

Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza

Marco Cuniberti *

La lettura del contributo di Frosini su voto e cittadinanza (recentemente apparso su questo *forum*) sollecita alcune brevi osservazioni: molti degli assunti che in esso vengono dati per acquisiti appaiono, infatti, tutt'altro che incontrovertibili.

1. Non è mai stato dimostrato in modo convincente che il disposto dell'art. 48 comma 1 cost., nel riferire ai «cittadini» il diritto di voto, vieti al legislatore ordinario di estendere tale diritto, sia pure con limiti e condizioni particolari, al di là della cerchia di cittadini. Una simile interpretazione non è sostenuta per nessun'altra disposizione costituzionale in tema di diritti (dalle libertà di circolazione, riunione, associazione, al diritto al lavoro, all'assistenza, alla stessa libertà di associazione in partiti politici), 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 alle norme sul voto o sull'accesso agli uffici.

Questa tesi postula una sostanziale estraneità, rispetto al resto delle garanzie costituzionali, dei diritti politici, visti come «riflesso» della sovranità dello stato, come momento di coinvolgimento del singolo nell'esercizio di funzioni statuali e nell'organizzazione dello stato, secondo i canoni della dottrina dei diritti pubblici soggettivi. E' però tutto da verificare se, in una costituzione imperniata sull'affermazione della sovranità popolare e sul riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, il diritto di voto non debba ritenersi un diritto fondamentale ed inviolabile al pari di altri, che come gli altri, per quanto costituzionalmente garantito ai (soli) cittadini, non esclude una possibile estensione, per via di legislazione (anche ordinaria) a (particolari categorie di) non cittadini.

Come si è notato, anche in altre disposizioni incluse nel titolo sui «rapporti politici», come quella sul diritto di associarsi in partiti, il riferimento ai «cittadini» è stato correttamente interpretato come delimitazione dell'estensione *minima* della garanzia, e non come divieto per i partiti di accettare l'iscrizione di soggetti sprovvisti della cittadinanza. E lo stesso vale con riferimento ai doveri costituzionali rientranti nella sfera dei «rapporti politici»: se a nessuno è mai venuto in mente che l'art. 54 cost., nel riferirsi ai «cittadini», abbia inteso esentare lo straniero dal dovere di osservare la costituzione e le leggi, la Corte costituzionale ha riconosciuto la possibilità di estensione a non cittadini anche di un dovere squisitamente «politico» quale è il dovere di difesa della patria.

Si è così precisato (s. n. 172 del 1999), che il riferimento ai «cittadini» nell'art. 52 cost. ha la funzione «di stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del dovere costituzionale», restando consentito al legislatore di «far uso del proprio potere discrezionale nell'apprezzare ragioni che inducano a estendere la cerchia dei soggetti chiamati alla prestazione del servizio militare»: né appare decisivo (come sostenuto ad es. da Giupponi in questo *forum*) che la sentenza in questione faccia riferimento all'apolide e non allo «straniero» in senso stretto, perché ciò che rileva della sentenza, ai fini del nostro discorso, è il disconoscimento della portata preclusiva del riferimento ai «cittadini» contenuto nelle previsioni costituzionali, e non a quali categorie di non cittadini si rivolga l'estensione operata dal legislatore.

2. In secondo luogo, quand'anche si ritenesse che l'art. 48 cost. vieti di estendere con legge ordinaria il diritto di voto a soggetti sprovvisti della cittadinanza, il divieto potrebbe ritenersi superabile qualora l'estensione avvenisse in adempimento di un'obbligazione contratta in sede internazionale: non tanto per effetto dell'art. 11 cost. (per quanto anche questo potrebbe probabilmente invocarsi), quanto in virtù del secondo comma dell'art. 10, che impone alla legge che regola la condizione dello straniero la conformità con le norme e i trattati internazionali, che acquisiscono quindi a tutti gli effetti natura di parametro nella valutazione della costituzionalità delle leggi che regolano la condizione dello straniero.

Un ipotetico divieto costituzionale in questa materia potrebbe dunque cedere qualora l'estensione avvenisse in adempimento di un'obbligazione assunta in sede internazionale, come appunto potrebbe accadere qualora venisse rimossa la riserva (immotivatamente) apposta al capitolo C in sede di autorizzazione alla ratifica della citata convenzione di Strasburgo sulla partecipazione dello straniero alla vita pubblica locale. Tutto ciò a meno di non ritenere che il presunto divieto di estensione del diritto di voto rappresenti addirittura un «principio supremo» o «fondamentale» dell'ordinamento costituzionale, impermeabile sia agli obblighi comunitari, sia al rinvio operato dall'art. 10 ai trattati

internazionali: il che però provverebbe un po' troppo, perché se così fosse l'estensione in questione non potrebbe operarsi neppure attraverso una riforma costituzionale.

3. Quanto alla distinzione tra elezioni c.d. «amministrative» ed elezioni «politiche» (per le quali si sostiene che un'estensione del diritto di voto sarebbe impossibile anche se operata con legge costituzionale), di essa non vi è traccia in costituzione, che parlando del diritto di voto si riferisce indifferentemente alle elezioni di qualsiasi livello.

L'argomento su cui tale distinzione si fonda è che le elezioni parlamentari (ed anche quelle regionali, in quanto i consigli regionali sono titolari di funzioni legislative al pari del parlamento) sarebbero forme di manifestazione della «sovranità» attribuita al «popolo» dall'art. 1 cost., sicché ogni estensione di tali situazioni al di là della cerchia dei cittadini rappresenterebbe una lesione del «principio fondamentale» della «sovranità popolare».

Questa affermazione postula una identificazione tra «sovranità popolare» e «sovranità dello stato» (o meglio «della legge») che è però tutt'altro che scontata, almeno da quando le riflessioni di Crisafulli hanno messo in luce come la sovranità popolare non si espliciti attraverso un solo canale di esercizio, ma pervada l'intero impianto costituzionale, manifestandosi nell'esercizio di tutte le libertà, le autonomie e le funzioni che in esso trovano disciplina: tra le quali sono certamente quelle degli enti locali, che come correttamente riconosce ora l'art. 114 cost., fanno parte della «repubblica» al pari delle regioni e dello stato.

In un ordinamento ispirato alla sovranità popolare (ed al principio di autonomia e decentramento), appare problematico sostenere che il voto nelle elezioni comunali o provinciali non sia esercizio della sovranità popolare, o che solo nella funzione legislativa (e nella formazione degli organi cui questa è attribuita) si rinvenga esercizio della sovranità.

Dal principio della sovranità popolare non può farsi discendere una preclusione assoluta (né per via di legge ordinaria, né a maggior ragione attraverso una revisione costituzionale) ad estendere a soggetti sprovvisti della cittadinanza il voto nelle elezioni dei consigli regionali, o nei *referendum* su leggi statali o regionali, o nelle elezioni del parlamento della repubblica. Una simile estensione potrebbe semmai essere discussa sotto il profilo della sua ragionevolezza, dal momento che implicherebbe una piena parificazione tra cittadini e stranieri nel godimento dei diritti politici, disgiunta dal riconoscimento a questi ultimi di altri diritti (in particolare il diritto di soggiorno) collegati alla cittadinanza: ma tratta di argomenti che hanno appunto a che vedere con la ragionevolezza di una siffatta estensione, e non certo con la presunta lesione del principio della «sovranità popolare» o di altri consimili «principi supremi» dell'ordinamento costituzionale.

4. E' curioso, infine, che la recente riforma costituzionale con cui è stato regolato il diritto di voto per i cittadini italiani residenti all'estero venga invocata per sostenere l'opzione del costituente per una concezione «formale» o nazionale» della cittadinanza, e il rigetto di una concezione «residenziale» della stessa: al contrario, la riforma, se la si analizza con attenzione, va proprio nel senso opposto, scavando un solco profondo tra i diritti di partecipazione politica dei cittadini residenti e quelli dei non residenti.

Come sostiene lo stesso Frosini (in un altro suo contributo su questo stesso *forum*), la riforma ha portato alla creazione, per i non residenti, di «un autonomo circuito di rappresentanza politica», «parallelo» a quello previsto per i residenti. Il voto degli italiani all'estero, come è disciplinato dopo la riforma, dà vita ad una rappresentanza «separata» rispetto a quella dei residenti, differenziandosi da questa anche sotto il profilo del rapporto tra numero degli elettori e numero degli eletti, e dunque del «peso», della capacità di incidere sulla formazione della compagine parlamentare: basti pensare che i cittadini che votano nell'ambito della «circoscrizione estero», quale che sia il loro numero (ed anche nel caso dovesse rivelarsi ben maggiore del due per cento del totale degli elettori), sono chiamati ad eleggere sempre poco meno del due per cento (18 su 945) del totale dei parlamentari eletti.

Non è questa la sede per esprimere giudizi sulla (pessima) qualità di una simile riforma e sulle conseguenze che l'introduzione di una forma di rappresentanza politica separata e disgiunta rischia di avere sul futuro di un già precario parlamentarismo e su altri principi fondamentali, a cominciare da quello dell'eguaglianza del voto. Quello che certo non è dato vedere è in che modo una simile riforma esprima l'opzione per una concezione «nazionale» o «formale» di cittadinanza.

Il diritto di voto del residente all'estero, infatti, proprio a seguito di questa riforma è divenuto irrimediabilmente *altro* rispetto al voto del residente: lungi dall'aver enfatizzato il rapporto tra cittadinanza «nazionale» e diritto di voto, la riforma ha approfondito il solco tra il voto (e la rappresentanza politica) del residente e del non residente, sortendo

quindi l'effetto diametralmente opposto, di accentuare il rilievo della residenza nella disciplina costituzionale dell'esercizio dei diritti politici.

* Professore associato di diritto pubblico dell'informazione - Università degli Studi di Milano - marco.cuniberti@unimi.it

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali