

PARTECIPAZIONE POLITICA E DIRITTO DI VOTO
DEGLI STRANIERI IN ITALIA.
UNA DISCIPLINA WORK IN PROGRESS¹

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DERECHO DE VOTO
DE LOS EXTRANJEROS EN ITALIA.
UNA REGULACIÓN WORK IN PROGRESS

ISABELLA M. LO PRESTI

PhD Student

University of Malaga in co-tutorship with the University of Palermo

SOMMARIO: I. INTRODUZIONE. II. CITTADINI E DIRITTI POLITICI: NESSUNO SPAZIO PER GLI STRANIERI NON COMUNITARI. 1. Alcune riflessioni propedeutiche sulla concezione della cittadinanza come status complesso. 1.1. *Brevi precisazioni, non solo semantiche: nazionalità e cittadinanza, ethnos e demos.* 2. De iure condendo: l'intervento del legislatore e il dibattito sulla tecnica riformatrice da adottare. 3. Tentativi (falliti) di riforma: i principali disegni di legge mai approvati e le iniziative regionali bocciate. 3.1. *Le iniziative regionali a sostegno dell'inclusione degli stranieri extracomunitari: la partecipazione politica come strumento di integrazione.* 3.2. *Le elezioni comunali come possibile banco di prova. Le consulte degli immigrati.* 4. Consulta degli stranieri e consigliere aggiunto. Le potenzialità dei meccanismi di partecipazione indiretta. III. LA DIVERSA SORTE DEI CITTADINI COMUNITARI: I DIRITTI ELETTORALI DI RESIDENZA. 1. Brevi considerazioni sulla natura giuridica del diritto di voto dei cittadini europei. IV. CONCLUSIONI.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. CIUDADANOS Y DERECHOS POLÍTICOS: NINGÚN ESPACIO PARA LOS EXTRANJEROS NO COMUNITARIOS. 1. Algunas reflexiones propedéuticas sobre la concepción de la ciudadanía como status complejo. 1.1. *Breves precisiones, no sólo semánticas: nacionalidad y ciudadanía, ethnos y demos.* 2. De iure condendo: la intervención del legislador y el debate sobre la técnica de reforma a adoptar. 3. Tentativas (fallidas) de reforma: los principales proyectos de ley nunca aprobados y las iniciativas regionales rechazadas: 3.1. *Las iniciativas regionales sobre la inclusión de los extranjeros extracomunitarios: la participación política como instrumento de integración.* 3.2. *Las elecciones locales como posible banco de prueba. Las consultas de los inmigrantes.* 4. Consulta de los extranjeros y consejero adjunto. Las potencialidades de los mecanismos de participación indirecta. III. LA DIVERSA SUERTE DE LOS CIUDADANOS COMUNITARIOS: LOS DERECHOS ELECTORALES DE RESIDENCIA. 1. Breves consideraciones sobre la naturaleza jurídica del derecho de voto de los ciudadanos europeos. IV. CONCLUSIONES.

¹ This paper is part of the project «*Reforma electoral y derechos de participación de los extranjeros residentes en España: el derecho de sufragio en las elecciones generales, europeas, autonómicas y locales*» supported by the Ministry of Economy and Competitiveness (ref. DER2012-34411).

Parole chiave

Diritti politici; Diritto di voto; Revisione costituzionale; Elezioni locali; Cittadinanza europea.

Palabras clave

Derechos políticos; Derecho de voto; Reforma constitucional; Elecciones locales; Ciudadanía europea.

Abstract

Il presente lavoro si prefigge l'obiettivo di ripercorrere i temi centrale della questione relativa al riconoscimento del diritto di voto degli stranieri in Italia, tra i quali riveste un ruolo centrale il concetto di cittadinanza adottato dal sistema normativo italiano. Diversamente dal trend seguito in Europa, in Italia la lettura dell'art. 48 Cost. secondo il dato strettamente letterale è valsa quale caposaldo contro l'estensione agli stranieri della titolarità dei diritti politici. La previsione costituzionale, riconoscendo ai soli cittadini il diritto di voto ha finito col cristallizzare una concezione di cittadinanza meramente formale. Profondamente differente a sorte spettante agli stranieri comunitari che, in virtù del riconoscimento della cittadinanza europea, godono nell'ordinamento italiano di specifici diritti di partecipazione politica.

Resumen

El presente trabajo se propone como objetivo recorrer los temas centrales de la cuestión relativa al reconocimiento del derecho de voto de los extranjeros en Italia, entre los cuales tiene un papel central el concepto de ciudadanía adoptado por el sistema normativo italiano. Apartándose de la tendencia seguida en Europa, en Italia la lectura literal del art. 48 de la Constitución, ha servido como base para rechazar la extensión de la titularidad de los derechos políticos a los extranjeros. De este modo, la previsión constitucional, al reconocer únicamente a los ciudadanos el derecho de voto, ha acabado por hacer cristalizar una concepción de la ciudadanía meramente formal. Profundamente diferente es el caso de los extranjeros comunitarios que, en virtud del reconocimiento de la ciudadanía europea, gozan en el ordenamiento italiano de específicos derechos de participación política.

I. INTRODUZIONE

«Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età».

Così dispone l'articolo 48 della Costituzione italiana che individua quali titolari del diritto di voto, attivo e passivo, i cittadini. Come risulta dal testo della disposizione richiamata il principio dell'universalità del suffragio, alla base degli ordinamenti democratici odierni, viene subordinato dal Costituente italiano ad un requisito fondamentale: lo status di cittadino.

Sulla scorta di questi primissimi dati è, pertanto, possibile delineare il fulcro della disciplina italiana circa i diritti di partecipazione politica degli stranieri alla vita del Paese: allo stato dell'arte, il diritto di voto continua ad essere disciplinato in maniera strettamente fedele al dato letterale della suddetta disposizione costituzionale, per cui - fatta eccezione per i cittadini comunitari - gli stranieri extracomunitari, ancorché residenti stabilmente nel Paese, vedranno preclusa qualsiasi forma di partecipazione alle elezioni politiche.

Orbene, il presente lavoro si prefigge come obiettivo la delineazione di un quadro sintetico dell'attuale normativa italiana sul diritto di voto dei «non cittadini», operazione che ad opinione di chi scrive non può prescindere dalla previa analisi dei dibattiti dottrinali e giurisprudenziali che hanno influenzato, in maniera più o meno determinante, le scelte politico-giuridiche in materia.

In ragione della dicotomia soggettiva che determina il diverso regime del diritto di voto per i cittadini comunitari, da una parte, e i soggetti extracomunitari stabilmente residenti nel territorio italiano, dall'altra parte, si articolerà il presente studio in due sezioni principali, iniziando da quest'ultimo gruppo di soggetti. In entrambi i casi, alcune brevi riflessioni verranno dedicate alla concezione della cittadinanza adottata quale vettore dello sviluppo di ambedue le discipline.

Si vedrà come l'idea secondo cui «la titolarità soggettiva dei diritti politici è da ricollegare, più che al dato giuridico-formale del possesso della cittadinanza, a quello storico-sostanziale dell'appartenenza ad una determinata comunità politica»² sembra, ancor oggi, incontrare alcune difficoltà di attuazione, di natura, questo sì, principalmente politica.

II. CITTADINI E DIRITTI POLITICI: NESSUNO SPAZIO PER GLI STRANIERI NON COMUNITARI

La disciplina costituzionale del diritto di voto, passivo ed attivo, limitando la titolarità dello stesso ai soli cittadini, sposa un modello concettuale dei diritti politici in cui gli stessi diventano «l'essenza dello status di cittadino»³. Ed è in ragione di tale assetto costituzionale che, ad oggi, lo straniero extracomunitario, ancorché stabilmente residente in Italia, non vanta alcun diritto di voto nelle elezioni del Paese; tale esclusione include le tornate elettorali amministrative, contrariamente al *trend* in continua evoluzione tra i Paesi europei, sempre più disposti al riconoscimento del diritto di voto degli stranieri nelle elezioni quantomeno comunali⁴.

La partecipazione alla vita politica diventa, dunque, una delle modalità esplicative dello status di cittadino italiano: da una rapida analisi delle disposizioni costituzionali sui «*rapporti politici*» —a cui la Costituzione dedica il titolo IV— emerge come il dato letterale, quanto alla titolarità di tali situazioni soggettive, rinvii sempre ai soli cittadini;

² E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli editore, Torino, 2001, p. 53.

³ A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Jovene, Napoli, 2006, p. 4.

⁴ Tredici Stati membri dell'Unione europea riconoscono il diritto di voto amministrativo agli stranieri residenti che posseggano regolare permesso di soggiorno secondo lo studio condotto da M. GIOVANNETTI, G. PERIN, *I cittadini comunitari e la partecipazione al voto*, paper pubblicato da Cittalia, settembre 2012, consultabile alla pagina <http://www.immigrazione.regione.toscana.it/lenya/paesilive/enti/cti/ctifi/notizie/1ottobre2012/Icittadinicomunitarieildirittoalvotosettembre2012.pdf> (29.03.2016).

un'unica eccezione, il disposto di cui all'articolo 53 Cost. sul dovere di «*concorrere alle spese pubbliche*», esteso a «*tutti*» coloro si trovino regolarmente sul territorio italiano, ed istitutivo di un sistema nel quale per gli stranieri il principio *no taxation without representation* non trova applicazione⁵.

Orbene, è possibile individuare due direttrici di intervento per l'estensione della partecipazione elettorale degli stranieri stabilmente residenti in Italia, emerse nel corso dell'annoso dibattito- dottrinale, giurisprudenziale e fondamentalmente politico- ad oggi ancora irrisolto sulla tematica in questione: la prima via, si basa sull'interpretazione adeguatrice del concetto e, conseguentemente, della disciplina della cittadinanza ad una società etnico-culturale ben diversa dalla realtà vissuta dai Costituenti; la seconda direttrice di intervento prevede, invece, la dissoluzione del legame istauratosi tra lo status di cittadino e la titolarità dei diritti politici, di maniera che quest'ultima possa essere estesa a prescindere dal godimento della cittadinanza italiana. Con riferimento a tale ultima ipotesi, un ulteriore profilo di problematicità atterrebbe al concreto strumento d'azione: opinioni discordanti sussistono, infatti, circa la necessità di procedere alla revisione del testo costituzionale, ovvero, alla possibilità di intervenire con la semplice riforma legislativa.

La portata del concetto di cittadinanza diventa, pertanto, cruciale nella speculazione sul possibile coinvolgimento degli stranieri nelle elezioni del Paese; pur non esistendo, infatti, in via teorica, un legame ontologico tra tale status e i diritti politici, non può negarsi che l'ordinamento italiano abbia articolato la disciplina delle suddette situazioni giuridiche soggettive in una prospettiva binomia, secondo cui «*sarò titolare del diritto di voto se cittadino italiano*».

1. Alcune riflessioni propedeutiche sulla concezione della cittadinanza come status complesso

Che lo status di cittadino e i diritti politici ad esso connessi si siano affermati come un *unicum* giuridico, delineando la categoria che nella teoria di T.H. Marshall⁶ viene

⁵ Come noto si tratta di un principio simbolo delle lotte delle colonie inglesi in America per affrancarsi dal governo britannico e che si affermò come cardine dell'odierno Stato di diritto; il principio viene, sì, recepito dalla Carta costituzionale italiana, all'articolo 23, secondo cui «*Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*» ma dall'analisi congiunta di tale norma con l'articolo 48, la sua portata risulta limitata ai soli cittadini.

⁶ Largamente discussa è stata negli anni la teoria del sociologo inglese T.H. Marshall basata sull'individuazione di una triplice componente della cittadinanza: civile, politica e sociale: «L'elemento civile è composto dai diritti necessari alla libertà individuale (...). Per elemento politico intendo il diritto a partecipare all'esercizio del potere politico (...). Per elemento sociale intendo tutta la gamma che va da un minimo di interesse e sicurezza economica fino al diritto (...) a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti nella società»; T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, UTET, Torino, 1976, p. 9.

individuata come «cittadinanza politica», è circostanza ampiamente condivisa in dottrina; che tale assetto debba continuare ad essere articolato di tal maniera risulta evenienza meno condivisa.

Il carattere polivalente di tale status, che nella sua componente politica legittima la partecipazione di chi ne è titolare alla vita politica del Paese, «costringe» ad una sua analisi ogni qualvolta si discorra di diritto di voto. D'altronde la centralità di tale concetto nell'impianto politico-giuridico dell'ordinamento statale non è circostanza nuova e nel dibattito scientifico odierno gode di un rinnovato interesse alla luce della sensibilità e dei problemi del nostro tempo «segnato dalla crisi delle appartenenze nazionali e dalla pressione di inediti fenomeni migratori che sembrano poter mettere in crisi il quadro consolidato dei meccanismi identitari e degli strumenti di tutela giuridica»⁷.

Concentrando, dunque, l'attenzione esclusivamente sulla cittadinanza politica- che trova nello *status activae civitatis* il suo antenato più illustre⁸- il riconoscimento della possibilità di esercitare i diritti di partecipazione politica è subordinato dalla ricorrenza di un elemento che, come osservato da diversi autori, rivela la genesi «rivoluzionaria» di tale concezione, ovvero l'appartenenza ad una comunità territoriale- statale, che ha determinato una sovrapposizione semantico-giuridica di due profili soggettivi sostanzialmente separati, il cittadino e il votante. Come ben spiega Costa, l'origine rivoluzionaria della cittadinanza politica «si spinge sino alle soglie dell'odierno Stato costituzionale» nel quale continua a dominare, nel riconoscimento delle posizioni giuridiche soggettive di partecipazione politica, la logica della «antropologia dell'appartenenza»: «i diritti si giocano ormai, almeno quanto alle loro condizioni di esistenza, e poi ben presto anche per la loro stessa pensabilità, sul tavolo dell'appartenenza di un soggetto a un'entità collettiva dalla quale il soggetto essenzialmente dipende»⁹.

In altre parole, trattasi nella concezione giuridico-formale della cittadinanza, basata sull'appartenenza di un individuo allo Stato-Nazione che finì per prevalere durante i discorsi tenutisi in Costituente¹⁰, figlia di una realtà ben lontana dall'attuale società

⁷ P. COSTA, *Il discorso della cittadinanza in Europa: ipotesi di lettura*, in Atti del convegno annuale SISCO, a cura di C. Sorba, Padova, 2-3 dicembre 1999.

⁸ L'espressione è mutuata dalla teoria del giurista tedesco G. Jellinek sui diritti pubblici subiettivi, i cui concetti base sono sapientemente sistematizzati in P. COSTA, D. ZOLO, E. SANTORO, *Lo Stato di Diritto: storia, teoria, critica*, Feltrinelli, Milano, 2006, pp. 271 ss.

⁹ P. COSTA, *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione archeologica*, in *Cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, (a cura di) D. Zolo, Editori Laterza, Bari, p. 84.

¹⁰ La cittadinanza italiana è regolata dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91 che all'articolo 1 sancisce quale principio generale alla base dell'acquisto dello status di cittadino italiano lo *ius sanguinis*, ovvero, la nascita da genitore italiano. Per lo straniero, ancorché residente in Italia, sarà invece possibile richiedere la cittadinanza, in generale, se residente da almeno dieci anni in Italia, periodo che si riduce a soli quattro anni per i cittadini di un Paese membro dell'Unione europea.

«postnazionale»¹¹. Diversamente dal processo di ridefinizione che molte categorie giuridiche classiche hanno affrontato alla luce della naturale evoluzione storica degli ordinamenti, nel caso della cittadinanza politica «il potere di trasformazione, la capacità stessa di reinventarsi storicamente, sembra improvvisamente annientato»¹².

1.1. *Brevi precisazioni - non solo - semantiche: nazionalità e cittadinanza, ethnos e demos*

L'esigenza di «attualizzare» i confini della categoria della cittadinanza politica attraverso l'intervento del legislatore italiano, verrebbe superata, secondo alcuni autori, dalla correzione dell'errore semantico sedimentatosi alla base della disciplina dei diritti politici, consistente nell'arbitraria equiparazione tra il concetto di nazionalità e quello di cittadinanza.

Da un punto di vista non esclusivamente semantico, i termini in questione indicherebbero due situazioni giuridiche ben distinte, laddove, come spiegato da Grosso, la nazionalità individuerrebbe «il rapporto che lega l'individuo allo Stato, definito dalle norme che ne regolano i requisiti di acquisto (nonché le cause di perdita e di eventuale riacquisto), mentre la cittadinanza è il termine che designa lo status che rende un soggetto membro di una comunità politica»¹³. Risulta evidente come il primo profilo considerato attenga all'appartenenza formale di un soggetto ad uno Stato mentre la cittadinanza si sostanzierebbe nella partecipazione alla vita politica di quello stesso Paese e presupporrebbe un nesso di appartenenza di natura sostanziale, ricorrente nell'ipotesi di uno stabile legame con il territorio; come tale, il possesso della cittadinanza dovrebbe seguire una *ratio* differente quanto alla disciplina dei requisiti del suo riconoscimento.

Nella stessa direzione si inseriscono le riflessioni di Habermas sulla contrapposizione tra *ethnos* e *demos*. Il primo risale alla nozione classica di «popolo», inteso come aggregato di individui che condividono una storia, una cultura, una lingua e che storicamente sono accumulati dall'appartenenza ad uno Stato. Il *demos* è, al contrario, «un aggregato che si costituisce a partire dall'associazione volontaria di soggetti che intendono creare una comunità politica fondata su valori condivisi (...) indifferentemente dall'origine etnica». Come spiega l'autore, mentre, in origine, con la nascita dello Stato moderno fu necessario

¹¹ Sull'evoluzione delle società odierne, profondamente mutate dal fenomeno della globalizzazione, e circa l'adeguamento a tali realtà postnazionali delle categorie classiche della democrazia si veda J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Feltrinelli, Milano, 1999. L'autore spiega come «le tendenze di sviluppo raggruppabili sotto l'etichetta della globalizzazione modificano una costellazione storica che si caratterizzava per la coincidenza (...) coestensiva —all'interno degli stessi confini nazionali— di stato, società ed economia»; l'evoluzione degli ordinamenti verso dimensioni multilivello che travalicano i confini dello stato-territoriale ha comportato l'eliminazione di «questo costruttivo combaciare di politica e sistema giuridico da un lato e circuiti economici e tradizioni, dall'altro», p. 106.

¹² E. BALIBAR, *Cittadinanza*, Bollati Boringhieri editore, Torino, 2012, p. 15.

¹³ E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto... cit.*, p. 28

ricorrere all'idea unificatrice di «nazione» per produrre negli abitanti di uno stesso territorio un sentimento di «appartenenza comune, fino a quel momento astratta e soltanto giuridicamente mediata»¹⁴, ad oggi non può più ignorarsi che la realtà sociale è ben diversa ed è giunto il momento di lavorare ad una cittadinanza multiculturale. L'arrivo ad un crocevia determinante per il futuro degli ordinamenti statali moderni è altresì avvertita da Balibar, le cui parole suonano a mo' di monito per la coscienza dell'Italia: «ci troviamo in un momento in cui diventa (di nuovo) visibile che l'interesse nazionale o l'identità nazionale non sono, in quanto tali e in assoluto, fattori di unità della comunità dei cittadini e che l'equazione tra cittadini e nazionalità è essenzialmente precaria»¹⁵.

L'assunzione delle precisazioni giuridico-semantiche appena analizzate permetterebbe di procedere nella direzione di un adeguamento storicamente orientato della categoria giuridica della cittadinanza e alla «*ri-sistematizzazione*» del complesso dei diritti e delle facoltà riconosciute in capo a colui il quale è cittadino perché appartiene a una data comunità politica.

Ben oltre si spinge la tesi che teorizza, sulla base delle medesime precisazioni concettuali analizzate, l'ideale della «*cittadinanza costituzionale*»; muovendo da una nuova considerazione dell'efficacia territoriale della Costituzione, connessa, non più al solo elemento personalistico, quanto piuttosto alla sua dimensione territoriale, si afferma come «non è solo il cittadino statale a essere il destinatario delle situazioni giuridiche, attive e passive, costituzionali ma lo sono tutti coloro che sono raggiungibili dall'efficacia della Costituzione»¹⁶ ovvero coloro che partecipano alla vita politica del Paese. La dimensione territoriale diverrebbe dunque l'elemento fondante dello status di cittadino e conseguentemente il criterio guida nella determinazione della portata di tutte le disposizioni costituzionali, incluse le previsioni in materia di diritti politici. Tuttavia, la lettura «*estensiva*» della nozione di cittadinanza proposta sulla base del solo criterio dello *ius soli*, svincolato da qualsiasi considerazione aggiuntiva —ad esempio in ordine alla stabilità della residenza— suscita non poche remore quanto alla determinatezza di una simile teoria, nonché al suo grado di realizzabilità.

2. De iure condendo: l'intervento del legislatore e il dibattito sulla tecnica riformatrice da adottare

Analizzata la possibilità di realizzare il riconoscimento dei diritti di voto dello straniero attraverso la via dell'interpretazione adeguatrice dello status di cittadino italiano,

¹⁴ J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale... cit.*, p. 37.

¹⁵ E. BALIBAR, *Cittadinanza... cit.*, p. 51.

¹⁶ L. RONCHETTI, *La «cittadinanza costituzionale» degli stranieri: una questione d'efficacia costituzionale*, in *La repubblica e le migrazioni*, a cura di L. RONCHETTI (Atti del seminario di studi ISSIRFA, Roma, 12 luglio 2013), Giuffrè editore, Milano, 2014, p. 36.

la seconda direttrice di intervento, cui si accennava, si sostanzierebbe nella modifica della disciplina attualmente vigente in materia; circa la tecnica riformatrice da adottare, il dibattito tra gli studiosi sembra lasciare aperte due vie d'azione: la revisione costituzionale dell'articolo 48 Cost. ovvero il ricorso alla fonte primaria per l'introduzione dell'elettorato degli stranieri.

Una prima linea di pensiero sostiene la modifica attraverso legge di revisione costituzionale della disposizione di cui all'articolo 48 Cost., nella parte in cui limita il diritto di voto ai soli cittadini¹⁷; se, in parte, questa soluzione sembra assolvere ad una volontà «garantista», volta al riconoscimento di una tutela quanto più stringente dello straniero, buona parte dei sostenitori di tale tesi condivide l'idea che l'impianto costituzionale, così come delineato dalle norme sui diritti politici, non lascerebbe spazio ad altra lettura se non a quella che ne individua i titolari nei soli cittadini italiani¹⁸. Nella sistematica costituzionale, infatti, le disposizioni riferite a «tutti» impersonalmente sarebbero applicabili tanto ai cittadini, quanto agli stranieri con esclusione di ogni riserva per la categoria dei diritti inviolabili dell'uomo; diversamente, laddove il costituente abbia adoperato il termine «cittadini» la portata della disposizione non potrebbe essere estesa oltre tali soggetti, per cui per il riconoscimento allo straniero del diritto di voto sarebbe necessaria l'attivazione del procedimento di revisione costituzionale¹⁹.

Una diversa soluzione è invece prospettata dai sostenitori della tesi secondo cui, posto che nell'attuale ordinamento è possibile operare un'interpretazione adeguatrice del disposto costituzionale²⁰, sarà compito del legislatore ordinario disciplinare le modalità di

¹⁷ In tal senso T. F. GIUPPONI, «Il diritto di voto agli stranieri tra cittadinanza e autonomie locali», in *Forum di Quaderni Costituzionali*, consultabile alla pagina web www.forumcostituzionale.it. (30.3.2016) p. 2, secondo cui l'estensione in via interpretativa del riferimento letterale ai soli cittadini di cui all'articolo 48 Cost., diversamente da altri casi in cui ha trovato applicazione, non potrebbe questa volta operarsi trattandosi di una tecnica che l'autore ritiene limitata alle sole libertà fondamentali: «sembra riguardare essenzialmente i diritti inviolabili dell'uomo e non i diritti politici, per i quali viene in gioco non tanto la tutela di situazioni giuridiche soggettive della persona in quanto tale, ma tutta quella serie di vincoli di «appartenenza» ad una data comunità politica, contraddistinta sia da diritti sia da doveri dei singoli consociati».

¹⁸ Conforme alla tesi della revisione costituzionale, T. E. FROSINI, «Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza», in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 1, per il quale «incidere sul diritto di voto, che è un diritto politico fondamentale nelle democrazie liberali, attraverso la legislazione ordinaria vorrebbe dire produrre un pericoloso strappo alla Costituzione. Il diritto di voto (...) è da ritenersi comunque e sempre un diritto fondamentale inviolabile. E come tale deve essere disciplinato in Costituzione».

¹⁹ In senso contrario, M. CUNIBERTI, «Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza», in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 1, secondo cui «non è stato mai dimostrato in modo convincente che il disposto dell'art.48 comma1 Cost. nel riferire ai cittadini il diritto di voto vieti al legislatore ordinario di estendere tale diritto (...). Una simile interpretazione non è sostenuta per nessun'altra disposizione costituzionale in tema di diritti e non è dato comprendere per quale ragione un canone interpretativo generalmente seguito debba essere accantonato quando dalle altre disposizioni in tema di diritti si passi alla norma sul voto».

²⁰ A tal proposito, i sostenitori di quest'ultima tesi sono soliti richiamare la sentenza della Corte cost. n. 172/1999 con la quale veniva respinta la questione di costituzionalità della legge che estendeva il

esercizio del diritto di voto degli stranieri con legge ordinaria²¹. Tale tesi è avallata altresì dal dato normativo e più specificamente dal disposto di cui all'art. 10 Cost. che prevede una riserva di legge rinforzata in materia di «condizione giuridica dello straniero».

La lettura in questione viene portata ad un ulteriore livello di teorizzazione da coloro i quali sostengono la configurazione di una nuova categoria di posizioni giuridiche soggettive, qualificabili come «diritti di residenza»: categoria di diritti politici riconosciuti al soggetto che risiede in un determinato territorio, che ne garantiscono la partecipazione attiva alla vita politica. Anche in tal caso, non sarebbe necessario ricorrere alla revisione costituzionale delle disposizioni interessate ma, attraverso un'interpretazione storicamente orientata, secondo cui la cittadinanza cui si riferisce il testo *legis* coinciderebbe con la nozione di «stabile residenza», non rimarrebbe che promulgare una legge ordinaria d'attuazione.

Tra le principali obiezioni mosse a quest'ultime tesi, ricorre la debolezza della portata garantista che la semplice legge ordinaria appresterebbe al riconoscimento agli stranieri del diritto di voto; come sottolineato da Algostino, la natura legislativa dei diritti politici accordati secondo questa via li ridurrebbe a «semplici facoltà», ben diverse dalle altre situazioni giuridiche soggettive costituzionalmente garantite²². In tal modo lo straniero non otterrebbe un vero e proprio diritto costituzionalmente tutelato: «il diritto al voto diventerebbe direttamente azionabile (...) solo attraverso un passaggio, per così dire, octroyé»²³. Il rischio di legare la materia dei diritti politici dei non-cittadini a arbitrari *revirement* politici è altresì denunciato da Grosso che, a questo proposito, ricorda la vicenda francese: è noto come negli ultimi decenni la questione sulla cittadinanza sia divenuta il tema centrale del dibattito politico sull'immigrazione e, più di recente, sul terrorismo diventando terreno fertile per le numerose modifiche che dal 1990 ad oggi si sono alternate in ragione del susseguirsi di governi di diverso colore politico²⁴.

servizio obbligatorio di leva per gli apolidi, in ragione del fatto che il disposto dell'articolo 52 Cost. pur facendo menzione dei soli cittadini ha la finalità di «stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo, i limiti soggettivi del dovere costituzionale». Avendo la Corte, pertanto, legittimato un intervento del legislatore che si sostanzia nel superamento del dato testuale in favore dell'estensione dell'ambito di applicabilità della disposizione costituzionale adottata quale parametro di costituzionalità, ugualmente potrebbe concludersi in ordine all'articolo 48 Cost. e al diritto di elettorato attivo e passivo.

²¹ Tra gli argomenti in favore della legittimità di una simile interpretazione costituzionale si sottolinea come il testo della disposizione pur non richiamando gli stranieri tra i soggetti titolari del diritto di voto non li escluda esplicitamente, come operato in altri casi.

²² A. ALGOSTINO, *I diritti politici...* cit., pp. 106 ss.

²³ *Ibidem*, p. 15.

²⁴ La vicenda francese in tema di normativa sulla cittadinanza è dettagliatamente riportata da E. Grosso, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, in *Quaderni VII*, Editoriale scientifica, Scuola di dottorato in diritto sovranazionale e interno, Università degli studi Palermo, pp. 40 ss.

Infine, secondo una diversa prospettiva, emersa più di recente in dottrina, i diritti politici, in ragione della loro natura di diritti fondamentali della persona, andrebbero riconosciuti indistintamente a tutti gli individui residenti in Italia. In altri termini, la partecipazione alla vita politica del Paese da parte di tutti gli individui che vi abitino, in quanto strumento essenziale dell'effettività della democrazia, sarebbe sussumibile nella previsione di cui all'articolo 2 della Costituzione e rientrerebbe, dunque, tra i diritti inviolabili dell'individuo, indipendentemente da qualsiasi status giuridico. La tesi considerata, però, è stata in più di un'occasione smentita dalle pronunce della Corte costituzionale italiana che ha escluso dal novero dei diritti fondamentali i diritti politici. Secondo la Consulta, se è indubbio che agli stranieri vadano riconosciuti gli stessi diritti inviolabili dell'uomo che nell'ordinamento costituzionale vengono garantiti ai cittadini, tale equiparazione non si estende ai diritti strettamente connessi allo *status civitatis* (sent. Corte cost. n. 11 del 1968)²⁵. Sempre in tal senso, in una successiva pronuncia, la Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire come *«non tutti i diritti inviolabili sono riconosciuti allo straniero»*, alludendo nuovamente ai diritti strettamente connessi allo status di cittadino, e sottolineando come *«nel campo della titolarità dei diritti di libertà non si esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi fra soggetti uguali differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità»* (sent. Corte Cost. n. 104 del 1969).

3. Tentativi (falliti) di riforma: i principali disegni di legge mai approvati e le iniziative regionali bocciate

Il tema della partecipazione al voto degli stranieri extracomunitari, oltre ad essere da anni al centro dei dibattiti dottrinali e politici del Paese, ha costituito l'oggetto di diversi disegni di legge (d'ora in poi, d.d.l.) mai giunti alla deliberazione delle Camere. Tra i primi tentativi operati in tal senso, nell'ambito del d.d.l. che ha condotto all'approvazione del testo normativo n. 40/1998 —oggi Testo unico sull'immigrazione— veniva inserita

²⁵ Nel caso di specie la Corte era chiamata a verificare la legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge 3 febbraio 1963, n. 69, disciplinante l'ordine dei giornalisti, che escludeva la possibilità per lo straniero di iscriversi all'albo professionale secondo la clausola di reciprocità, per supposta contrarietà all'articolo 29 Cost. sulla libertà di opinione. Sul punto la Corte affermava che: *«in sé considerato, il presupposto del trattamento di reciprocità per l'accesso alla professione giornalistica non sia illegittimamente stabilito, e ciò perché è ragionevole che in tanto lo straniero sia ammesso ad un'attività lavorativa in quanto al cittadino italiano venga assicurata una pari possibilità nello Stato al quale il primo appartiene. Questa giustificazione, però, non può estendersi all'ipotesi dello straniero che sia cittadino di uno Stato che non garantisce l'effettivo esercizio delle libertà democratiche e, quindi, della più eminente manifestazione di queste. In tal caso, atteso che ad un regime siffatto può essere connaturale l'esclusione del non cittadino dalla professione giornalistica, il presupposto di reciprocità rischia di tradursi in una grave menomazione della libertà di quei soggetti ai quali la Costituzione —art. 10, terzo comma— ha voluto offrire asilo politico e che devono poter godere almeno in Italia di tutti quei fondamentali diritti democratici che non siano strettamente inerenti allo status civitatis»*. Dichiarava, pertanto, l'art. 45 costituzionalmente illegittimo.

la previsione del diritto di elettorato attivo e passivo degli stranieri possessori di regolare carta di soggiorno, limitatamente alle elezioni locali; tuttavia, la disposizione che avrebbe condotto al riconoscimento di tale diritto venne stralciata in sede di approvazione finale del testo *legis* sulla base di considerazioni dal sapore squisitamente politico che, nella versione ufficiale, coincisero con la necessità che una simile riforma avvenisse attraverso il procedimento di revisione costituzionale dell'articolo 48 della Carta fondamentale²⁶. Ed in tal senso si inserisce il d.d.l. costituzionale, presentato alcuni anni dopo, recante «*Disposizioni integrative dell'articolo 48 della Costituzione*»²⁷ che prevedeva l'introduzione di un ulteriore comma per la disposizione oggetto di revisione che così avrebbe recitato: «*allo straniero è riconosciuto, anche in esecuzione di trattati ed accordi internazionali, il diritto di voto, nei limiti, con i requisiti e secondo le modalità stabiliti dalla legge, con esclusione delle camere e delle elezioni regionali*»; disegno mai passato al vaglio dell'Assemblea legislativa.

Maggiore seguito ha avuto la proposta di legge costituzionale presentata dall'onorevole Pisicchio, recante «*Modifiche agli articoli 48 e 75 della Costituzione in materia di cittadinanza civile*»²⁸; la riforma delle disposizioni in oggetto prevedrebbe l'introduzione in seno al testo costituzionale della «*cittadinanza civile*» riconosciuta, indipendentemente dalla nazionalità dei soggetti, a coloro che in maniera continuativa, da oltre cinque anni, risiedono in Italia e legittimatrice dell'esercizio del diritto di elettorato, attivo e passivo, nelle elezioni amministrative e nelle elezioni per il Parlamento europeo. Inoltre, con la novella dell'articolo 75 Cost. si riconosce la partecipazione ai referendum «*per le leggi in materia di autonomie locali, per chi è residente da oltre cinque anni in Italia, anche se non in possesso della cittadinanza italiana*».

Come emerge dall'analisi di tali progetti di riforma del testo costituzionale, il riconoscimento allo straniero del diritto di voto rimane ancorato alla partecipazione alle sole elezioni amministrative e regionali, continuando a mancare, come osservato in dottrina, «*l'ambizione di riformare l'intera materia dei diritti politici presenti in Costituzione, illuminandola in una prospettiva più inclusiva*»²⁹.

²⁶ Particolare interesse riveste la circostanza per cui il testo legislativo, nella sua versione approvata dalle Camere, preveda per lo straniero munito di carta di soggiorno la possibilità di esercitare «*anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento ed in armonia con le previsioni di cui al capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992*» in quanto, come noto, la Convenzione richiamata venne ratificata dall'Italia, eccezion fatta per il capitolo C cui la norma rinvia.

²⁷ Si fa riferimento al disegno di legge costituzionale, presentato il 25 settembre 1997, Atto Camera n. 4167.

²⁸ Si tratta della proposta di legge AC 176, presentata il 15 marzo 2013 ed assegnata alla I Commissione Affari Costituzionali in sede Referente il 7 maggio 2013.

²⁹ D. FIUMICELLI, «*L'integrazione degli stranieri extracomunitari può ancora passare dalla «partecipazione politica?»*», Spunti di carattere comparato e brevi considerazioni sulle proposte più recenti e sulle prassi locali» (2014) in *Gruppo di Pisa*, consultabile alla pagina web <http://www.gruppodipisa.it/> (1.6.2016)

In tal senso appaiono più coese e coerenti le recenti iniziative di matrice popolare adottate dal comitato promotore alla base della campagna «*L'Italia sono anch'io*» e concretizzatesi nella presentazione di due progetti di legge: il primo (AC 5031) recante «*Norme per la partecipazione politica e amministrativa e per il diritto di elettorato senza discriminazioni di cittadinanza e di nazionalità*» inerente al riconoscimento del diritto di voto agli stranieri extracomunitari stabilmente residenti alle elezioni regionali e locali; il secondo (AC 5030) finalizzato all'approvazione di una nuova disciplina della cittadinanza maggiormente inclusiva³⁰. Orbene, dopo una prima fase di stallo in seno alle commissioni parlamentari, il testo sulle modifiche all'attuale disciplina della cittadinanza giungeva alla Camera dei deputati e superava con 310 voti favorevoli la votazione, passando in prima lettura al Senato³¹. Nessuno sviluppo sembra, invece, aver riguardato il disegno di legge relativo al diritto di voto degli stranieri che, secondo quanto attestato dal sito ufficiale del Parlamento italiano, risulta ad oggi solamente assegnato alla commissione parlamentare competente senza che il relativo esame abbia avuto inizio³².

3.1. *Le iniziative regionali a sostegno dell'inclusione degli stranieri extracomunitari: la partecipazione politica come strumento di integrazione*

Sulla base della considerazione per cui il diritto di voto è strumento di integrazione dell'individuo nella comunità di appartenenza, non sono mancati i tentativi da parte degli enti territoriali sub-statali di valorizzare il requisito della «*stabile residenza*» regolamentando la partecipazione alle elezioni amministrative e regionali degli stranieri extracomunitari, anche in assenza di una previsione normativa sul punto.

In tal senso, si inseriscono i tentativi realizzati da alcune regioni italiane, nonché da alcuni comuni, tra i quali si ricordano le disposizioni statutarie adottate dall'Emilia-Romagna e dalla Toscana, con le quali, per la prima volta, veniva riconosciuto il diritto di voto degli immigrati residenti alle elezioni regionali; lo statuto emiliano, nello specifico, garantisce la partecipazione degli stranieri non solo alle tornate elettorali ma anche «*nei referendum e nelle altre forme di partecipazione popolare*» (art. 15 comma 1). In entrambi i casi, le previsioni statutarie richiamate furono oggetto di ricorso da parte del Consiglio

³⁰ Entrambe le proposte di legge venivano presentate il 6 marzo 2012 ed assegnate alle competenti commissioni parlamentari; nello specifico, la prima veniva assegnata in sede referente alla I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, mentre il testo sulla cittadinanza passava in sede referente alle Commissioni I Affari Costituzionali e III Affari esteri.

³¹ Il testo approvato risulta essere il risultato dell'unificazione di ben 22 proposte di legge sulla cittadinanza e tra le principali novità introduce uno *ius soli* «*temperato*» per i minori di genitori stranieri nati in Italia, allorquando almeno un genitore abbia regolare permesso di soggiorno «*di lungo periodo*».

³² La tabella con i dati inerenti al disegno di legge è consultabile alla pagina web <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/39538.htm#> (30.3.2016).

dei Ministri, il quale, rivolgendosi alla Corte costituzionale, lamentava l'ingerenza delle suddette regioni in ambiti di esclusiva competenza statale; nello specifico si denunciava la violazione dell'articolo 117 della Costituzione. La disposizione richiamata, così come novellata dalla riforma del titolo V, istituisce un sistema di riparto delle materie nelle quali lo Stato vanta competenza esclusiva tra cui, alla lettera p), ricorre la «*legislazione elettorale*» nella quale rientrerebbe, secondo la lettura maggioritaria, il profilo della disciplina della capacità elettorale. La suddetta disposizione, letta in combinato disposto all'articolo 122 Cost. —secondo cui ciascuna regione disciplinerà con legge il sistema di elezione del governo regionale «*nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica*»— individuerrebbe l'ambito di competenza legislativa dello Stato, unico soggetto legittimato ad individuare per legge i soggetti ammessi all'elettorato. Proprio in ragione di tali considerazioni, il riconoscimento del diritto di voto agli stranieri da parte degli statuti regionali impugnati veniva considerato contrario alle previsioni costituzionali, trattandosi di profilo inerente ai «*principi fondamentali*» e, come tale, strettamente rimesso alla determinazione statale.

Sul punto, l'intervento della Corte costituzionale³³, pur orientato dalla volontà di salvaguardare gli interessi coinvolti da un'eventuale declaratoria di incostituzionalità degli statuti, passa alla storia come emblema dell'ambiguità per la quale la Consulta è stata in altri casi maestra: secondo l'argomentazione prodromica seguita dalla Corte, in ragione del carattere meramente programmatico delle enunciazioni statutarie «*incriminate*», quest'ultime potevano considerarsi prive di un'efficacia normativa reale, per cui, in quanto «*non giuridicamente vincolanti*», non violavano la competenza riconosciuta allo Stato in ambito elettorale³⁴.

A diversi anni dalla pronuncia della Corte costituzionale, il valore meramente culturale assegnato alla previsione statutaria sul diritto di voto agli stranieri, seppur individuato quale *escamotage* per fare salve le norme regionali, appare come uno stratagemma a suo tempo utilizzato dalla Corte per non entrare nel merito della titolarità di tale diritto. Inoltre, come emerso in ciascuno dei casi riguardanti le autonomie territoriali, la delicata questione sul riconoscimento dell'elettorato agli stranieri si inserisce in un contesto di raccordo di competenze non pienamente sviluppato, *rectius*, insufficiente a gestire la ripartizione di potestà legislative tra materie che continuano a vivere un ispessimento dei profili di problematicità ad esse connessi.

³³ Si vedano a proposito del caso dello statuto emiliano le sentenze della Corte costituzionale n. 372 e 379 del 2004.

³⁴ La tesi sul valore programmatico delle norme statutarie sulla partecipazione degli stranieri alle elezioni locali trova in dottrina alcuni sostenitori; in tal senso si veda T. F. GIUPPONI, *Il diritto di voto agli stranieri... cit.*, p. 3.

3.2. *Le elezioni comunali come possibile banco di prova. Le consulte degli immigrati*

La stretta connessione che i diritti politici, ed in particolar modo il diritto di voto, presentano con l'integrazione dell'individuo nella vita del Paese, realizzando appieno il principio rappresentativo alla base delle società democratiche odierne, spiega come le elezioni comunali siano state in molti ordinamenti il banco di prova del riconoscimento della capacità elettorale in capo agli stranieri non comunitari. Ad oggi, circa la metà dei Paesi europei riconosce il diritto di voto amministrativo in base alla durata della residenza dello straniero, nonostante, da un esame comparato, risulti come la maggior parte dei testi costituzionali riconosca il diritto di voto ai soli cittadini.

Quanto all'esperienza italiana, nella stessa direzione delle realtà europee più evolute, si inseriscono i tentativi posti in essere da alcune amministrazioni locali; tra le iniziative volte alla promozione di forme di partecipazione politica degli stranieri residenti spiccano, anche in ragione di un fattore temporale, le previsioni statutarie del comune di Genova e la delibera del comune di Forlì, quest'ultima relativa alle sole elezioni degli organi rappresentativi di circoscrizione³⁵. Orbene, anche in tali casi, così come per le statuizioni adottate a livello regionale, le iniziative promosse si sono scontrate con il rigidismo del dato letterale e la rivendicazione delle proprie competenze da parte del governo centrale, supportato dal parere del Consiglio di Stato, sostenitore della classica tesi «negazionista».

Nel parere n. 11074/04³⁶ si riafferma, infatti, la centralità della condizione di cittadino nel riconoscimento della titolarità dei diritti politici e, nello specifico, del diritto di elettorato, attivo e passivo; titolarità che non potrà essere estesa ai non-cittadini se non attraverso un intervento statale, trattandosi di materia rimessa all'esclusiva competenza dello Stato. Richiamando, infatti, il disposto di cui all'articolo 117 Cost. i giudici di Palazzo Spada sottolineano come l'ammissione al voto degli stranieri non comunitari sia sussumibile sia nell'ambito della «condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea» che della «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane», materie che secondo la suddetta disposizione rimangono riservate allo Stato.

Quanto, poi, alla discrezione che viene riconosciuta dall'articolo 17 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d'ora in poi, Tuol) agli statuti comunali nella

³⁵ In base al «Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (Tuol), dlgs n. 267 del 2000, e secondo l'articolo 17, «I comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti articolano il loro territorio per istituire le circoscrizioni di decentramento, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune»; al quarto comma, si sancisce, inoltre, che «Gli organi delle circoscrizioni rappresentano le esigenze della popolazione delle circoscrizioni nell'ambito dell'unità del comune e sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento».

³⁶ Consiglio di Stato, sez. I e II, 6 luglio 2005, reso in relazione alla questione delle delibere statutarie adottate dal comune di Forlì.

determinazione degli organi di circoscrizione, il Consiglio di Stato esclude che tale facoltà comprenda la determinazione in capo agli stranieri di nuovi diritti; anche dinanzi alla previsione normativa secondo cui «*gli organi delle circoscrizioni rappresentano le esigenze della popolazione delle circoscrizioni*» (art. 17, IV co.) nel parere si sostiene come la disposizione richiamata, pur utilizzando un termine generico come «*popolazione*», tendenzialmente inclusivo di tutti gli abitanti del comune, non vada intesa come autorizzativa di nuovi canali rappresentativi posto che, inoltre, secondo i giudici, non esiste un «*necessario nesso tra la rappresentanza organica della popolazione, come sopra intesa, e la forma delle elezioni*». Tralasciando, per motivi di sintesi, le considerazioni, che pur sarebbero doverose, in ordine alla validità della tesi secondo cui principio di rappresentanza ed organizzazione delle elezioni non sarebbero elementi strutturalmente connessi, appare senza dubbio più condivisibile l'ulteriore argomentazione addotta dal Consiglio di Stato secondo cui, al fine di garantire il principio di uguaglianza territoriale, il riconoscimento della titolarità dei diritti politici dovrebbe avvenire non attraverso regolamentazioni comunali quanto piuttosto da parte del legislatore ordinario.

Orbene, le conclusioni alle quali si giungeva circa un decennio addietro sono state in parte superate dalle recenti iniziative adottate da numerosi comuni negli ultimi anni, volte a favorire l'integrazione delle rappresentanze straniere, sempre più copiose, nella vita politica del comune; si tratta, si badi bene, nella maggior parte dei casi di disposizioni statutarie ovvero delibere comunali volte a consentire allo straniero residente la partecipazione ai referendum comunali ed ad altri strumenti di democrazia diretta, quali ad esempio petizioni e proposte di deliberazione di iniziativa popolare³⁷.

4. Consulta degli stranieri e consigliere aggiunto. Le potenzialità dei meccanismi di partecipazione indiretta

Non può non includersi nella trattazione *de quo* l'analisi delle forme di partecipazione «*indiretta*» alla vita politica del comune di residenza realizzate attraverso l'istituzione di figure come le «*consulte degli immigrati*» e il «*consigliere aggiunto*». Le iniziative, volte all'inserimento di tali cariche negli organi rappresentativi locali —comunali e provinciali— trovano la loro fonte normativa nella previsione di cui all'art. 8, V comma, del TuoeI secondo la quale gli statuti comunali dovranno «*promuovere forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti*». In ambedue i casi si tratta di incarichi che, seppur formalmente rappresentativi delle istanze di una determinata comunità, non si basano su un'estensione egalitaria dei diritti di par-

³⁷ Si pensi, ad esempio, alla disciplina adottata nel 2013 dallo Statuto di Roma Capitale ovvero dall'amministrazione Pisapia a Milano.

tecipazione politica riconosciuti ai cittadini, limitandosi a consentire che la voce di tali soggetti venga ascoltata- senza nessun obbligo di recepimento- a livello locale. Si pensi, ad esempio, alle facoltà riconosciute al Consigliere aggiunto, eletto attraverso votazioni *ad hoc* dagli stranieri residenti nel comune di riferimento; costui avrà, sì, diritto di parola, spesso limitatamente ad alcune specifiche materie, ma non di voto.

Quanto, poi, alle Consulte, il numero dei membri varia in funzione della consistenza numerica degli stranieri residenti nel comune, potendo, pertanto, giungere ad essere considerevole, sebbene le funzioni riconosciute a tale organismo si riducano alla mera consultazione dei presidenti della Consulta, unici soggetti legittimati a prender parte alle riunioni dei Consigli comunali e provinciali.

Diversa funzione esplicano le «*Consulte regionali per l'immigrazione*», istituite ad inizio di ogni legislatura, ormai, in quasi la totalità delle realtà regionali italiane. Scopo principale di tali organismi è l'elaborazione di proposte e piani d'azione per l'attuazione di politiche di integrazione socio-culturale degli stranieri presenti nel territorio. A tal fine, la Consulta regionale è a composizione mista, per cui ad essa parteciperanno un numero di rappresentanti stranieri scelti, nella maggior parte dei casi, secondo una procedura centralizzata e non attraverso elezioni a suffragio diretto. Nonostante alcuni profili problematici emersi in relazione a tali organismi, tra i quali spicca sicuramente la composizione non paritaria tra la componente straniera e i rappresentati regionali, degna di nota è la possibilità riconosciuta a tali Consulte di promuovere iniziative legislative nelle materie relative all'immigrazione, facoltà sicuramente più incisiva della semplice elaborazione di pareri.

In ultima istanza, indipendentemente dalle funzioni rappresentative in senso stretto che tali organismi riescono ad esercitare, si tratta di forme di partecipazione alla vita degli enti territoriali con i quali lo straniero residente ha un più stretto legame che favorisco l'integrazione culturale tra gli stessi residenti, cittadini e non; integrazione pur sempre necessaria nello sviluppo di un processo di accettazione dello straniero come titolare di diritti politici³⁸.

III. LA DIVERSA SORTE DEI CITTADINI COMUNITARI: I DIRITTI ELETTORALI DI RESIDENZA

Le problematiche sinora analizzate in relazione al riconoscimento del diritto di voto dello straniero extracomunitario non si palesarono allorquando dovette darsi attuazione

³⁸ Nello stesso senso D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari... cit.*, p. 35, secondo cui «gli strumenti partecipativi possono essere visti come «propedeutici» al riconoscimento del diritto di voto stesso: possono favorire, da una parte, il rafforzamento nei cittadini italiani di una cultura volta all'accettazione di un'influenza degli immigrati sui processi decisionali, e, dall'altra, il consolidamento nei «non cittadini» di una cultura della partecipazione effettiva che implichi diritti e doveri sulla base di regole comuni».

alla Direttiva 94/80/CE del Consiglio dell'Unione europea: l'Italia fu il primo Paese a recepire le indicazioni comunitarie sull'esercizio del diritto di voto dei cittadini europei residenti in un diverso Stato membro per le elezioni comunali e del Parlamento europeo³⁹.

Come noto, a monte del riconoscimento per i cittadini comunitari dei diritti politici di cui *supra* si collocavano le disposizioni introdotte dal Trattato di Maastricht sul riconoscimento della cittadinanza europea. Si tratta, dunque, della prima e unica categorizzazione nell'ambito dell'ordinamento italiano di una nozione di cittadinanza articolata su un duplice profilo: quanto al possesso di tale status, si tiene conto della nazionalità del soggetto interessato, essendo cittadino comunitario «*chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro*» (art. 20 TFUE e art. 9 TUE); relativamente all'esercizio dei diritti di suffragio ad essa connessi, invece, la cittadinanza si sostanzia nel principio di residenza.

E' stato ormai ampiamente discusso in dottrina come, nella scelta della definizione di uno status europeo di cittadino, si sia alla fine optato per un modello originale di cittadinanza, autonomo dallo status nazionale, in quanto «*altro*», ma allo stesso tempo rimesso, quanto alla determinazione dei requisiti di accesso, mantenimento e perdita, alla legislazione interna di ciascun paese membro. Da un punto strettamente giuridico, dunque, la categoria della cittadinanza europea presenta un contenuto sicuramente più vago rispetto alle tradizionali costruzioni concettuali dell'istituto del diritto interno.

Quanto alle facoltà connesse alla titolarità di tale status, i cittadini comunitari residenti in Italia potranno esercitare il diritto di voto, attivo e passivo, alle elezioni del Parlamento europeo; quanto alle elezioni amministrative, potranno votare per la scelta del Sindaco, del Consiglio comunale e di circoscrizione del Comune in cui questi risiedono mentre non saranno titolari del diritto di elettorato passivo, per le cariche di Sindaco e vicesindaco.

La titolarità delle prerogative suindicate, pur essendo insita nello status di cittadino comunitario, è rimessa, quanto alla sua completa effettività, alla richiesta del singolo, per cui laddove si intenda esercitare il proprio diritto di voto nel Paese in cui si è residenti, dovrà inoltrarsi formale richiesta. Tale meccanismo trova la sua *ratio*, come argomentato nella direttiva del Consiglio, nel rispetto della libertà dell'individuo di esercitare o meno il proprio diritto di voto nell'ambito di quegli ordinamenti in cui tale facoltà è articolata come obbligo civico; tuttavia, nonostante non sia questo il caso italiano, la scelta compiuta dal legislatore con il d.lgs. n. 197/1996 vide il mantenimento della subordinazione dell'iscrizione alle «liste elettorali aggiunte»⁴⁰ alla richiesta dell'interessato (art.1).

³⁹ Il decreto di attuazione della Direttiva 94/80 è il d.lgs. del 12 aprile 1996, n. 197.

⁴⁰ Presso ciascun comune italiano sono istituite due liste elettorali aggiunte, ciascuna per il differente tipo di tornata elettorale cui il cittadino europeo è ammesso, per cui è rimessa alla scelta dello stesso l'iscrizione ad entrambe le liste o ad una soltanto di esse; iscrizione che varrà per le successive elezioni, fatta salva la

Infine, un ulteriore profilo di interesse è costituito dai requisiti richiesti per l'esercizio dell'elettorato: così come stabilito nella stessa Direttiva 94/80/CE, la determinazione delle condizioni di voto e di eleggibilità è rimessa al paese di residenza sulla base del principio di «*non discriminazione in base alla nazionalità dei cittadini europei*» secondo cui per la partecipazione attiva e passiva alle elezioni comunali ed europee lo Stato recettore non dovrà stabilire condizioni diverse da quelle fissate per i propri cittadini. Le normative elettorali del Paese della cittadinanza e di quello di residenza operano in maniera concorrente in base alla regola per cui, se il cittadino dell'Unione, in base alla disciplina del proprio Paese, non vanta più i requisiti per l'esercizio dell'elettorato, attivo e passivo, non potrà esercitare il proprio voto neppure laddove, in base alle norme italiane, sia possibile.

1. Brevi considerazioni sulla natura giuridica del diritto di voto dei cittadini europei

Come emerge dalle considerazioni anteriori, l'adeguamento dell'ordinamento italiano alle previsioni comunitarie relative ai diritti politici riconnessi alla cittadinanza europea è stato portato a termine senza affrontare problematiche di adattamento che a suo tempo vennero, diversamente, addotte da alcuni governi nazionali, restii a recepire una direttiva comunitaria inerente a materie tradizionalmente connesse all'esercizio della sovranità statale. Come precisato da Grosso, infatti, la disciplina comunitaria se, relativamente alle elezioni europee, si limitava a regolare l'esercizio del diritto di voto di soggetti che ne erano già titolari, per le elezioni amministrative ne estendeva la titolarità includendovi i non-cittadini residenti⁴¹.

In verità, come già osservato, la direttiva 94/80/CE ha lasciato in capo agli Stati membri un'ampia libertà di manovra in ordine alla concreta attuazione dei diritti di elettorato, attivo e passivo; si consideri, la previsione secondo cui è consentito agli Stati riservare «*ai propri cittadini l'esercizio delle funzioni di capo, vicecapo, di supplente o di membro dell'organo collettivo collegiale esecutivo di un ente locale di base*» (art. 6, Comma III): la normativa di recepimento italiana, a tal proposito ha escluso il diritto di elettorato passivo per la carica di Sindaco e vicesindaco nelle amministrazioni locali. Allo stesso modo, è rimessa agli Stati membri la possibilità di estendere agli stranieri extracomunitari la partecipazione alle elezioni europee sempreché siano integrati i requisiti elaborati dalla giurisprudenza comunitaria della reciprocità e dello stabile legame con uno lo Stato membro abilitanti al voto.

possibilità dell'interessato di richiederne la cancellazione. Per un approfondito esame delle modalità concrete con le quali il diritto di voto dei cittadini comunitari è esercitabile si veda M. GIOVANNETTI, G. PERIN, *I cittadini... cit.*, p. 10.

⁴¹ E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione... cit.*, p. 61.

Emerge chiaramente come la regolamentazione della cittadinanza europea e dei diritti politici ad essa connessi si differenzi considerevolmente dalla questione del riconoscimento del suffragio agli stranieri extracomunitari, in ragione di due aspetti principali: *in primis*, in base alla lettura condivisa dell'articolo 11 Cost. il recepimento delle disposizioni del Trattato, tra cui quelle relative al diritto di voto dei comunitari, è avvenuto secondo legge ordinaria di attuazione senza che, nonostante il disposto di cui all'articolo 48 Cost., si avvertisse l'esigenza di procedere a revisione costituzionale; deve altresì considerarsi che il riconoscimento della cittadinanza europea, avvenendo in ciascun ordinamento secondo «cumulazione» con la rispettiva nazionalità ha permesso di sfuggire alle considerazioni sul rapporto con la sovranità statale, ben note alle teorizzazioni sull'estensione del diritto di voto ai non-cittadini. In altre parole, la sensazione avvertita in ordine al riconoscimento del suffragio dei cittadini comunitari alle elezioni europee e amministrative è legata all'idea che non si stia riconoscendo un nuovo titolare dei diritti politici tradizionalmente riconosciuti al cittadino, quanto piuttosto che si stessero recependo dei principi di esercizio del voto di cui il legislatore italiano continuava a regolare l'acquisto. Tale visione, seppur in parte frutto di una mera illusione, risponde alla lettura che la stessa Corte di Giustizia ha fornito a proposito del riconoscimento dei diritti di voto connessi alla cittadinanza europea, secondo la quale il diritto comunitario non attribuirebbe ai cittadini europei un diritto soggettivo ma si limiterebbe a riconoscere i principi fondamentali della non discriminazione e del suffragio universale alla base del suo esercizio⁴².

IV. CONCLUSIONI

Il quadro che emerge dalla trattazione affrontata con il presente lavoro evidenzia come relativamente al riconoscimento del diritto di voto degli stranieri il peso degli elementi di natura politica ha influito maggiormente rispetto alle questioni eminentemente giuridiche.

Si è avuto modo di sottolineare come il principale ostacolo all'estensione dei diritti di suffragio anche ai non-cittadini sia costituito dal dato letterale espresso dal disposto costituzionale; tuttavia, si ricorderà come in nessuna pronuncia, tra quelle analizzate, la Consulta è giunta ad escludere direttamente la titolarità in capo agli stranieri dei diritti politici, ma abbia piuttosto rimesso al legislatore statale l'onere di provvedere all'attuazione di una disciplina che ne regolamenti il voto, limitatamente all'ambito delle elezioni locali.

Certamente la riforma costituzionale del testo dell'articolo 48 Cost. nella direzione delle proposte già formulate in tal senso consentirebbe di accordare allo straniero una tutela pienamente effettiva e immune da *revirement* politici; tuttavia, la tesi della riforma a

⁴² Per un esame approfondito della tematica si veda M. STARITA, «Il «diritto di voto» secondo la Corte comunitaria e secondo la Corte europea dei diritti umani», *Diritti umani e Diritto internazionale*, n. 1, 2007, pp. 507-543.

mezzo di legge presenta sicuramente il valore aggiunto di risultare quantomeno «realizzabile» e permetterebbe di bypassare gli ostacoli che una revisione costituzionale sicuramente comporterebbe per la riuscita di tale intento. Non si tratterebbe del primo caso in cui il riconoscimento di posizioni giuridiche soggettive passi dalle mani del legislatore, piuttosto che da quelle del riformatore costituzionale, per poi ottenere comunque una tutela piena in virtù del collegamento con norme fondamentali del nostro ordinamento costituzionale.

Quanto al ricorso a nuove concettualizzazioni di cittadinanze sovranazionali che consentirebbe, attraverso il riconoscimento di una *transnational citizenship* di prescindere dall'identità nazionale dell'individuo, allo stato dell'arte risultano ancora categorie caratterizzate da un elevato grado di astrattezza. La stessa cittadinanza europea, così come strutturata, non ha raggiunto quella dimensione di totale autonomia dal proprio *alter ego* nazionale. Piuttosto, appare preferibile lo sviluppo di una teoria che si muove in direzione inversa rispetto all'universalizzazione, ovvero, l'affermazione di una *multilevel citizenship*⁴³ basata sulla valorizzazione delle realtà locali nella regolazione delle facoltà spettanti a coloro i quali presentano con tale dimensione un nesso di appartenenza politica.

È evidente che, oltre a considerazioni di valenza giuridica, la materia affrontata presenta rilevanti profili di valore socio-politico che continuano ad essere determinanti nell'evoluzione del dibattito in questione; indipendentemente dal modellamento della categoria della cittadinanza sulla scorta dell'attuale società multietnica, è necessario che si evolva l'idea stessa dei diritti politici come strumenti di partecipazione alla vita politica del «territorio» da parte di tutti coloro abbiano con esso un legame stabile; è giunto il momento che tale dimensione venga sganciata da qualsiasi legame con l'identità etnico-nazionale dei soggetti che potranno esercitare i diritti di suffragio locale. Fin quando i due piani, politico e giuridico, non convergeranno, è improbabile che le proposte, seppur numerose e di diversa natura, giungeranno ad incidere sull'ordinamento giuridico italiano. In tal senso, i tempi sembrano non essere ancora pienamente maturi; il riconoscimento del diritto di voto allo straniero extracomunitario viene ancora avvertito come concessione di uno strumento di ingerenza nella sfera di sovranità statale alla quale solo i cittadini sono legittimati a partecipare.

La soluzione della problematica evidenziata è ormai da più parti avvertita come un problema di democraticità dell'ordinamento italiano; come acutamente osservato da Zolo «il processo di differenziazione sociale che ha portato all'affermazione della cittadinanza

⁴³ Numerosi studiosi si sono interessati allo sviluppo di tale categoria contribuendo alla concettualizzazione di nuovi modelli di cittadinanza; tra questi J. SHAW, «Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe», in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the UE*, a cura di E. GUILD, K. GROENENDIJK e S. CARRERA, Survey, 2009.

civile e politica come complesso di diritti di libertà e di partecipazione degli individui»⁴⁴ ha assunto nell'attualità un carattere escludente. Ciò equivale ad ammettere la sussistenza in Italia di un deficit di democraticità del sistema politico dal quale risulta estromesso un importante gruppo di individui legati al Paese da un vincolo di appartenenza politico-territoriale.

Riecheggia a tal proposito il monito di Habermas: «se il timore dell'inclusione dello straniero è quello di perdere un'identità nazionale o quanto meno di esporla a tale rischio, anche nel caso in cui non si lavori ad un processo inclusivo potrà incorrersi negli stessi errori: quando questo processo fallisce allora la comunità si frantuma in subculture che si chiudono a riccio una contro l'altra. In ogni caso si tratta di un processo che svuota dall'interno i patrimoni sostanziali di una nazione»⁴⁵.

TITLE

POLITICAL PARTICIPATION AND VOTING RIGHTS OF FOREIGNERS IN ITALY: A WORK IN PROGRESS

SUMMARY

I. INTRODUCTION. II. CITIZENS AND POLITICAL RIGHTS: NO SPACE FOR NON-UE FOREIGNERS. 1. Some consideration about the complex concept of citizenship. 1.1. *Brief considerations- not only semantic- about citizenship and nationality, ethnos and demos.* 2. *De iure condendo: legal framework and possible reforms.* 3. (Failed) attempts: main bills never approved and failed regional initiatives. 3.1. *Regional initiatives to support the inclusion of non- UE foreigners: political participation as an integration tool.* 3.2. *The test of municipal elections. The Board of immigrants.* 4. Political roles for foreign residents. Potentiality of direct political participation. III. THE DIFFERENT DESTINY FOR UE CITIZENS: THE RECOGNITION OF RESIDENCE POLITICAL RIGHTS. 1. Brief consideration about the legal nature of the rights to vote of the European citizens. IV. CONCLUSIONS.

KEY WORDS

Political rights; Voting rights; Constitutional revision; Municipal elections; European citizenship.

ABSTRACT

The right of foreigners to vote in Italy has historically been a contentious issue. This paper aims to set out the main stakes of this debate, where the concept of citizenship adopted in the Italian legal system is a crucial topic. In contrast to other countries in Europe, in Italy the most central argument against the possibility of extending voting rights is the text of art. 48 of the Constitution. This provision recognises the political participation rights only for citizens according to a merely formal dimension of citizenship. Completely different is the case of the introduction of the European citizenship: citizens of the Union have been granted voting rights thanks to the directive 94/80/CE.

Fecha de recepción: 08/04/2016

Fecha de aceptación: 08/04/2016

⁴⁴ D. ZOLO, «La strategia della cittadinanza», in *Cittadinanza... cit.*, p. 24.

⁴⁵ J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale... cit.*, p. 51.