

⁵⁰ Ci si riferisce alle esperienze della Consulta nazionale per i problemi dei lavoratori non comunitari e delle loro famiglie ed alle consulte regionali istituite ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 7, della legge n. 943 del 1986, all'Organismo nazionale di coordinamento per le politiche di integrazione, alla Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie ed ai Consigli territoriali per l'immigrazione, istituite rispettivamente ai sensi degli artt. 42, commi 3 e 4, e 3, comma 2, del T.U.I. tali organi sono sorti anche sulla spinta data dalla Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale adottata dal Consiglio d'Europa il 5/02/1992 e ratificata dall'Italia con legge n. 203 del 1994 limitatamente

In particolare, per quanto riguarda le consulte istituite a livello locale, alcuni autori⁵¹ hanno fatto notare come queste si sarebbero rivelate addirittura controproducenti. Ciò in quanto, invece di divenire luoghi di formazione ed espressione delle istanze degli immigrati, tali organismi avrebbero contribuito ad erigere steccati tra le diverse comunità di stranieri, impedendo lo sviluppo di posizioni unitarie, ed avrebbero avuto l'effetto negativo di screditare innanzi all'opinione pubblica degli stranieri alcuni dei loro esponenti.

Il confronto con le posizioni assunte in relazione alle passate esperienze sorte in ambito locale è utile proprio per comprendere come le poche Regioni che, sino ad oggi, si sono mosse non hanno assolutamente risolto i nodi critici già sollevati in passato.

Ed anzi, come evidenziato, per alcuni aspetti, i nuovi organi consultivi regionali potrebbero addirittura rappresentare un passo indietro rispetto alle precedenti esperienze locali.

Va tuttavia riportato il giudizio espresso dal Ceccanti⁵² che, sebbene ritenga opportuno perseguire l'obiettivo di una rappresentanza politica generale piuttosto che di una settoriale limitata ad interessi specifici, evidenzia l'importanza ed utilità di interventi di tipo comunitaristico, come l'istituzione di consulte per stranieri e di consiglieri aggiunti. L'Autore precisa, però, che l'utilità di tali interventi può essere apprezzata, soprattutto, nella misura in cui essi siano considerati come un momento di passaggio per giungere ad una vera e propria integrazione tramite il riconoscimento del diritto di voto agli immigrati.

Va rilevato, comunque, che le citate forme consultive, sotto l'aspetto della loro effettività, sembrano riconducibili ad un'accezione

ai capitoli A e B. Nell'ambito di tali fenomeni vanno anche annoverate le numerose Consulte provinciali e comunali istituite dagli enti locali a far data dal 1996 in seguito all'approvazione della legge n. 39 del 1990 (cd. legge Martelli). Per un'ampia panoramica delle stesse si rimanda nuovamente a AA.VV., cit.; G. ZINCONE (a cura di), cit.; C. MANTOVAN, cit.

⁵¹ PROGETTO SACHEL, CE, PROGRAMMA SOCRATES, *Immigrati e partecipazione politica. Il caso italiano*, giugno 2003, citato da S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene, Napoli 2008, p. 24, nota 82, disponibile anche su www.federalismi.it.

⁵² S. CECCANTI, intervento presentato al Convegno dal titolo «Da immigrati a cittadini: migliorare la partecipazione e costruire la rappresentanza» tenutosi Roma il 21 aprile 2004 nell'ambito del Forum politiche Sociali della Provincia di Roma, disponibile su www.nessunluogelontano.it.

di partecipazione intesa nel senso più ampio del termine che richiama la definizione data dal Pasquino come quell'«insieme di azioni e di comportamenti che mirano ad influenzare in maniera più o meno diretta e più meno legale le decisioni e la stessa selezione dei detentori del potere...»⁵³. Ciò, dunque, in maniera analoga a quanto già si poteva affermare in relazione ai precedenti fenomeni partecipativi citati o anche alle molteplici forme di auto-organizzazione degli immigrati sorte e sviluppatesi in Italia sin dagli anni '80.

Viene da interrogarsi, dunque, sul se anche tali fenomeni possano ritenersi ricomprese nel catalogo delle molteplici forme partecipative idonee ad «orientare il legislatore nazionale, anticipando e sperimentando soluzioni, suscitando un comune sentire a sostegno dell'introduzione degli istituti di maggiore significato e maggiore rendimento»⁵⁴.

Risulta difficile, inoltre, comprendere i motivi che abbiano impedito o scoraggiato le Regioni a sfruttare appieno la propria competenza legislativa in una materia, quella dei diritti di partecipazione, che la Corte costituzionale ha definito «di sicura competenza regionale».

Solo in parte ciò è dipeso dalla mancanza di un'effettiva volontà politica dei consigli regionali di creare reali spazi di integrazione e di partecipazione politica degli immigrati. Certamente l'atteggiamento delle Regioni lascia trasparire una certa sfiducia sull'efficacia di tali strumenti partecipativi che, probabilmente, trova origine, non solo nei fallimentari esiti delle precedenti esperienze, ma anche nella presa di coscienza del fatto che la vera strada per un'effettiva integrazione politica degli immigrati deve necessariamente passare per il riconoscimento del diritto di voto.

Va, tuttavia, evidenziato che tale ultima soluzione risulta, almeno per alcuni autori, arginata da evidenti limiti di rango costituzionale o, comunque, rimane subordinata alla discrezionalità del legislatore nazionale⁵⁵.

⁵³ G. PASQUINO, *Nuovo corso di scienza politica*, Il Mulino, Bologna 2004.

⁵⁴ Il testo virgolettato è tratto da S. STAIANO, cit., p. 22. L'Autore ritiene che sia proprio quella regionale la sede più appropriata, in ragione della sua prossimità alle comunità locali, a cogliere le trasformazioni prodotte dai fenomeni migratori nella nostra società per trasferirle in nuove politiche in un quadro di nuovi principi.

⁵⁵ Per un approfondimento sul tema del riconoscimento del diritto di voto agli immigrati si rimanda, tra gli altri, a: E. BETTINELLI, *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva*, in Seminario 2004 (a cura di P. CARETTI)

dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quad. n. 15, Torino 2005, p. 27 ss; G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Giuffrè, Milano 2004, p. 108 e ss.; G. COLETTA, *Verso l'estensione del diritto di voto ai non cittadini*, in *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite* (a cura di A. D'ALOIA), Giuffrè, Milano 2003, p. 343 ss.; C. CORSI, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1/2005, p. 36; R. FINOCCHI GERSI, *Immigrati e diritto di voto nell'attività consultiva del Consiglio di Stato*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, n. 5/2006; G. FRANCHI SCARSELLI, *Sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3/2003, p. 35; G. FRANCHI SCARSELLI, *Quale fonte per il diritto di voto agli stranieri?*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, p. 123 ss.; T. F. GIUPPONI, *Il diritto di voto agli stranieri: tra cittadinanza e autonomie territoriali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, su www.forumcostituzionale.it; E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, su www.forumcostituzionale.it; P. PALCHETTI, *Costituzione italiana e norme internazionali in tema di diritto di voto agli stranieri*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1/2004, p. 37; B. PRICOLO, *La partecipazione degli stranieri non comunitari alla vita pubblica locale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 4/2004, p. 67; Servizio studi della Camera dei Deputati, *Immigrazione – il diritto di voto degli stranieri*, su www.camera.it; V. RAPPARELLI, *Recenti sviluppi del dibattito sul diritto di voto agli stranieri immigrati*, su www.federalismi.it; S. STAIANO, cit.; M. E. VRENNIA ROSSI, *Brevi considerazioni in tema di diritto di voto agli stranieri nelle elezioni regionali e locali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2006, p. 13; G. ZINCONI – S. ARDOVINO, *I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5/2004, p. 741 e ss.