

RICONOSCIMENTO DELLA CAPACITA' ELETTORALE E DELLA CITTADINANZA AGLI STRANIERI IMMIGRATI: DUE POSSIBILI VIE PER L'INTEGRAZIONE E LA COESIONE SOCIALE IN ITALIA E IN EUROPA

di

Giorgio De Francesco
Viceprefetto del Ministero dell'Interno

ABSTRACT. L'evoluzione economica e tecnologica - che ha dato vita al fenomeno universalmente noto come globalizzazione - unita all'aumento dei differenziali di benessere e alle tendenze demografiche divergenti fra Paesi ricchi e poveri, ha determinato anche un intenso movimento di persone, facendo sì che sempre più Europa e Italia siano destinate a diventare la meta di flussi rilevanti di immigrati.

Questo esodo tende a modificare sostanzialmente la presunta omogeneità dello Stato nazionale, la cui identità è peraltro costantemente scossa dalla crisi generale dei suoi tradizionali elementi costitutivi: i concetti di sovranità, territorio e popolo appaiono ormai fragili e instabili.

La globalizzazione ha d'altra parte conferito anche alle nozioni di partecipazione e democrazia un rilievo primario, in considerazione della relatività assunta, nella nuova ottica, dai concetti di distanza e forse anche di appartenenza ad una (sola) comunità; in una società avviata ad essere sempre più multietnica la richiesta universale di riconoscimento dei diritti umani e civili è un effetto evidente dell'impatto di questo trasferimento di cultura e di costumi.

Di fronte a un fenomeno già imponente e destinato a crescere ancora, è inevitabile porsi la questione di quali diritti vadano concessi a coloro che vengono e verranno ammessi nel nostro Paese e nell'Unione Europea per poter realizzare migliori condizioni di vita e se essi possano divenire titolari della capacità elettorale e del diritto di cittadinanza.

Tali diritti rappresentano infatti un formidabile strumento per l'effettiva integrazione delle popolazioni immigrate, sostanziandosi in quella manifestazione di volontà in virtù della quale un soggetto concorre all'assunzione di una decisione politica, tale, cioè, da produrre effetti sia sull'organizzazione che sui comportamenti della comunità cui il soggetto medesimo appartiene.

A partire dagli anni Ottanta, le politiche in materia di immigrazione sono divenute sempre più convergenti in tutti gli stati dell'Europa occidentale, seguendo due tendenze principali. Da un lato, limitazioni restrittive a nuovi arrivi secondo caratteristiche comuni: programmazione dei flussi, regole e procedure per l'ingresso, incoraggiamento al rientro volontario nei Paesi di origine, ecc., dall'altro, un orientamento più liberale rispetto alle leggi per la naturalizzazione degli immigrati di lunga permanenza o di seconda generazione, la concessione di *status* di residenza semi-permanenti e di diritti di partecipazione politica e sociale, compreso il diritto di voto nelle consultazioni amministrative.

Appare sempre più evidente il pregiudizio recato alla complessiva coesione sociale dalla divaricazione esistente tra "cittadinanza formale" e "cittadinanza sostanziale", l'impossibilità, cioè, di definire l'appartenenza alla comunità politica sulla base dei soli elementi individuati dalle leggi sulla cittadinanza, se non a costo di mortificare l'essenza stessa dello Stato democratico.

Peraltro il processo di integrazione comunitaria e la connessa elaborazione della cittadinanza europea ha già favorito la graduale affermazione di una cittadinanza che può essere definita, seppure molto parzialmente, "di residenza".

Si tratta di una questione particolarmente delicata poiché impone un giusto temperamento tra principi giuridici e realtà sociale: tra le Carte costituzionali nazionali, che attribuiscono il diritto di voto ai soli cittadini, ed una società multiculturale in rapida trasformazione, che vede negli immigrati una presenza significativa, in continua crescita. Coerentemente con questa prospettiva, dottrina e giurisprudenza si sono sforzate di superare un approccio ermeneutico dogmatico e formalistico nell'esame di tutti quei precetti generalmente ritenuti come esclusivamente riferiti ai soli cittadini. In definitiva è oggi prevalente l'orientamento che individua nelle allusioni allo status civitatis non già un principio di esclusione, bensì semplici presupposti per configurare la sussistenza di un principio di graduazione della tutela, o anche, come affermato dalla Consulta, "uno spazio vuoto di diritto costituzionale"; si tratta dello stesso orientamento dottrinario che riconosce, anche a livello etico, il valore del cd. patriottismo costituzionale.

Come è evidente le scelte che verranno operate sulla questione non potranno che avere pregnante contenuto politico. Ciò non esclude, tuttavia, che il mondo accademico abbia il dovere di non farsi trovare impreparato nello studio e nell'analisi di una questione di indubbio interesse e di mostrarsi attento ai mutamenti sociali e giuridici.

Sommario

1. Introduzione
2. Cittadinanza e voto agli stranieri in Europa
3. Cittadinanza e voto agli stranieri in Italia
4. Conclusioni

1. Introduzione

L'evoluzione economica e tecnologica - che ha dato vita al fenomeno universalmente noto come globalizzazione - unita all'aumento dei differenziali di benessere e alle tendenze demografiche divergenti fra Paesi ricchi e poveri, ha determinato anche un intenso movimento di persone, facendo sì che sempre più Europa e Italia siano destinate a diventare la meta di flussi rilevanti di immigrati. La libertà di movimento è stata definita non a caso *"il principale fattore di stratificazione"* nelle società contemporanee e uno dei criteri fondamentali attorno a cui si definiscono le nuove gerarchie sociali (Bauman 1998).

Questo esodo tende a modificare sostanzialmente la presunta omogeneità dello Stato nazionale, la cui identità è peraltro costantemente scossa dalla crisi generale dei suoi tradizionali elementi costitutivi: *"i concetti di sovranità, territorio e popolo appaiono ormai fragili e instabili"* (Agamben, 1995).

La globalizzazione ha d'altra parte conferito anche alle nozioni di partecipazione e democrazia un rilievo primario, in considerazione della relatività assunta, nella nuova ottica, dai concetti di distanza e forse anche di appartenenza ad una (sola) comunità; in una società avviata ad essere sempre più multietnica *"la richiesta universale di riconoscimento dei diritti umani e civili è un effetto evidente dell'impatto di questo trasferimento di cultura e di costumi"* (Oestreich, 2001).

Deve essere altresì sottolineata la circostanza che a fronte della concreta rivendicazione del diritto "di fuga" da parte dei migranti, si assiste oggi a una tendenza al "riarmo" dei confini contro donne e uomini che fuggono soprattutto dalla miseria, ma talvolta dalla guerra e da tirannidi sociali e politiche (dalle "frontiere esterne" dell'Unione europea al confine tra Stati Uniti e Messico, passando attraverso i nuovi argini contro la mobilità di donne e uomini sorti attorno ad Hong Kong e al sud della Cina), che si accompagna alla contemporanea tendenza all'abbattimento delle barriere alla circolazione delle merci e dei capitali (nonché, entro determinate aree e per determinate categorie sociali, delle persone).

Di fronte a un fenomeno già imponente e destinato a crescere ancora, è inevitabile porsi la questione di quali diritti vadano concessi a coloro che vengono e verranno ammessi nel nostro Paese e in Europa per poter realizzare migliori condizioni di vita, se essi possano divenire titolari della capacità elettorale e in quale misura e a quali condizioni vada loro riconosciuta la cittadinanza. Infatti l'insieme dei diritti e dei doveri che unisce gli individui alla comunità cui essi sono legati per origine o per scelta è bene rappresentato, anche sul piano simbolico, mediante il ricorso ad una formula giuridica classica e stabile nel tempo come quella di "cittadinanza", che descrive fin dagli albori della civiltà giuridica – seppure con contenuti e significati non univoci – la relazione costante tra il singolo e l'ordinamento giuridico, l'appartenenza di una persona alla massima organica collettività politica: lo Stato.

Elettorato e *status civitatis*, infatti, rappresentano formidabili strumenti per l'effettiva integrazione delle popolazioni immigrate, poiché consentono a chi ne è destinatario di concorrere all'assunzione delle decisioni politiche, in modo, cioè, da *"produrre effetti sia sull'organizzazione che sui comportamenti della comunità cui il soggetto medesimo appartiene"* (N. Corvino – S. Scolaro, 2006). Scrive in proposito il sociologo franco-

algerino A. Sayad che *"pensare l'immigrazione significa pensare lo Stato ed è lo Stato che pensa se stesso pensando l'immigrazione"* (Sayad, 1996).

Si tratta di una questione delicata, particolarmente nel nostro Paese, poiché impone un giusto temperamento tra principi giuridici e realtà sociale: tra norme, da taluni giudicate ormai obsolete, che attribuiscono il diritto di voto ai soli cittadini italiani e ancorano rigidamente la cittadinanza allo *ius sanguinis*, ed una società multiculturale in rapida trasformazione, che vede negli immigrati una presenza significativa, in continua crescita nel territorio nazionale e locale.

Come è evidente le scelte che verranno operate sulla questione non potranno che avere pregnante contenuto politico. Ciò non esclude, tuttavia, che il mondo accademico abbia il dovere di non farsi trovare impreparato nello studio e nell'analisi di una questione di indubbio interesse e di mostrarsi attento ai mutamenti (sociali e giuridici), che si producono nella realtà quotidiana.

2. Cittadinanza e voto agli stranieri in Europa

Si tratta di problemi già ben noti ai Paesi che prima del nostro hanno affrontato i temi legati all'ammissione di quote crescenti di persone provenienti da altri Stati che chiedono di appartenere in maniera più completa alla società in cui si trovano a vivere. L'illusione di governare questi fenomeni esclusivamente con l'immigrazione temporanea è tramontata con il fallimento delle politiche impiegate sui lavoratori ospiti (i *gasterbaiter* di memoria tedesca).

Secondo una consolidata tradizione giuridica, gli ordinamenti costituzionali nazionali fanno costante riferimento alla cittadinanza, in relazione al riconoscimento dei diritti politici e alla partecipazione a pubbliche funzioni. Non vi è alcun elemento che consenta di ritenere superati tali limiti nei confronti di cittadini stranieri, senza che l'ordinamento dello Stato abbia prima a riconoscere come avvenute quelle limitazioni della sovranità che pure sono possibili e costituzionalmente legittime, ove seguano le prescritte forme e siano intese a costituire un ordinamento "sopranazionale".

Peraltro, a partire dagli anni Ottanta, le politiche in materia di immigrazione sono divenute sempre più convergenti in tutti gli stati dell'Europa occidentale, seguendo due tendenze principali. Da un lato, limitazioni restrittive a nuovi arrivi secondo caratteristiche comuni: programmazione dei flussi, regole e procedure per l'ingresso, incoraggiamento al rientro volontario nei Paesi di origine, ecc., dall'altro, un orientamento più liberale rispetto alle leggi per la naturalizzazione degli immigrati di lunga permanenza o di seconda generazione, la concessione di *status* di residenza semi-permanenti e di diritti di partecipazione politica e sociale, compreso il diritto di voto nelle consultazioni amministrative (G. Zincone, S. Ardovino, 2004).

Riguardo alla concessione della cittadinanza nazionale, nota Pietro Costa, in apertura del primo volume della sua storia della cittadinanza in Europa, che la crescente fortuna di cui gode da qualche tempo la parola "cittadinanza" non solo nel linguaggio filosofico e sociologico, ma anche sulla stampa quotidiana e nel dibattito politico *"coincide con un processo di più o meno consapevole estensione del suo campo semantico"* (Costa 1999, p. VII). Da semplice criterio giuridico-formale, quale è stata a lungo considerata in Italia, la cittadinanza tende effettivamente a trasformarsi in un concetto denso di valenze, che coinvolgono i criteri dell'adesione soggettiva a un ordinamento: identità e partecipazione, diritti e doveri a "geometria variabile".

Ma il riferimento obbligato, in questo contesto, è da riferire ad un testo risalente a oltre 50 anni or sono, la fondamentale prolusione di T.H. Marshall su "Cittadinanza e classe sociale" del 1949. L'intera vicenda politica moderna veniva riletta dal sociologo inglese dal punto di vista della progressiva inclusione all'interno della cittadinanza di soggetti originariamente esclusi da essa e del continuo arricchimento intensivo delle

determinazioni dei diritti dei cittadini, culminato nel XX secolo con il riconoscimento di alcuni fondamentali diritti sociali.

Se sulla base di queste considerazioni si getta uno sguardo alla letteratura internazionale degli ultimi anni sul tema del rapporto tra cittadinanza e immigrazione, una delle categorie più interessanti che si incontra è quella di "*naturalizzazione parziale*" (cfr. ad es. Hammar 1985, Layton - Henry [Ed.] 1990, Bauböck 1994, Withol de Wenden 1994). Con questa espressione si traduce il termine inglese *denizenship*, coniato nel XVI secolo per designare la posizione dello straniero accettato come cittadino in virtù di un atto della Corona. Nel dibattito contemporaneo tale termine identifica la possibilità che gli immigrati possano godere di pieni diritti senza che essi abbiano precedentemente acquisito la nuova cittadinanza. Si tratta dunque di configurare e valorizzare una posizione mediana tra lo statuto di cittadino e quello di straniero, di tentare di dare una risposta positiva alle molteplici tensioni a cui oggi è sottoposta la distinzione fra i due concetti. Sono evidenti le conseguenze che una simile prospettiva, se coerentemente praticata in riferimento ai diritti politici, verrebbe ad avere nei confronti della rappresentanza, le cui trasformazioni e le cui crisi contemporanee sono del resto collegate a doppio filo a quelle che investono la cittadinanza. E' un indirizzo di ricerca di notevole interesse, che ha il merito di indicare l'orizzonte di una possibile dissociazione dei concetti di cittadinanza, Stato e nazione. In generale, tuttavia, occorre guardare con attenzione l'eventualità che la prospettiva indicata sia praticata sulla base di una rigida disaggregazione dei diritti, volta a stabilire quali "set" di diritti debbano essere riconosciuti ai migranti e quali no (come accade nella proposta di G. Zincone di "*una politica dei diritti utili*", che appunto si fonda sulla contrapposizione dei diritti politici e di quelli sociali - cfr. Zincone 1994). Il rischio che in tal modo si correrebbe è infatti quello di trasformare la *denizenship* in una sorta di cittadinanza dimidiata, "ottriata" come si potrebbe dire recuperando l'origine storica del concetto.

Per quanto concerne poi l'integrazione comunitaria, da essa sono stati esclusi sin dal principio i cittadini degli stati terzi. La preferenza accordata ai primordi ai lavoratori comunitari, era giustificata dalla circostanza che solo un quarto dei lavoratori migranti presenti, all'epoca, nel territorio della Comunità proveniva da stati terzi. Questa situazione si è, poi, gradualmente modificata nel senso di una partecipazione sempre più rilevante degli stranieri extra-comunitari allo sviluppo economico e sociale dell'Europa.

Per questa ragione, il problema di una regolamentazione comune dell'immigrazione è divenuta una priorità dell'Unione: una necessità avvertita anche per accrescere la coesione sociale tra gli europei e i nuovi abitanti del continente.

La Francia, il Regno Unito e la Germania hanno fatto passi avanti considerevoli in questa direzione. In tutti questi paesi, infatti, prevale oggi il principio dello *ius soli*, che concede la cittadinanza sulla base del luogo di nascita, anche se da genitori stranieri. In Germania, per ottenere tale diritto è richiesto che uno dei genitori abbia risieduto nel Paese per più di otto anni o vi sia nato o sia immigrato prima dei quattordici anni. In Francia, la condizione è semplicemente di avere risieduto nel Paese per cinque anni a partire dall'età di undici. Anche le naturalizzazioni sono abbastanza semplici, otto anni di residenza in Germania più la conoscenza della lingua tedesca e soli cinque anni di residenza in Francia, oltre alla conoscenza della lingua francese.

Riguardo alla questione del riconoscimento del solo diritto di voto agli immigrati, presupposti giuridici della sua legittimazione sono rinvenibili a livello giuridico già nella "Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo" del 1948 e soprattutto nella "Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale", promossa dal Consiglio d'Europa e firmata a Strasburgo il 5 febbraio 1992. Tra i "considerando" della Convenzione (la quale, secondo molti, rappresenterebbe il più diretto riferimento giuridico su cui innestare l'eventuale concessione del diritto di voto agli stranieri per le elezioni amministrative), si legge che gli stranieri che risiedono nel territorio nazionale

rappresentano ormai una caratteristica permanente delle società europee, che essi sono a livello locale generalmente sottoposti agli stessi doveri dei cittadini e che occorre migliorare la loro integrazione nelle comunità locali in particolare potenziando la possibilità di partecipazione agli affari pubblici locali.

Anche il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE) - organismo del Consiglio d'Europa dedicato alle autonomie territoriali – in una propria raccomandazione del 2002, sottolinea che i movimenti migratori si pongono come una sfida cruciale per le società democratiche.

Notevole rilievo merita anche la “Carta europea dei diritti dell'uomo nelle città”, elaborata a Saint Denis il 18 maggio 2000 e sottoscritta finora da 300 città - tra cui 80 italiane - che, oltre a mirare alla garanzia e al rispetto della dignità umana per tutti gli abitanti senza esclusione alcuna, prevede l'attribuzione del diritto di voto alle elezioni amministrative per i cittadini residenti, indipendentemente dal loro Paese di provenienza.

E' appena il caso di ricordare che i cittadini dei Paesi dell'Unione Europea - cui sono riconosciuti i diritti propri della “cittadinanza europea” sanciti già nel Trattato di Maastricht - godono del diritto di eleggibilità attiva e passiva, relativamente alle elezioni comunali e circoscrizionali e a quelle del Parlamento europeo, nel Paese dell'Unione nel quale sono residenti, anche senza possederne la cittadinanza.

Peraltro le istituzioni europee, con pareri, risoluzioni e comunicazioni, hanno manifestato un tendenziale favore per l'estensione del diritto di voto anche ai non cittadini.

In particolare nella risoluzione n. 136 del 15 gennaio 2004, approvata dal Parlamento europeo nell'ambito della relazione annuale sui diritti umani nell'Unione, si raccomanda agli Stati membri *“di estendere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del parlamento europeo a tutti i cittadini di Paesi terzi che soggiornino legalmente nell'Unione europea da almeno tre anni”*. La risoluzione introduce il concetto di “cittadinanza civica” che permette agli stranieri extracomunitari di beneficiare di uno status che prevede diritti e doveri di natura economica, sociale e politica, incluso il limitato diritto di voto, rilevando il positivo ruolo di integrazione che esso può svolgere.

Tuttavia il contesto comunitario appare globalmente debole e anche il Trattato istitutivo di una Costituzione per l'Europa - firmato a Roma il 29 ottobre 2004 e comunque ben lungi dall'entrare in vigore - all'art. III-267, pur prevedendo generiche misure tese ad incentivare l'integrazione degli immigrati regolarmente soggiornanti sul territorio europeo, esclude una qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

Queste ultime presentano diversità notevoli dall'una all'altra realtà nazionale. Il diritto in questione, ad esempio, è da tempo riconosciuto per le elezioni amministrative in Irlanda (fin dal 1963), Svezia (dal 1975), Danimarca e Finlandia (dal 1981), Olanda (dal 1985), Lussemburgo (dal 1987), Estonia (dal 1993), Slovacchia, Slovenia e Ungheria (dal 2002), Lituania (dal 2003) e Belgio (dal 2004). E' riconosciuto in Gran Bretagna (dal 1948) per gli immigrati dai Paesi del Commonwealth per tutte le elezioni, anche le politiche; Repubblica Ceca, Spagna e Portogallo concedono il diritto di voto agli stranieri in caso di reciprocità.

Nel continente, ma fuori dell'Unione, il diritto è riconosciuto nel cantone svizzero di Neuchatel (fin dal 1849) e in altri quattro cantoni su ventisei, in Norvegia (dal 1982) e in Islanda (dal 1997).

Inoltre, strutture consultive di residenti stranieri sono presenti in numerose città di Germania e Austria (compresa Vienna), così come nel nostro Paese.

3. Cittadinanza e voto agli stranieri in Italia

Storicamente, la nascita del moderno concetto di cittadinanza può farsi coincidere con la costituzione degli Stati-nazione, dei quali il popolo diviene elemento costitutivo a pieno titolo e in cui l'appartenenza del singolo ad una determinata entità statale si

configura quale *status* essenziale per le relazioni giuridiche ed elemento di attribuzione di particolari facoltà.

In Italia il nuovo concetto di cittadinanza e la maggiore importanza ad essa attribuita, ha avuto origine con lo Stato unitario alla metà del 1800, allorché la materia è stata disciplinata dal Codice Civile del 1865, che prevedeva il conferimento della cittadinanza mediante un atto ampiamente discrezionale del potere legislativo o esecutivo.

Le mutate condizioni politiche e sociali hanno poi spinto il legislatore ad emanare la legge sull'emigrazione del 1901 e quella sulla naturalizzazione (premiante per coloro che avevano legami con l'Italia) del 1906. Tuttavia, il primo provvedimento di carattere generale sulla cittadinanza italiana è rappresentato dalla legge n. 555 del 1912, che ha introdotto nell'ordinamento norme concernenti l'acquisto, la perdita e il riacquisto della cittadinanza destinate a rimanere vigenti - sia pure con talune significative modifiche - per ben ottant'anni, fino alla promulgazione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, definita dallo stesso Legislatore "Legge organica".

In tale legge, che tiene in debito conto il fenomeno dell'emigrazione manifestatosi nel nostro Paese nel corso del XX secolo, appare prevalere il principio dell'acquisizione della cittadinanza per *ius sanguinis* e numerose disposizioni riflettono il favorevole atteggiamento nei confronti degli ex cittadini che intendano riacquistare la nazionalità italiana, mentre lo *ius soli* assume carattere residuale. La legge, comunque, contiene principi innovatori rispetto alla previgente normativa, quali il definitivo riconoscimento dell'uguaglianza tra l'uomo e la donna, l'ammissione dei casi di doppia cittadinanza e il forte rilievo riconosciuto alla manifestazione di volontà della persona.

L'anno di promulgazione della legge n.91 corrisponde in maniera singolare con la firma del trattato di Maastricht, che ha segnato una tappa fondamentale non solo nella generale edificazione europea, ma anche nella concezione stessa del diritto di cittadinanza. L'istituzione - sanzionata nel trattato - di una "cittadinanza comunitaria" riconosciuta a tutti i cittadini degli Stati che aderiscono all'Unione Europea, costituisce infatti l'approdo di un lungo e graduale percorso, iniziato all'indomani della seconda guerra mondiale, che ha consentito di estendere, in modo uniforme, alcuni diritti speciali e doveri comuni a tutti i cittadini della Comunità, sulla base di iniziative adottate in ambito comunitario sin dalla firma dei primi trattati e rafforzate con l'idea di pervenire ad una "cittadinanza comune", a far tempo dagli anni '70.

Nel testo del trattato è sottolineato che l'instaurazione di una cittadinanza dell'Unione ha lo scopo di "rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri", ma non viene definito lo *status* del cittadino comunitario, riconducendo il riconoscimento della cittadinanza comune al diritto interno degli Stati membri. I cittadini degli Stati membri, cioè, acquistano la cittadinanza europea in conseguenza del riconoscimento della sovranità statale interna, cioè in base alle autonome disposizioni degli ordinamenti nazionali.

Il diritto comunitario non ha quindi dato vita ad un caso di doppia cittadinanza, ma ad un sistema duale, nel quale la cittadinanza europea è un *posterior* rispetto a quella nazionale che costituisce il *prius* imprescindibile per l'acquisizione di uno *status* comunitario da parte dell'individuo: la cittadinanza dell'Unione comprende una serie di doveri e di diritti - sia passivi (di protezione), sia attivi (politici) - che si aggiungono a quelli associati alla cittadinanza di uno Stato membro.

Con espressione ottocentesca, ma ancora valida, si può qualificare il diritto di voto come "un diritto pubblico soggettivo costituzionalmente previsto e garantito" (A. Verrusio, 1989).

Per essere elettori, e quindi per avere la capacità elettorale, bisogna essere cittadini italiani e avere raggiunto la maggiore età. Per esercitare il diritto di voto, invece, bisogna essere iscritti alle liste elettorali, che è atto condizionante ai fini dell'acquisizione della

effettiva titolarità del diritto di voto, e si deve essere privi dei requisiti negativi limitativi del diritto di voto, di cui all'ultimo comma dell'art.48 Cost. (che rinvia alla legge per i casi di indegnità morale).

Dalla lettura congiunta degli artt. 48, 51, 10, 80 e 117 emerge il complessivo disposto costituzionale in materia di voto e di condizione giuridica dei cittadini stranieri.

Occorre altresì ricordare che fino al 1992 la cittadinanza (e conseguentemente l'acquisizione del diritto di voto) poteva essere richiesta dopo 5 anni di residenza continuativa e legittima nel territorio dello Stato; la L. 5 febbraio 1992 n. 91 ha innalzato a 10 anni tale periodo, rendendo evidentemente più lunghi anche i tempi di maturazione del diritto di voto.

Quasi contemporaneamente, in seguito all'adozione del Trattato di Maastricht del 1992, il problema del voto agli stranieri si è proposto in relazione alla previsione del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali dei cittadini comunitari residenti in uno degli stati dell'UE. Alla luce di tale previsione, alcuni ordinamenti hanno modificato la loro Costituzione in occasione della ratifica del Trattato di Maastricht, al fine di rendere possibile questo (limitato) esercizio del diritto di voto da parte di non cittadini (così, ad es., Germania, Francia, Lussemburgo e Spagna). L'Italia, invece, alla luce della nota interpretazione dell'art. 11 della Costituzione, ha ratificato il Trattato in questione con semplice legge ordinaria, pur in presenza di una norma, come l'art. 48, che riconosce espressamente il diritto di voto ai soli cittadini; né appare decisivo in proposito il richiamo dell'art. 10, secondo comma, della Costituzione, in base al quale *"la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali"*, norma generale diretta ad altri fini. La soluzione prescelta mantiene - secondo alcuni studiosi (ad es. Tommaso F. Giupponi, 2006) - ragionevoli dubbi di costituzionalità; tuttavia va considerato che secondo la prevalente dottrina quanto stabilito nei Trattati comunitari subisce una sorta di processo di costituzionalizzazione attraverso l'art.11, che funge da *europaen clause* in grado, cioè, di accogliere le istanze provenienti dall'Unione europea, con la sola eccezione rappresentata dalla cd. teoria dei controlimiti.

Inoltre l'art. 9, comma 4, lett. d) del D. Lgs. 25 luglio 1998 n.286 recante "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", come modificato dalla legge n. 189 del 2002, prevede che lo straniero titolare della carta di soggiorno possa, tra l'altro, *"partecipare alla vita pubblica 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 febbraio 1992"*. Quest'ultima è stata ratificata con L. 8 marzo 1994, n. 203, con esclusione proprio del Capitolo C riguardante il diritto di voto alle elezioni locali.

Lo stesso Testo Unico dell'immigrazione, all'art. 2, comma 4, prevede che lo straniero regolarmente soggiornante possa partecipare alla vita pubblica locale e l'art. 6, comma 2, del T.U. Enti Locali 18 agosto 2000, n. 267 prevede che lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dal testo unico, stabilisca le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifichi le forme di garanzia e di partecipazione popolare delle minoranze.

L'art. 8 del medesimo TUEL, al comma 1, statuisce che *"I Comuni, anche su base di quartiere o frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale"*. Infine il comma 5 dispone che lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla Legge 8 marzo 1994, n. 203 (ratifica della Convenzione di Strasburgo) e al Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, (Testo Unico immigrazione) promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti.

A fronte del quadro normativo testé succintamente richiamato, in dottrina esistono sostanzialmente tre diverse posizioni: coloro che ritengono indispensabile, per l'ampliamento agli stranieri della capacità elettorale, una revisione della Carta costituzionale, quelli che giudicano sufficiente a tale scopo una legge ordinaria e infine i commentatori che sostengono la legittimità dell'introduzione nel nostro ordinamento dell'elettorato attivo nelle elezioni amministrative agli stranieri extracomunitari residenti nel territorio nazionale direttamente negli statuti comunali e quindi anche in assenza di revisioni costituzionali o di leggi ordinarie.

Mentre per i primi (B. Nascimbene, 1990; G. D'Orazio, 1992; G. Ferrara, 2000; P. Bonetti, 2003), seppure con articolate sfumature - è evidente l'intransigente e letterale riferimento alle disposizioni della Costituzione, per i secondi anche tali norme, e in particolare l'art. 48, non costituirebbero un ostacolo insormontabile per l'attribuzione di parziali diritti elettorali agli stranieri immigrati ad opera di fonti di valore primario (G. Cordini, 1998; A. Pace, 2003; M. Luciani, 1999). Secondo tale interpretazione, infatti, se è vero che la norma opera un espresso riferimento ai cittadini, l'interpretazione corrente della Costituzione, sancita anche nella giurisprudenza, considera i diritti fondamentali come estesi alle persone e non solo ai cittadini e nello stesso senso vanno le varie convenzioni internazionali ratificate dall'Italia. D'altronde nella nostra Costituzione il termine cittadini viene talvolta usato per indicare tutti, anche gli stranieri.

Inoltre, secondo tale orientamento, il legislatore potrebbe comunque estendere l'elettorato agli stranieri e ciò riconoscerebbe dei meri diritti legislativi non coperti da protezione costituzionale, come tali sempre revocabili da una successiva legge. Pertanto gli artt. 48 e 51 Cost. esprimerebbero implicitamente un principio secondo il quale mentre ai cittadini mai potrebbe essere impedito dal legislatore l'elettorato attivo e passivo, agli stranieri potrebbe essere riservato un trattamento differenziato.

Per il terzo gruppo, infine, il già citato art. 9, comma 4, lett. d), del "Testo Unico immigrazione" (D. Lgs. 286/1998) farebbe proprio il contenuto della Convenzione di Strasburgo, conferendole efficacia in modo diretto; in particolare costituirebbe, o meglio conterrebbe, un "ordine di esecuzione" del Capitolo C. Contro tale interpretazione, peraltro, depone il fatto che l'art. 38, come formulato nell'originaria stesura del D.lgs. n. 286/1998 poi emendata, prevedeva espressamente che lo straniero titolare della carta di soggiorno potesse esercitare l'elettorato attivo e passivo nel comune di residenza. La disposizione fu poi stralciata e trasferita in un apposito disegno di revisione costituzionale che, come si dirà in seguito, non è giunto all'approvazione.

In presenza di tale contrapposizione dottrinale e in considerazione del maggior rilievo riconosciuto dalle recenti riforme agli enti territoriali, lo scontro tra le diverse teorie ha trovato ampio spazio proprio nelle determinazioni contenute in taluni statuti di Regioni e Comuni e nelle susseguenti decisioni assunte da Corte Costituzionale e Consiglio di Stato.

In assenza di specifico e puntuale intervento normativo in materia, numerosi Comuni (tra i quali si ricordano Ancona, Brescia, Cesena, Cosenza, Firenze, Forlì, Genova, Sassari, Venezia) hanno modificato i rispettivi statuti, o comunque hanno avviato il relativo iter procedimentale, per consentire agli immigrati di votare ed essere eletti nelle elezioni amministrative; ciò in particolar modo per le circoscrizioni comunali, ma anche, in taluni casi, per le elezioni del sindaco e del consiglio comunale.

Tra i presupposti richiesti per l'ammissione al voto, in taluni statuti si è ritenuto sufficiente il criterio della residenza stabile e regolare (per un numero di anni variabile da 2 a 6), altre volte, in aggiunta, il possesso del permesso ovvero della carta di soggiorno.

A fronte del moltiplicarsi delle iniziative comunali a favore dell'estensione del diritto di voto agli stranieri extracomunitari e agli apolidi, il Ministero dell'interno, con circolare n. 4 del 22 gennaio 2004, ha puntualizzato come la normativa statale vigente non riconosca il diritto di elettorato attivo e passivo ai residenti extracomunitari e come il requisito della

cittadinanza italiana sia essenziale per l'esercizio del diritto al voto amministrativo, ai sensi dell'art. 48 Cost. e del D.P.R. 16 maggio 1960 n. 570 recante "Testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali".

In seguito lo stesso Ministero dell'Interno, con ricorso notificato il 9 agosto 2004, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6 dello statuto della Regione Toscana ove era indicato che *"la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati"*.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 372 del 29 novembre 2004, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale poiché le censure formulate dal Ministero riguardavano norme dello statuto della Regione Toscana aventi ad oggetto proposizioni che rientrano tra i *"principi generali"* e le *"finalità principali"*. Secondo il giudice delle leggi la formulazione di proposizioni statutarie del tipo predetto ha principalmente la funzione di legittimare la Regione come ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative. Tali interessi possono essere adeguatamente perseguiti non soltanto attraverso l'esercizio della competenza legislativa ed amministrativa, ma anche avvalendosi dei vari poteri, conferiti alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi statali, di iniziativa, di partecipazione, di consultazione, di proposta, e così via, esercitabili, in via formale ed informale, al fine di ottenere il migliore soddisfacimento delle esigenze della collettività stessa. Le enunciazioni statutarie di questo tipo *"hanno quindi carattere non prescrittivo e non vincolante; ne deriva che esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa"*. Nel caso in esame, le statuizioni contenute nell'art. 3 dello statuto non comportano alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato e neppure fondano esercizio di poteri regionali. Il ricorso governativo avverso le impugnate proposizioni dei predetti articoli è quindi stato giudicato inammissibile, per la loro *"carenza di idoneità lesiva"*.

Analoghe considerazioni sono state svolte dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 379 del 6 dicembre 2004 (riguardo allo statuto della Regione Emilia Romagna) laddove è ribadito che il ruolo delle Regioni di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività si esplicita anche attraverso la *"proclamazione di finalità da perseguire"* alle quali però, anche se materialmente inserite in un atto - fonte, *"non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto"*.

Le argomentazioni utilizzate fanno quindi salve le norme impugnate, ma, come sottolineato dalla dottrina, mediante una loro *"devitalizzazione"*, relegandole, cioè, in una dimensione di assoluta inefficacia giuridica.

Altri importanti elementi interpretativi di natura giurisprudenziale provengono dal Consiglio di Stato.

Lo scorso anno, con i pareri Sez. I, n. 9771 del 16 marzo 2005 sul caso di Genova e Sez. I e II, n. 11074 del 6 luglio 2005, sulla connessa vicenda relativa al Comune di Forlì, pur ammettendo l'esistenza di un generale favor per l'estensione del diritto di voto agli immigrati, il Consiglio di Stato ha osservato l'insussistenza di un esplicito riconoscimento normativo che ne consenta il concreto esercizio e ha quindi escluso l'elettorato attivo e passivo in capo agli stranieri non comunitari residenti in Italia.

Il parere dei giudici di palazzo Spada riguardo allo statuto forlivese, peraltro, ribalta un precedente orientamento espresso dallo stesso Consiglio di Stato nel 2004.

I pareri del 2005 non sono rimasti privi di effetti concreti poiché, sulla base dei poteri attribuiti al Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 2, comma 3, lett. p) della L. n. 400 del 1988 e dell'art. 138 T.U.E.L., con D.P.R. del 17 agosto 2005 è stato disposto l'annullamento straordinario degli articoli 19, 30, 38 e 49 dello statuto comunale di

Genova, che estendevano il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni comunali e circoscrizionali ai cittadini extracomunitari purché in Italia da almeno 10 anni e in regola con il permesso di soggiorno.

In ogni caso, appare che i pareri negativi del Consiglio di Stato riguardino esclusivamente la "competenza"; non si è, cioè, bocciato il principio dell'accesso al voto da parte degli stranieri, ma si è affermato che la competenza per l'adozione di una simile decisione spetta allo Stato, il quale potrà delegarla alle Regioni.

Ciò nonostante, dopo le pronunce del Consiglio di Stato, alcuni enti locali (ad esempio i Comuni di Ancona, Venezia, Fano, Terni e la Provincia di Pisa) hanno manifestato la volontà di proseguire nell'intento di estendere il diritto di voto agli stranieri non comunitari e apolidi. Anche l'ANCI si è apertamente schierata a favore dell'estensione del diritto di voto mediante modifica degli statuti comunali.

La vigente normativa, posta a confronto con quelle degli altri Stati dell'Unione Europea, per taluni aspetti non appare in grado di recepire pienamente la nuova domanda di integrazione derivante dall'imponente - e per l'Italia nuovo - fenomeno dell'immigrazione; essa, infatti, rimane saldamente ancorata alla piena ed incondizionata trasmissibilità della cittadinanza per il principio dello *ius sanguinis*, prevedendo, come detto, solo marginalmente l'acquisto del nostro *status civitatis* secondo il principio dello *ius soli*.

Su tale specifico punto, nel corso di questa e delle due precedenti legislature, sono stati proposti numerosi schemi di modifica della legge del 1992, spesso ispirati da motivazioni contingenti sulla spinta di fenomeni emergenti.

Il governo Prodi, nato dalle elezioni politiche del 2006, ha inteso affrontare la questione dei diritti da riconoscere agli immigrati integrati nel tessuto sociale nazionale con riferimento immediato alle norme sulla cittadinanza, piuttosto che attraverso un preventivo passaggio che avrebbe potuto essere rappresentato dalla concessione del diritto di elettorato alle elezioni amministrative.

In particolare il ddl sulla cittadinanza prevede che vengano dimezzati i tempi - da 10 a 5 anni - per richiedere la cittadinanza italiana, con piena affermazione dello *ius soli* per i figli di stranieri, verificando, anche per chi sposa un italiano, che abbia già una reale integrazione nella nostra cultura prima di diventare cittadino del nostro Paese.

In base al ddl, che ora dovrà affrontare l'iter parlamentare, possono essere cittadini italiani i bambini nati nel nostro Paese da genitori stranieri, di cui almeno uno residente legalmente in Italia senza interruzioni da 5 anni. Una volta raggiunta la maggiore età, però, essi potranno scegliere per quale cittadinanza optare, perché questa, come è stato rilevato da membri del governo, «è un diritto, non un obbligo».

Sembra quindi emergere, nella ratio del ddl, quell'idea di "multiculturalismo" già approfondita a livello sociologico: "*alla luce del nesso intercorrente fra scelta e cultura, le persone dovrebbero essere in grado di vivere e lavorare nella loro cultura*", scrive ad esempio il filosofo canadese Will Kymlicka (1995, p. 167).

Inoltre, il ddl prevede una sorta di *ius domicilii* che si affianca allo *ius soli* per chi non è nato in Italia, ma si trova a vivere nel nostro Paese gli anni decisivi della formazione della sua personalità. I fatti posti a fondamento di questo diritto (sempre sulla base dell'inderogabile presupposto che uno dei genitori risieda in Italia da 5 anni) sono sia la durata della vita in Italia per un congruo periodo, sempre determinato in 5 anni, sia la qualità della vita trascorsa, contrassegnata dalla partecipazione alla scuola e alla formazione professionale o dallo svolgimento di una attività lavorativa.

Termini più rigorosi, invece, per l'acquisto della cittadinanza *iure matrimoni*, per contrastare i cosiddetti «matrimoni di comodo». Essa potrà essere concessa soltanto dopo 2 anni dalle nozze (3 se il matrimonio si è celebrato all'estero).

In tutti i casi, tranne che per i bambini, ci sarà la verifica reale dell'integrazione linguistica e sociale dello straniero nel nostro territorio, anche per chi sposa un italiano. Potrebbe anche essere istituita una cerimonia di conferimento di cittadinanza, con annesso giuramento.

Nella XIV legislatura, recentemente conclusasi, sono stati presentati numerosi progetti di legge per la concessione del diritto di voto agli stranieri immigrati regolarmente in Italia, nessuno dei quali è stato approvato in via definitiva. Anche nella legislatura precedente numerosi sono stati i d.d.l. inerenti alla questione, poi confluiti nella L. n. 40 del 1998, dalla quale, tuttavia, è stata espunta la previsione relativa al diritto di voto degli stranieri extracomunitari.

Sul punto, c'è da rilevare come quasi tutte le proposte di legge costituzionale prevedano il diritto di voto agli stranieri alle elezioni amministrative; salvo poi estenderlo esplicitamente anche alle elezioni regionali (p.es. AC 1616 e AC 2540), oppure riconoscerlo per le elezioni amministrative e le altre elezioni locali (AC 1464).

Vi sono poi un paio di proposte (AC 2374 e AC 4326), che nemmeno specificano verso quale tipo di elezione si vuole riconoscere il diritto di voto agli stranieri, così estendendolo implicitamente anche alle elezioni nazionali. A parte queste ultime due proposte, che appaiono alquanto velleitarie, anche dalle altre emerge una certa ambiguità nell'uso della formula "elezioni amministrative".

Non è comunque un caso che la maggior parte dei d.d.l. presentati nelle ultime due legislature (anche i più recenti) mirino ad un'integrazione dell'art. 48 della Costituzione. Gli unici progetti di legge ordinaria presentati in materia, infatti, mirano a rendere operativo il già citato Capitolo C della Convenzione di Strasburgo del 1992, le cui disposizioni risulterebbero comunque di difficile applicazione senza una contestuale modifica della Costituzione (cfr. AC 2409, 4327; AS 2541), oppure ad aggirare il problema, riducendo il termine di dieci anni attualmente previsto dall'art. 9 della legge n. 91 del 1992 per ottenere la cittadinanza italiana (cfr. AC 974, 1463, 4327; AS 220, 325, 1273).

La presa di posizione trasversale di parlamentari appartenenti a schieramenti contrapposti in favore dell'estensione del voto amministrativo agli immigrati extracomunitari regolarmente residenti nel nostro Paese ha ulteriormente accresciuto l'attenzione sul tema, in particolare riguardo all'AC 4397, depositato nell'ottobre del 2003.

4. Conclusioni

Appare sempre più evidente il pregiudizio recato alla complessiva coesione sociale dalla divaricazione esistente tra "cittadinanza formale" e "cittadinanza sostanziale", l'impossibilità, cioè, di definire l'appartenenza alla comunità politica sulla base dei soli elementi individuati dalla legge n. 91 del 1992, se non a costo di mortificare l'essenza stessa dello Stato democratico.

L'esclusione degli stranieri che vivono regolarmente da tempo nel nostro Paese dall'attiva partecipazione ai processi decisionali contrasta visibilmente, come è stato osservato (E. Bettinelli, 2004), *"con il discorso di fondo ed i valori di integrazione"* consacrati dal nostro ordinamento costituzionale e finisce per alimentare ulteriori tensioni nel già delicatissimo campo dell'immigrazione.

Il problema risiede, con probabilità, nell'equivoca sovrapposizione dei concetti di straniero ed immigrato: i due termini, ritenuti solitamente intercambiabili, sono, invece, espressivi di situazioni soggettive non omogenee, giacché il rapporto tra immigrato e territorio riproduce, il più delle volte, quel carattere della "stabilità" cui faceva cenno già la sentenza della Corte Costituzionale n. 120/1967.

Al riguardo non può essere sottaciuto che la distinzione operata dal legislatore costituzionale tra "cittadini" e "tutti" (tra questi ricomprendendo anche gli stranieri) non poteva che essere riferita alla situazione italiana del 1946, '47 che ignorava del tutto, ad esempio, il fenomeno dell'immigrazione.

I concetti giuridici, analogamente a qualsiasi costruzione umana, non sono fissi ed immutabili; piuttosto le categorie giuridiche vivono nella storia e non sono comprensibili fuori della storia giacché è la realtà sociale ad operare direttamente sul modo in cui esse vengono costruite. Ciò significa pure che *“l’attualizzazione del diritto, compreso il diritto costituzionale, impone in ogni caso una visione delle cose che può essere anche molto lontana dalla volontà di coloro che hanno formulato le norme vigenti, perché queste non hanno la loro ragion d’essere esclusivamente in se stesse o nella rappresentazione del legislatore, e perché gli organi preposti alla legislazione seguono prospettive che, per quanto possano essere lungimiranti, non sono in grado di condizionare i percorsi seguiti dal divenire del diritto”* (A. A. Cervati, 2003).

Coerentemente con questa prospettiva, dottrina e giurisprudenza si sono sforzate di superare un approccio ermeneutico dogmatico e formalistico nell’esame di tutti quei precetti generalmente ritenuti come esclusivamente riferiti ai soli cittadini. In definitiva è oggi prevalente l’orientamento che individua nelle allusioni allo status civitatis non già un principio di esclusione, bensì semplici presupposti per configurare la sussistenza di un principio di graduazione della tutela, o anche, come affermato dalla Consulta, *“uno spazio vuoto di diritto costituzionale”* (sentenza C.Cost. n. 172 del 1999). Si tratta dello stesso orientamento dottrinario che riconosce, anche a livello etico, il valore del cd. patriottismo costituzionale proposto da Habermas (J. Habermas, 1992). Secondo E. Grosso (E. Grosso, 2001) la difesa della patria, non sarebbe infatti altro che una *“difesa della Costituzione, e il patriottismo su cui si fonda l’art. 52 finisce per perdere il riferimento alle categorie tradizionali della cittadinanza nazionale”*. La comunità di cittadini, pertanto, che non è più fondata su legami di sangue ma su diritti individuali e sui principi di libertà e democrazia sanciti dalle Costituzioni, sembra costituirsi quasi mediante un’adesione associativa interna a quei principi. *“Ma allora quello stesso patriottismo, che viene richiesto anche a chi appartiene alla comunità più ampia non limitata dalle norme della legge sulla cittadinanza, potrebbe forse giustificare l’estensione in via legislativa – a coloro che risiedono legalmente in Italia, vi svolgono una professione, esercitano i diritti della famiglia e adempiono ai doveri contributivi – dei diritti di partecipazione che rendono effettivamente ogni membro della comunità partecipe della vita e del progresso di quest’ultima”*.

Il diritto, in definitiva, non è soltanto un insieme di regole normative, che vivono fuori del tempo e dello spazio, ma *“è anche espressione di uno stato di sviluppo culturale, mezzo per il manifestarsi della cultura di un popolo, specchio della sua eredità culturale e fondamento delle sue speranze”* (Häberle, 2000).

Peraltro il processo di integrazione comunitaria e la connessa elaborazione della cittadinanza europea ha già favorito, come si è detto, la graduale affermazione di una cittadinanza che può essere definita, seppure molto parzialmente, “di residenza”.

Deve essere inoltre ribadito come il problema dell’estensione del diritto di elettorato attivo non sia un problema attinente alla materia elettorale in senso stretto. Attraverso la legislazione elettorale, infatti, non si disciplina l’attribuzione di tale diritto, ma si regola solamente il suo concreto esercizio.

Per tutti questi motivi, appare opportuno che l’eventualità di un’estensione del diritto di voto agli stranieri extracomunitari in relazione alle elezioni comunali e provinciali, prima ancora che in una specificazione legislativa procedurale di tipo “elettorale”, trovi in una riforma costituzionale il suo inevitabile fondamento, attraverso un’integrazione dell’art. 48 Cost.

Non convincente appare l’ipotesi di operare direttamente con legge ordinaria, rappresentando la «condizione giuridica dello straniero» di cui all’art. 10, comma secondo, Cost., un concetto ben diverso dalla titolarità del diritto di voto, ed essendo stato pensato quell’articolo in relazione alla titolarità dei diritti civili, e non certo di quelli politici (non a caso solamente “evocati” dal successivo comma terzo). In ogni caso, nessuna norma

internazionale connessa al diritto di asilo prevede la concessione dei diritti politici, e del diritto di voto in particolare, tradizionalmente connesso al possesso della cittadinanza, che comporta tutta una serie di vincoli di "appartenenza" ad una data comunità politica, contraddistinta sia da diritti sia da doveri dei singoli consociati.

Peraltro, l'esclusione di un'eventuale estensione a livello locale del diritto di voto agli stranieri extracomunitari in occasione delle elezioni circoscrizionali appare in ogni caso non condivisibile anche "a legislazione vigente". Le circoscrizioni, infatti, non sono, di per sé, organi elettivi espressione di un indirizzo politico-amministrativo autonomo ed effettivo, ma per lo più rappresentano organismi di decentramento e partecipazione "consultiva" in relazione alle politiche elaborate e gestite dal Consiglio e dal Sindaco. Anche laddove è prevista espressamente la gestione dei servizi di base, essa è prevista nell'ambito di funzioni "decentrate" o "delegate" dal comune (cfr. l'art. 17, comma primo, del TUEL). Il tutto, tra l'altro, in un contesto che vede un vero e proprio obbligo di istituire le circoscrizioni solo nell'ambito dei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, e che comunque lascia alla libera scelta degli organi di governo comunali la decisione di delineare le specifiche attribuzioni delle circoscrizioni stesse, definite non a caso quali organismi che *"rappresentano le esigenze della popolazione"* residente in generale, e non quelle dei soli cittadini italiani (art. 17, comma quarto, TUEL).

Dunque, se è vero, come dice il Consiglio di Stato, che *"l'esercizio dell'elettorato è assoggettato ad una normativa autonoma e distinta rispetto a quella concernente le altre forme di partecipazione alla vita pubblica locale"*, è altrettanto vero che appare eccessivo escludere la possibilità di una partecipazione degli stranieri extracomunitari alle elezioni circoscrizionali sulla base di una mera eventualità, come quella relativa alla delega di determinate funzioni comunali.

Di converso, la titolarità del diritto di voto alle altre consultazioni elettorali, come appare chiaro proprio dalla lettura dell'art. 48 della nostra Costituzione, non sembra poter prescindere dall'appartenenza a quella comunità politica che comporta al tempo stesso diritti e doveri, e che tradizionalmente è stata sempre ricondotta al concetto di cittadinanza (pur nella consapevolezza che lo stesso concetto di cittadinanza, come detto, appare in continua evoluzione). Non è un caso, allora, che il dibattito sia da sempre incentrato sul problema dell'estensione del diritto di voto ai non cittadini nell'ambito di consultazioni locali di tipo amministrativo, le quali non partecipano alla determinazione del circuito politico rappresentativo a livello nazionale, confine ultimo della sovranità degli Stati.

Gli enti locali non possono intervenire in materia e per quanto attiene alle Regioni, non sembra possibile nemmeno una previsione statutaria relativa all'estensione del diritto di voto a livello regionale o locale. Questo perché il contenuto dello Statuto è espressamente indicato nell'art. 123 Cost., il quale si limita a stabilire che esso debba regolare *"l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione"*. E' quindi consentito prevedere l'eventuale estensione agli stranieri di tali forme di consultazione e di partecipazione, ma non certo di stabilire l'estensione dell'elettorato in materia di rinnovo delle assemblee e degli esecutivi territoriali.

Similmente, anche dalla futura, eventuale estensione costituzionale del diritto di voto a favore degli stranieri, e quindi dei non-cittadini italiani, dovrebbero essere escluse le elezioni regionali e soprattutto quelle politiche (ed altresì i referendum di cui agli articoli 75 e 138 Cost.). Questo perché le elezioni politiche sono espressione della sovranità di cui all'art.1 della Costituzione, il cui esercizio spetta al popolo, ovvero ad una figura soggettiva composta dai cittadini italiani stricto sensu, che sono compartecipi della sovranità e possono essere titolari dei connessi diritti.

Il diritto di voto in favore degli stranieri può invece andare ad incidere sulla rappresentanza di organi che non sono titolari della potestà legislativa: province (non

autonome), comuni, circoscrizioni e città metropolitane e concorrere altresì alla scelta dei vertici degli esecutivi comunali e provinciali.

Peraltro, in attesa della possibile e probabile riforma costituzionale, non andrebbe tralasciata la concreta possibilità, concessa alle autonomie territoriali, di riconoscere forme di partecipazione, e anche di consultazione popolare, a favore dei residenti non cittadini, non meramente "simboliche", che talvolta hanno riguardato anche il diritto di voto in occasione di referendum consultivi o abrogativi.

Un'ulteriore possibilità, in realtà troppo poco battuta dagli enti locali, è quella di prevedere un'estensione del diritto di voto per quanto riguarda le circoscrizioni comunali, i cui organi "*rappresentano le esigenze della popolazione*", e non dei soli cittadini (art. 17, comma quarto, del TUEL). In questo caso, infatti, è la stessa legge a rimettere in toto allo statuto e all'apposito regolamento sul decentramento, la concreta disciplina degli organismi delle circoscrizioni, anche per quanto riguarda le modalità di elezione. Sembra quindi strano che proprio alcune delle realtà locali in prima linea nella battaglia per l'estensione del diritto di voto agli stranieri non prevedano tale forma di partecipazione attiva in sede di circoscrizioni, che potrebbe essere meno problematica di altre previsioni statutarie.

Peraltro la scelta operata dal governo prodi attraverso la presentazione del disegno di legge sulla cittadinanza, sembra aver operato una scelta piuttosto radicale, consistente nel concedere la cittadinanza agli stranieri in maniera molto più semplice rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente senza minimamente affrontare il tema dell'estensione del diritto di elettorato.

Viceversa le due vie sono state autorevolmente giudicate non alternative, ma complementari (Bonetti, 2003)

Meglio sarebbe, probabilmente, lavorare per una progressiva estensione del diritto di elettorato attivo agli stranieri regolarmente residenti nel nostro Paese da un certo numero di anni, prevedendo poi un accesso alla cittadinanza basato sì anche sullo *ius soli*, ma non in maniera tanto "generale" da assomigliare ad un provvedimento di clemenza o ad un'impropria forma di "regolarizzazione".

Un tale atteggiamento avrebbe almeno tre punti positivi; consentire un graduale accesso ai diritti di rappresentanza politica, un percorso che possa essere visto dagli immigrati come un positivo cammino di integrazione nella società in cui hanno scelto di vivere; fare in modo, altresì, che il diritto di voto alle elezioni amministrative possa essere concesso anche a quei lavoratori stranieri che permangono in Italia per periodi medio-lunghi senza avere tuttavia l'intenzione di trapiantarvisi definitivamente. Poter convincere, infine, ad esprimere un voto favorevole sui due provvedimenti di legge anche a quelle forze politiche che, per motivi ideologici, appaiono restie a votare una legge di concessione della cittadinanza dai contenuti giudicati "troppo progressisti".

Ciò, inoltre, sarebbe qualcosa di ben più concreto di tutte quelle forme di partecipazione simbolica e consultiva che si stanno sempre più diffondendo a livello di Regioni e enti locali, come ad esempio le "consulte degli immigrati" o i "consiglieri aggiunti".

La conclusione che un europeista convinto (quale è l'autore di queste brevi note) può trarre dalle considerazioni svolte è che solo la formazione di un'Unione europea federale, nella quale il riconoscimento di uno *status* giuridico di cittadinanza federale europea sancirebbe l'appartenenza del cittadino sia alla comunità politica europea, sia alla singola comunità politica interna, sarebbe in grado di attribuire un contenuto concreto e chiaramente definito all'ambiguo enunciato espresso con la formula "cittadinanza comunitaria" e avrebbe altresì il pregio di superare definitivamente ogni divergenza tra le legislazioni interne.

Va altresì ricordato che l'introduzione della cittadinanza europea ha contraddistinto un altro reale ingrediente della democrazia del vecchio continente che risponde alle limitate capacità decisionali dei tradizionali Stati-nazione ed alla richiesta di un'identità europea alla luce dell'esposizione globale di un'Europa che continua ad espandersi territorialmente e ad approfondirsi politicamente. La cittadinanza europea può aiutare a promuovere l'identità europea ancor più oggi, nel corso di processi di globalizzazione, che producono l'indebolimento di qualsiasi senso di appartenenza ed identità.

Il concetto stesso di cittadinanza comune europea, peraltro, è anche una possibile risposta allo sviluppo di realtà multi-etniche e multi-religiose nell'ambito dell'UE, non da ultimo in conseguenza dell'emigrazione musulmana verso l'Europa.

La molteplicità delle cittadinanze ripropone una condizione analoga a quella che in passato caratterizzava gli ordinamenti costituzionali nazionali per effetto delle diverse situazioni giuridiche definite nei testi legislativi in relazione ai cittadini metropolitani, a quelli coloniali e ai sudditi delle colonie. Con la fine degli ordinamenti coloniali e l'affermazione del principio d'eguaglianza, tali distinzioni fra categorie di cittadini sono divenute costituzionalmente illegittime.

L'unione politica dell'Europa ridurrebbe ad unità anche la molteplicità delle cittadinanze, realizzando un non indifferente passo in avanti sulla via di una sempre maggiore coesione economica e sociale dei popoli.

Riferimenti bibliografici

- Agamben G., Il paradosso della sovranità, in *Homo sacer*, Einaudi, Torino, 1995, pp. 19-35
- Allegretti U., Costituzione e diritti cosmopolitici, in G. Gozzi (a cura di), *Democrazia, diritti, costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1997, p.131
- Balibar É., Qu'est-ce une frontière, ora in Id., *La crainte des masses. Politique et philosophie avant et après Marx*, Paris Galilée, 1997, pp. 371-380.
- Barbera A., sub art.2, "Commentario alla Costituzione", a cura di A. Scialoja e G. Branca, Zanichelli, Roma Bologna, 1975, p.117
- Bauman Z., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, trad. it. Roma - Bari, Laterza, 1999
- Bettinelli E., Cittadini Extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva, in *Quaderno n. 15 – Seminario 2004 dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, (a cura di P. Caretti), Giappichelli, Torino, 2004, p. 36.
- Bhaba H.K., *DissemiNation: Time, Narrative, and the Margins of the Modern Nation*, in Id. (Ed.), *Nation and Narration*, London, Routledge, 1990, pp. 291-322.
- Bonetti P., Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri - profili costituzionali e prospettive legislative, *Federalismi n. 11/2003*, p.4 ss.
- Bulmer M. - Rees, A.M. (Eds.), *Citizenship today. The contemporary relevance of T.H. Marshall*, London, UCL Press, 1996
- Cerrone F., Identità civica e diritti degli stranieri, in *Politica del diritto* 3/1995, p.455
- Cervati A. A., In tema di percorsi per il riconoscimento del diritto costituzionale, in *Diritto romano attuale* 9/2003, p.200
- Cervati A.A., A proposito dello studio del diritto costituzionale in una prospettiva storica e della comparazione tra ordinamenti giuridici, in *Diritto romano attuale n. 2/1999*, p.15 ss.
- Cordini G., *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, CEDAM, Padova, 1998, p. 347 ss.
- Costa P., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. I, *Dalla civiltà comunale al Settecento*, Roma - Bari, Laterza, 1999
- D'Orazio G., *Lo straniero nella Costituzione italiana*, CEDAM, Padova 1992, p. 224 ss.

- Ferrajoli L., Dai diritti del cittadino ai diritti della persona, in D. Zolo (a c. di), La cittadinanza. Appartenenze, identità, diritti, Roma - Bari, Laterza, 1994, pp. 263-292.
- Ferrara G., Gli atti costituzionali, Giappichelli, Torino, 2000, p. 24.
- Gambino F., Alcune aporie delle migrazioni internazionali, in "aut aut", 275, 1996, pp. 129-141.
- Grosso E., La titolarità del diritto di voto: partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo, Giappichelli, Torino, 2001, 113 ss
- Häberle P., voce Stato costituzionale, I) Principi generali, in Enc. Giuridica Treccani, vol. XXX, Roma, 2000, 2.
- Habermas J., Cittadinanza politica ed identità nazionale. Riflessioni sul futuro dell'Europa, in Morale, diritto e politica, Einaudi, Torino, 1992, pp.105 – 136
- Kymlicka, W., La cittadinanza multiculturale, trad. it. Bologna, Il Mulino, 1999
- Luciani M., Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana, in Riv. critica dir. priv., 1992, pp. 224 e 225.
- Luciani M., Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali, in Atti del Convegno "Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati", Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Roma, 1999, p.34.
- Luciani M., La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea, in Pol. Dir., 1992, p.557
- Marshall T.H., Cittadinanza e classe sociale, trad. it. in Id., Cittadinanza e classe sociale, a c. di P. Maranini, Torino, Utet, (1949) 1976, pp. 1-71
- Mezzadra S. - Ricciardi M., Democrazia senza lavoro? Sul rapporto tra costituzione, cittadinanza, e amministrazione nella crisi dello Stato sociale, in E. Parise (a cura di), Stato nazionale, lavoro e moneta nel sistema mondiale integrato, Napoli, Liguori, 1997, pp. 59-85.
- Mouffe Ch., Democratic Citizenship and the Political Community, in Ead. (Ed.), Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community, London - New York, Verso, 1992, pp. 225-239.
- Nascimbene B., voce Straniero (diritto internazionale pubblico), in Enc. dir., vol. XLIII, Giuffrè, Milano 1990, p.1150 ss.
- Oestreich G., Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß, Duncker & Humblot, Berlin, trad. it. Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, a cura di G. Gozzi, Laterza, Roma-Bari, 2001, p.127.
- Pace A., Le sfide del costituzionalismo nel XXI secolo, in www.constituzionalismo.it
- Pace A., Problematica delle libertà costituzionali, Parte gen., III^a ed., CEDAM, Padova 2003, p. 315 ss.
- Papastergiadis N. 2000, The Turbulence of Migration: Globalization, Deterritorialization and Hybridity, Cambridge, Polity Press, 2000
- Raparelli V., Recenti sviluppi del dibattito sul diritto di voto agli stranieri immigrati in www.federalismi.it, 2005
- Rodríguez N. 1996, The Battle for the Border: Notes on Autonomous Migration, Transnational Communities, and the State, in "Social Justice", pp. 21-37.
- Sayad A., LA doppia pena del migrante. Riflessioni sul "pensiero di Stato", in "aut aut", , 1996, p.275
- Stolke V. Europe: nouvelles frontières nouvelle rhétoriques de l'exclusion, in C. Voisenat - E. Julien (Edd.), L'Europe entre cultures et nations, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 1995
- Withol de Wenden C., Immigrants as Political Actors in France, in "Western European Politics", XVII, 2, 1994, pp. 91-110
- Zincone G., Ardivino S., I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo, in Regione e Governo Locale, 2004, p.741