

Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza *

di Tommaso E. Frosini **

1. Capacità elettorale-diritto di voto e cittadinanza

Va preliminarmente detto che il diritto di voto, o meglio la capacità elettorale come spiegherò più avanti, e la cittadinanza sono due istituti giuridici differenti, disciplinati da fonti di grado diverso, e pertanto sarebbe più opportuno trattarli separatamente.

Il primo, ovvero il diritto di voto, è 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. Con espressione ottocentesca, ma a tutt'oggi ancora valida, si può qualificare il diritto di voto come un diritto pubblico soggettivo costituzionalmente previsto e garantito.

La seconda, cioè la cittadinanza, è quella condizione giuridica (o *status*) di chi appartiene a un determinato Stato, ed è perciò in esso titolare di un'ampia gamma di diritti e doveri pubblici; la cittadinanza, inoltre, è requisito fondamentale per la definizione del popolo e deriva dal collegamento organico dei singoli al territorio dello Stato. Negli ultimi anni si è poi sviluppato un ampio dibattito teorico sulla concezione della cittadinanza intesa non più solo come condizione giuridica ma come condizione personale; sul punto, dirò qualcosa successivamente.

Il legame fra il diritto di voto e la cittadinanza è dato dal fatto che per esercitare l'uno, il diritto di voto, occorre avere l'altro, cioè la cittadinanza. Infatti, come afferma la Costituzione all'art.48: "*Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età*". Quindi per essere elettori, e cioè per avere la capacità elettorale, bisogna essere cittadini e avere raggiunto la maggiore età. Per esercitare il diritto di voto, invece, occorre qualche cosa in più: bisogna essere iscritti alle liste elettorali, che è atto condizionante ai fini dell'acquisizione della effettiva titolarità del diritto di voto, e bisogna 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).

Ancora: avere la capacità elettorale e il conseguente diritto di voto vuol dire godere dell'elettorato attivo, il quale vale per tutte le elezioni fatta eccezione per quella del Senato della Repubblica, perché in tal caso occorre avere raggiunto il venticinquesimo anno di età. E la condizione anagrafica costituisce un ulteriore requisito per godere dell'elettorato passivo, cioè la possibilità di essere eletti; è noto, infatti, che occorrono 25 anni per poter essere eletti alla Camera dei deputati e 40 per il Senato della Repubblica. Il compimento di una determinata età - che può essere di 18, di 25 oppure di 40 - costituisce, pertanto, il fatto o momento temporale cui il diritto connette l'acquisto di situazioni giuridiche soggettive: quello di elettore per determinate votazioni e quello di eleggibile per determinati organi costituzionali.

Riassumendo: la cittadinanza è uno dei requisiti fondamentali per acquisire la capacità elettorale, insieme al raggiungimento della maggiore età; ma poi, al fine di poter esercitare il diritto di voto concorrono altri requisiti costituzionali e legislativi: il fattore anagrafico, l'iscrizione alle liste elettorali e poi la mancata esclusione dal voto per i motivi di cui all'ultimo comma dell'art.48 Cost. e quanto disciplinato dalla legge. Altri requisiti, invece, occorrono per quanto concerne l'elettorato passivo, ovvero la possibilità di essere eletti: anche qui certamente la cittadinanza, il requisito anagrafico, che varia a seconda del tipo di elezione, e non essere soggetto ad esclusione per cause di ineleggibilità o di incompatibilità.

2. Il diritto di voto agli stranieri

La capacità elettorale e il conseguente diritto di voto è prerogativa esclusiva dei cittadini italiani. Qualora si volesse attribuire la capacità elettorale anche a cittadini stranieri bisognerebbe modificare la Costituzione. Sul punto, ritengo che non si potrebbe intervenire con legge ordinaria. 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, anche prescindendo dalla sua finalità amministrativa o politica, è da ritenersi comunque e sempre un diritto fondamentale inviolabile. E come tale deve essere disciplinato in Costituzione.

Non credo sia un caso, infatti, che tutte le proposte all'esame della Commissione siano tutte proposte di legge costituzionale. Questo, allora, mi sembra un punto fermo della questione. Si può obiettare che per i cittadini appartenenti all'Unione Europea è stato riconosciuto il diritto di voto per l'elezione degli enti locali e per il Parlamento europeo tramite il decreto legislativo n.197 del 1996, che è attuativo dell'art.19 del Trattato che istituisce la Comunità europea. La soluzione prescelta mantiene, a mio avviso, ragionevoli dubbi di costituzionalità; anche se va ricordato che quanto stabilito nei Trattati comunitari subisce una sorta di processo di costituzionalizzazione attraverso l'art.11 della Costituzione, che funge da *European clause* in grado cioè di accogliere le istanze provenienti dall'Unione europea (col solo limite dei principi fondamentali). Sarebbe bene non forzare troppo con l'art.11 Cost. quale clausola aperta per il recepimento di provvedimenti comunitari: ecco perché mi trova freddo l'ipotesi di togliere la riserva posta, a mio avviso correttamente, alla ratifica del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione europea degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo nel febbraio 1992, ratificata e resa esecutiva nel nostro ordinamento, salvo come detto il capitolo C, con legge n.203 del 1994.

Certo, il diritto di voto a favore degli stranieri, e quindi dei non-cittadini italiani, può essere riconosciuto soltanto per le elezioni amministrative degli enti locali, e quindi fatta esclusione per le elezioni regionali e soprattutto per quelle politiche (ed altresì per 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*, sicché solo i cittadini italiani sono compartecipi della sovranità e possono essere titolari dei connessi diritti. Il diritto di voto in favore degli stranieri può pertanto andare ad incidere semmai sulla rappresentanza di organi che non sono titolari della potestà legislativa: province (non autonome), comuni, circoscrizioni e città metropolitane; e concorre altresì alla scelta degli esecutivi degli enti locali, come nel caso dei Sindaci e dei presidenti di Provincia, che vengono eletti direttamente dagli elettori.

3. Le proposte all'esame della Commissione in materia di diritto di voto agli stranieri

Sul punto, c'è da rilevare come quasi tutte le proposte di legge costituzionale all'esame della Commissione 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, per le ragioni sopra esposte, non le ritengo praticabili, c'è da dire che dalle altre proposte emerge una certa ambiguità nell'uso della formula "elezioni amministrative". Certo, se si considera l'art.48 Cost. come matrice unitaria della normativa in materia di diritto di voto, la stessa distinzione tra votazioni politiche ed amministrative perde di senso e di significato; comunque, a mio avviso per elezioni amministrative dovrebbero intendersi soltanto quelle riguardanti organi non aventi potestà legislativa, e quindi riferite alla formazione di organi che non esprimono atti di sovranità la cui determinazione è data soltanto dal popolo, come afferma l'art.1 Cost. La distinzione fra elezioni politiche e amministrative fondata sul sindacato di controllo delle stesse, parlamentare il primo e giurisdizionale il secondo, è troppo flebile per essere dirimente. Già si può avere una certa difficoltà a definire come amministrative quelle elezioni dove gli elettori votano per il vertice degli esecutivi comunali e provinciali; ma a seguito della riforma del Titolo Quinto della Costituzione mi parrebbe paradossale definire come amministrative anche le elezioni regionali: in virtù delle quali si concorre a formare i Consigli regionali, che sono oggi veri e propri organi di produzione legislativa al pari di quella statale.

Riassumendo: Il diritto di voto agli stranieri può essere riconosciuto soltanto attraverso una legge costituzionale, sia pure limitatamente alle sole elezioni amministrative degli enti locali, cioè di organi rappresentativi che non esercitano potestà legislativa. Una volta introdotto questo principio, si assegna poi il compito al legislatore statale di individuare e determinare i criteri e le modalità per attuare il diritto di voto alle elezioni amministrative per gli enti locali in favore degli stranieri. Questo a me pare il metodo più corretto, in sintonia con lo "stile" della nostra Costituzione: ovvero stabilire delle disposizioni il più possibile chiare ed essenziali, e con la riserva di legge per la disciplina operativa della norma costituzionale. Certo, la legge dovrà prevedere una serie di misure e di accorgimenti al fine di identificare quale tra gli stranieri residenti in Italia potrà veramente esercitare il diritto di voto. E quindi bisognerà vagliare lo stato di regolarizzazione degli stessi con riferimento al periodo di soggiorno, all'occupazione nel mondo del lavoro, al domicilio, alla assenza di gravi precedenti penali. Insomma, scopo della legge dovrà essere quello di stabilire i criteri per verificare l'effettiva integrazione dello straniero nelle comunità locali, e così riconoscergli la possibilità elettorale di incidere sulla scelta degli amministratori locali.

4. Qualche osservazione sulla cittadinanza (e il legame con il diritto di voto)

Ho già detto, all'inizio, della opportunità di trattare distintamente il tema della cittadinanza con quello del diritto di voto, salvo per gli aspetti che attengono al legame fra l'uno e l'altro. Anche le proposte di legge in materia di cittadinanza, che sono in discussione presso la Commissione, non incidono direttamente sul diritto di voto, salvo quella AC 4327 che prevede con legge ordinaria il riconoscimento dell'elettorato attivo e passivo nelle consultazioni provinciali, comunali e circoscrizionali agli stranieri titolari di permesso di soggiorno. Proposta che considero non praticabile, sulla base delle cose finora sostenute relativamente alla necessità di modificare la Costituzione in materia di diritto di voto.

Certo, a ben vedere il legame tra la cittadinanza e il diritto di voto è comunque rinvenibile in tutte le altre proposte di legge, sia pure in forma per così dire "strisciante". Infatti, tutte le proposte di legge mirano a "snellire", chi più chi meno, il procedimento di acquisizione della cittadinanza, regolato da legge ordinaria, in modo tale da consentire agli stranieri residenti nel nostro Paese di acquisire il diritto di voto diventando cittadini italiani. Come dire: se Maometto non va alla montagna, allora è la montagna che va da Maometto.

Certo, è una soluzione; che avrebbe peraltro il vantaggio di non modificare la Costituzione. Ma è altra cosa rispetto al diritto di voto agli stranieri. Si conferma quanto dicevo all'inizio. Sono due aspetti differenti. Uno, è il riconoscimento del diritto di voto a favore di chi non è cittadino italiano, da prodursi per il tramite di una legge costituzionale e limitato soltanto alle elezioni amministrative degli enti locali; l'altro, è un intervento di legislazione ordinaria volto a semplificare il procedimento per l'acquisto della cittadinanza per permettere ai cittadini stranieri di diventare cittadini italiani, e così diventare titolari dei diritti politici ed esercitare il diritto di voto per qualsiasi tipo di elezione.

L'unica proposta di legge costituzionale relativa alla cittadinanza (AC 4786) mi lascia piuttosto perplesso: perché nel modificare l'art.48 Cost. introduce una formula a mio avviso troppo generica laddove afferma che "sono cittadini coloro i quali partecipano *effettivamente* alla vita economica, sociale e politica". A parte che ci starebbe bene anche il riferimento alla vita culturale, ma il vero problema è: che vuol dire "effettivamente"? E poi, come e da parte di chi è valutabile l'effettività?

Sulle nuove concezioni teoriche della cittadinanza riferite all'appartenenza della persona alla comunità politica sostanziale in luogo di quella formale nazionale, c'è da dire che proprio quanto afferma la Costituzione in materia di diritto di voto non asseconda affatto la nuova concezione, anzi la smentisce. Mi riferisco al terzo comma dell'art.48 Cost., da poco introdotto, che riconosce l'esercizio del diritto di voto ai cittadini residenti all'estero. Ovvero a coloro i quali pur non facendo parte della comunità politica sostanziale - e quindi tutti quelli che lavorano e risiedono all'interno dello Stato - fanno invece parte della comunità politica formale nazionale perché sono cittadini italiani, ovvero hanno la cittadinanza italiana *jus sanguinis* oppure per riconoscimento della filiazione oppure in quanto stranieri di origine italiana.

Allora, l'aver riconosciuto il diritto di voto agli italiani all'estero è una conferma che: a) il diritto di voto è prerogativa esclusiva del cittadino; b) che la cittadinanza non è da ritenersi un fatto residenziale ma nazionale, ovvero cittadino è colui il quale acquisisce la cittadinanza, e diventa così italiano.

* Memoria presentata per l'audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (30 marzo 2004) sulle Proposte di Legge Costituzionale: Atto Camera n.1464 (*sul diritto di voto ai cittadini stranieri*), n.4786 (*modifiche dell'art.48 Cost. in materia di cittadinanza*) e sulla Proposta di Legge Atto Camera n.204 (*modifiche alla legge sulla cittadinanza*).

** Professore straordinario di diritto pubblico comparato nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Sassari - tefrosini@yahoo.it