

Il diritto di voto agli stranieri, tra "cittadinanza" e autonomie territoriali

di Tommaso F. Giupponi *

La presa di posizione del Vice Presidente del Consiglio, Gianfranco Fini, in favore dell'estensione del voto amministrativo agli immigrati extracomunitari regolarmente residenti nel nostro paese (cfr. il *Corriere della sera* dell'8 ottobre 2003), ha riacceso forti polemiche tra le forze politiche. In realtà, l'intenzione manifestata di estendere agli stranieri residenti da un certo periodo di tempo il diritto di voto per le consultazioni locali, trae le sue origini sia da documenti internazionali sia da precedenti progetti di legge.

Contemporaneamente, in questi giorni è stata data grande rilevanza ad alcune esperienze a livello locale e regionale, in qualche modo indicate come "apripista" della proposta estensione a livello nazionale. In realtà, come vedremo, le cose non stanno proprio così. Volendo ricordare gli atti di diritto internazionale, viene sicuramente in conto, *in primis*, la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, del 1992. Infatti, in base alle disposizioni contenute nel Capitolo C della Convenzione di Strasburgo, "ciascuna parte contraente si impegna ... a concedere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali ad ogni residente straniero, a condizione che questi ... abbia risieduto legalmente ed abitualmente nello stato in questione nei cinque anni precedenti le elezioni" (cfr. art. 6, primo comma). L'Italia però, ratificando la Convenzione del 1992, ha espressamente escluso le disposizioni dell'intero Capitolo C, in questo modo non aderendo alle disposizioni in esso contenute (cfr. l'art. 1 della legge n. 203 del 1994).

Quasi contemporaneamente, successivamente all'adozione del Trattato di Maastricht del 1992, il problema si è riproposto in relazione alla previsione del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali dei cittadini comunitari residenti in uno degli stati dell'UE (cfr. ora l'art. 19, primo comma, Trattato CE). Alla luce di una 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 Carta costituzionale, 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" (cfr. la Direttiva 94/80/CE, che ha disciplinato le modalità di esercizio del diritto di voto, nonché il successivo decreto legislativo di attuazione, n. 197 del 1996).

A ciò si aggiunga che alcune Risoluzioni del Parlamento europeo hanno più volte, negli ultimi dieci anni, sollecitato i paesi dell'UE ad attuare le norme della Convenzione di Strasburgo e a riconoscere pienamente l'esercizio del diritto di voto amministrativo anche agli stranieri stabilmente residenti in uno dei paesi dell'Unione. Oltre alle risoluzioni adottate il 5 novembre del 1993 e il 30 gennaio del 1997, si deve ricordare soprattutto la recente approvazione di una risoluzione in materia nella seduta del 15 gennaio del 2003. Nell'ambito dell'approvazione del rapporto 2001 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione Europea, l'Assemblea di Strasburgo ha raccomandato agli stati membri di "estendere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali e del Parlamento europeo a tutti i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'Unione Europea da almeno tre anni" (n. 136). Sempre con tale risoluzione, il Parlamento ha esortato tutti i paesi dell'UE a "firmare e ratificare la Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale" nonché di "applicarla".

Ora, per quanto attiene la possibilità di un riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti nel nostro paese, non sembra si possa procedere attraverso l'adozione di una legge ordinaria, in quanto il citato art. 48 sembra ricollegare la titolarità del diritto in questione ai soli cittadini. A tale proposito, in realtà, non sembra potersi richiamare neanche quella dottrina che, in relazione ad alcune tradizionali fattispecie di libertà che la nostra Costituzione riconosce espressamente ai soli cittadini, ha affermato che tale riferimento non esclude la possibilità di un'estensione di tali diritti anche agli stranieri, ma ne postula un fondamento esclusivamente legislativo, e non direttamente costituzionale (Barbera). Tale dottrina, infatti, 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. Sembra quindi, contrariamente a quanto sostenuto da parte della dottrina (Pace, Luciani), che non possa valere per i diritti politici in generale, e per il diritto di voto in particolare, quella sorta di "estensione" legislativa che, invece, sarebbe ammessa in relazione a libertà fondamentali come la libertà di circolazione, di riunione o di associazione.

La scelta di un'estensione del diritto di voto agli stranieri, quindi, richiede una modifica costituzionale. Non è dunque un

caso che la maggior parte delle proposte presentate in questa legislatura (anche le più recenti) mirino ad un'integrazione dell'art. 48 della nostra Costituzione (cfr. AC 696, 2374, 2540, 4326, 4397, 4406, 4407; AS 2540). 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). Proprio per questi motivi, più di una perplessità suscitò la legge n. 9 del 1989 relativa alle elezioni del Parlamento europeo, che estese l'eleggibilità "ai cittadini degli altri paesi membri della Comunità Europea" i quali risultassero "in possesso dei requisiti di eleggibilità al Parlamento europeo previsti dalle rispettive disposizioni normative nazionali", il tutto ben prima che il Trattato di Maastricht consolidasse tale diritto anche per quanto riguarda le elezioni locali, nell'ambito della disciplina della nuova "cittadinanza" europea.

Pur nella consapevolezza che lo stesso concetto di cittadinanza appare in continua evoluzione, sembra comunque che la titolarità del diritto di voto, come appare chiaro anche dalla lettura dell'art. 48 della nostra Costituzione, non possa prescindere dall'appartenenza a quella comunità politica che comporta al tempo stesso diritti e doveri, e che tradizionalmente è stata sempre ricondotta proprio al concetto di cittadinanza. 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 (e questo vale anche in un ambito, come quello comunitario, in cui i vincoli di "appartenenza" all'Unione sono sicuramente più robusti).

La stessa giurisprudenza costituzionale, dopo aver affermato più volte che l'espressa riserva in capo ai cittadini di alcune fattispecie di libertà debba essere comunque riletta alla luce del riconoscimento a tutti dei diritti inviolabili dell'uomo ex art. 2 Cost. (cfr., tra le altre, la decisione n. 120 del 1967), ha comunque sempre ribadito la peculiarità di tutti quei diritti che risultino strettamente inerenti allo *status civitatis* (cfr., ad. es., la sentenza n. 11 del 1968). In sostanza, secondo la Corte, il vincolo di cittadinanza avrebbe contenuti suoi propri, coesenziali all'appartenenza ad una comunità politica, e solo da essa discendenti. Pur non essendosi mai direttamente espressa in materia di diritto di voto, è chiaro come i diritti politici appaiano strettamente collegati, per loro stessa natura, a quello *status civitatis* appena richiamato. In questo senso non sembra decisiva la recente (e isolata) apertura della Corte, che ha accennato all'esistenza di una "comunità di diritti e di doveri più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto" (cfr. la decisione n. 172 del 1999, sull'obbligo del servizio militare per gli apolidi). Questa decisione, infatti, non sembra rappresentare un modello generale di interpretazione in materia di estensione dei diritti politici agli stranieri, anche perché ha elaborato tale (assai vago) concetto proprio in relazione al particolarissimo *status* dell'apolide, e non in merito al cittadino straniero.

Se, dunque, l'estensione con legge ordinaria del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni locali per i cittadini comunitari è avvenuta (non senza mal di pancia da parte della dottrina) sulla base della nota interpretazione di cui all'art. 11, non sembra che possa avvenire lo stesso in materia di estensione del diritto di voto in capo ai cittadini stranieri; né appare decisivo in proposito il richiamo dell'art. 10, secondo comma, Cost., 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.

Alla luce di quanto affermato, risultano assai ridotti gli spazi di intervento a livello di autonomie territoriali. Regioni ed enti locali, infatti, non sono titolari di alcuna competenza in merito all'estensione del diritto di voto agli stranieri per le elezioni amministrative. Non le Regioni, cui non risulta affidata dalla Costituzione alcuna competenza in materia; non gli enti locali, le cui fonti (a partire dallo Statuto) non possono certo insistere in un ambito a sostanziale riserva costituzionale. Le sempre più frequenti prese di posizione delle realtà territoriali in favore di un'estensione del diritto di voto agli stranieri, quindi, non sembrano altro che semplici "manifesti" politici, senza alcun rilievo giuridico. Particolarmente significativo, in tal senso, il progetto di legge presentato dalla Giunta dell'Emilia Romagna (Norme per la integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, del 17 giugno 2003). In base all'art. 8, primo comma, di tale progetto "La Regione ... favorisce la realizzazione di percorsi partecipativi a livello locale ... con particolare riferimento a forme di presenza, nei Consigli degli Enti locali di rappresentanti di immigrati e, ove consentito, all'estensione del diritto di voto agli immigrati". Appare evidente come questa norma sia sostanzialmente priva di una reale rilevanza giuridica. Da un lato, infatti, sembra voler "intervenire" in una materia sostanzialmente riservata all'autonomia degli enti locali; dall'altro si limita a richiamare potenziali estensioni del diritto di voto solo "ove consentito" (?). Sia chiaro, qui non si sta discutendo di tutte quelle forme di partecipazione simbolica e consultiva che si stanno sempre più diffondendo a livello di Regioni e enti locali (come ad es. le consulte degli immigrati o i consiglieri aggiunti); si tratta della possibilità di un'estensione del

diritto di elettorato attivo e passivo agli stranieri, cosa che non può essere decisa a livello locale.

Più in generale, deve comunque essere ribadito come il problema dell'estensione del diritto di elettorato attivo e passivo 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. In questo senso, occorre ribadirlo ancora una volta, né le Regioni né gli enti locali possono intervenire in materia. 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 indicata 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". In questo caso, quindi, si tratterà di 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. Si segnala, a tale proposito, la recente bozza di Statuto della Regione Toscana (luglio 2003), la quale da un lato prevede, anche se solo come proposta alternativa all'art. 6, che la legge elettorale debba disciplinare "l'elettorato attivo e passivo di tutti i residenti nella Regione", con espressione ambigualmente diretta, quindi, anche agli stranieri residenti; dall'altro, invece, in materia di istituti di partecipazione popolare (dove potrebbe, entro certi limiti, sicuramente prevedere qualcosa) risulta assai incerta, rimettendo di fatto ad una apposita legge l'estensione dei diritti di partecipazione "ai cittadini di altre nazionalità legalmente residenti in Toscana" (art. 75, comma secondo), e alternando in maniera poco chiara, nel disciplinare i singoli istituti, le differenti nozioni di "cittadini" (art. 76, dovere di informazione), "residenti" (art. 77, petizione) e "elettori" (artt. 78, 79, 80 e 81, iniziativa popolare e referendum deliberativo, abrogativo, consultivo e deliberativo). Forti perplessità suscitano anche tutte le annunciate revisioni statutarie a livello locale, miranti ad attribuire il diritto di voto agli stranieri per le consultazioni elettorali locali, tra le quali si segnala, in particolare, la recente presentazione di una proposta in tal senso da parte della Giunta del comune siciliano di Delia (cfr. il *Corriere della sera* del 13 ottobre 2003, ma vedi anche le dichiarazioni "bellicose" del Sindaco di Venezia, riportate da *la Repubblica* del 10 ottobre 2003).

In realtà, volendo allora sfruttare al massimo le possibilità lasciate alle autonomie territoriali in attesa della (possibile) riforma costituzionale, altre sembrano essere le vie, non meramente "simboliche", da percorrere. Già da tempo, infatti, alcuni enti locali riconoscono forme di partecipazione, e anche di consultazione popolare, a favore dei residenti non cittadini (cfr., ad esempio, gli statuti di Bologna, art. 3, Genova, art. 19, Roma, art. 6, e Torino, art. 9). Spesso i singoli statuti hanno esteso agli stranieri residenti anche il diritto di voto in occasione di referendum consultivi o abrogativi (così, ad es., Torino, artt. 9, 15 e 16 dello Statuto, nonché artt. 2 e 3 del Regolamento dei referendum consultivo e abrogativo comunale; Bologna, artt. 3 e 7 dello Statuto, nonché artt. 2 e 10 del Regolamento sui diritti di partecipazione e di informazione del cittadino; in modo meno chiaro Genova, artt. 19 e 24 dello Statuto, ma soprattutto Roma, artt. 6 e 7 dello Statuto, in attesa di una riforma delle opposte previsioni del Regolamento per gli istituti di partecipazione e di iniziativa popolare, artt. 7 ss.). In questo caso, però, le norme statutarie suscitano qualche dubbio di legittimità, alla luce delle disposizioni legislative statali ora contenute nel d.lgs. n. 267 del 2000. L'art. 8 del TUEL, infatti, sembra ricollegare "istanze, petizioni ... proposte ... e ... referendum" al possesso della cittadinanza, facendo invece riferimento al più generale concetto di "popolazione" per quanto attiene alla "partecipazione" e alle forme di "consultazione". Forse per mitigare tale dato positivo, il compilatore del d.lgs. n. 267 del 2000 ha inserito (non senza qualche innovazione) un apposito quinto comma all'art. 8, il quale prevede che "lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203, e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti". Sembra, però, che il complessivo dato positivo rappresenti comunque un serio ostacolo in tale direzione, e pertanto rimangono forti i dubbi sulla legittimità delle citate norme statutarie in materia di referendum, in particolar modo per quanto attiene ai referendum abrogativi, in grado di annullare delibere degli organi rappresentativi locali (cfr. l'art. 16 dello Statuto di Torino). Per quanto attiene ai referendum meramente consultivi, invece, minori appaiono le difficoltà di un'estensione della partecipazione al voto anche agli stranieri residenti, ben potendo provvedere in tale direzione gli stessi statuti (cfr., ad es., gli artt. 3 e 7 dello Statuto di Bologna e l'art. 15 dello Statuto di Torino).

Un'ulteriore possibilità, in realtà per nulla 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 d.lgs. n. 267 del 2000). 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, attualmente meno problematica di altre previsioni statutarie.

Se, quindi, la revisione costituzionale appare come la strada da percorrere per l'estensione del diritto di voto amministrativo agli stranieri, non può che suscitare qualche perplessità la proposta che ha dato seguito al citato annuncio del Vice Presidente del Consiglio (AC 4397, depositata lo scorso 17 ottobre). Tale proposta, infatti, mirerebbe ad integrare il testo costituzionale con l'inserimento, dopo l'attuale art. 48, di una disposizione in base alla quale "Agli stranieri non comunitari che hanno raggiunto la maggiore età, che soggiornano stabilmente e regolarmente in Italia da almeno sei anni, che sono titolari di un permesso di soggiorno per un motivo che consente un numero indeterminato di rinnovi, che dimostrano di avere un reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari e che non sono stati rinviati a giudizio per reati per i quali è obbligatorio o facoltativo l'arresto, è riconosciuto il diritto di voto attivo e passivo nelle elezioni amministrative in conformità alla disciplina prevista per i cittadini comunitari. L'esercizio del diritto di cui al comma 1 è riconosciuto a coloro che ne fanno richiesta e che si impegnano contestualmente a rispettare i principi fondamentali della Costituzione italiana".

La norma proposta, innanzitutto, risulta assai prolissa; tutti i requisiti indicati, infatti, non sono altro che i presupposti per la concessione della carta di soggiorno, ex art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (così come modificato dalla legge n. 189 del 2002). Se il fine era quello di collegare il riconoscimento del diritto di voto al possesso dei requisiti per l'ottenimento della carta di soggiorno (come ipotizzato, tra l'altro, dallo stesso art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, comma quarto, lett. d), non si capisce il motivo di una tale elencazione (forse, anche in questo caso, più un "manifesto" che altro). I dubbi maggiori, però, riguardano l'ultimo inciso che, nel prevedere una sorta di onere di richiesta in capo agli stranieri, lo collega ad un "impegno" di fedeltà ai principi fondamentali della Costituzione (una sorta di anomalo giuramento). Per quanto riguarda la necessità di un'apposita "richiesta", non sembra che essa si discosti in nulla dalla già prevista necessità, per i cittadini comunitari residenti in uno degli stati dell'UE, di iscriversi in un'apposita lista elettorale aggiunta ai fini di esercitare il diritto di voto alle elezioni locali (cfr. l'art. 1 del d.lgs. n. 197 del 1996). Quello che risulta problematico è il collegamento del riconoscimento del diritto di voto con il già citato impegno a rispettare i principi fondamentali della Costituzione italiana. Tale precisazione, infatti, sembra essere o inutile o di dubbia costituzionalità. Inutile, se si limita a ribadire un generale obbligo di osservanza delle norme del nostro ordinamento; l'intento, però, sembra essere un altro, e pertanto la disposizione pone alcune perplessità, proprio in merito alla sua compatibilità con quegli stessi principi che mira ad affermare.

Il riconoscimento del diritto di voto amministrativo, infatti, difficilmente può essere "condizionato" ad una piena adesione ai principi fondamentali della nostra Costituzione: o è riconosciuto (eventualmente sulla base di determinate condizioni "oggettive") oppure no. Prevedere una sorta di "impegno interiore" dello straniero alla condivisione, di fatto, dei valori accolti dalla nostra Costituzione sembra in contrasto con i principi di eguaglianza e di pluralismo che rappresentano uno dei cardini del nostro ordinamento. Non a caso, infatti, attualmente è prevista una forma di giuramento di fedeltà solo in relazione alla concessione allo straniero della cittadinanza italiana (cfr. l'art. 10 della legge n. 91 del 1992), atto con il quale il soggetto afferma la sua totale adesione ad una determinata comunità politica "sovrana". Il fatto invece che, in caso di elezione, lo straniero non cittadino sia tenuto (come tutti) alle consuete formule di giuramento e osservanza delle leggi è problema diverso, che attiene alla generale assunzione di una carica pubblica (tra l'altro meramente eventuale). Diversa, invece, la richiesta di una sorta di generica e preventiva "professione di fede laica" ai nostri valori costituzionali, del tutto estranea alla nostra Carta costituzionale. Anzi, alcuni dei citati principi fondamentali potrebbero anche liberamente non essere ritenuti validi, senza che da questo debba derivare una limitazione dell'esercizio del diritto di voto amministrativo.

* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna, e Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Urbino - giupponi@giuri.unibo.it