

Enrico Grosso*, La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo, Torino, Giappichelli, 2001 (pp. 194)

Un acceso dibattito politico ha coinvolto, almeno nell'ultimo decennio, due questioni strettamente connesse: quella del riconoscimento del diritto di voto agli stranieri (i quali come noto oggi, salva l'eccezione dei cittadini europei nelle elezioni comunali, non ne godono) e quella di una ipotetica facilitazione dell'esercizio del diritto di voto per gli italiani residenti all'estero (i quali invece, con buona pace della cattiva informazione di molti e della cattiva coscienza di alcuni, di quel diritto godono già da molto tempo).

È curioso che, salvo eccezioni sporadiche, tale vicenda non abbia sollevato un dibattito parallelo, di almeno pari intensità, all'interno della comunità scientifica. Soprattutto è strano che non abbia costituito stimolo alla riflessione il fatto che la discussione politica sui due temi abbia proceduto su binari separati, indipendenti e non comunicanti, sebbene non coinvolga marginali correzioni alle leggi elettorali vigenti, bensì grandi questioni quali il significato della cittadinanza e della partecipazione politica nell'era dei grandi flussi migratori tra nord e sud del mondo, l'integrazione sociale nelle società multietniche, gli attuali confini della comunità politica e in definitiva la stessa nozione di sovranità popolare. Su questi temi si possono avere opinioni differenti e si possono pertanto sostenere tesi contrapposte. Ma è comunque essenziale che la dottrina costituzionalistica dibatta, si confronti e magari si divida su grandi domande che non possono essere abbandonate a un'asfittica e superficiale discussione condotta a tutt'altri fini nelle aule parlamentari.

Non si tratta di domande neutrali, e sarebbe ingenuo (o menzognero) fornire risposte come se si trattasse di logiche deduzioni a partire da un'oggettiva e imparziale lettura dei principi costituzionali. Questo libro non pretende di proporre l'"autentica" ricostruzione dei principi suddetti, bensì di offrirne un'interpretazione possibile, a partire da alcune premesse concettuali.

La tesi centrale del libro è la seguente: il concetto di "comunità politica" è concetto sostanziale che non può essere portato meccanicamente e artificialmente a coincidere con la mera somma aritmetica di coloro che la legge qualifica formalmente come cittadini dello Stato. La comunità politica può essere fondata su molteplici e differenti elementi, variamente apprezzati e "sentiti" come essenziali dai membri della comunità stessa, ma non può basarsi esclusivamente sulla "iscrizione d'ufficio" di ciascun membro ad opera di una legge.

Invece proprio l'arbitraria equiparazione, realizzata nel corso dell'Ottocento, tra una nozione giuridico-formale di cittadinanza come appartenenza allo Stato (la *Staatsangehörigkeit* tedesca, la *nationalité* francese), e una nozione storico-sostanziale di cittadinanza come legame intersoggettivo concreto tra individui che si riconoscono reciprocamente come portatori di valori, interessi, costumi o sentimenti comuni (la *Bürgerschaft* tedesca, la *citoyenneté* francese), è alla base della persistente convinzione che la titolarità del diritto di voto (e più in generale di tutti i diritti di partecipazione) sia "ontologicamente" connessa con il possesso della cittadinanza, tanto da far assurgere la seconda a pre-requisito necessario e indefettibile della prima.

L'idea che vi sia un'astratta coincidenza tra coloro che lo Stato elegge - con la legge sulle "condizioni di acquisto della cittadinanza" - come propri membri, e coloro che fanno parte di una medesima comunità politica (e dunque hanno titolo per partecipare all'assunzione delle decisioni politiche che li riguardano), si dimostra oggi eccessivamente semplicistica, anche in seguito ai sempre più massicci fenomeni di emigrazione (prima) e di immigrazione (poi) che hanno interessato nell'ultimo secolo l'intero Occidente. Da un lato, infatti, vi sono individui che non sono cittadini in senso giuridico, pur vivendo stabilmente nel territorio dello Stato, adempiendo ai doveri di solidarietà politica, economica e sociale che tale residenza comporta, e *subendo* quotidianamente e permanentemente (e non solo episodicamente) le decisioni pubbliche assunte dai rappresentanti in nome del popolo, cioè in nome della cittadinanza-*citoyenneté*. Costoro potrebbero essere considerati in molti casi come membri della comunità politica nella quale vivono. Dall'altro lato vi sono cittadini in senso giuridico che, per il fatto di essersi stabilmente trasferiti ed integrati in altre comunità politiche, hanno perso il contatto diretto e continuativo con il popolo, non sono minimamente coinvolti dalle decisioni pubbliche assunte da o in nome di quel popolo, e ciò nondimeno, in quanto mantengano formalmente la cittadinanza-*nationalité*, restano teoricamente titolari dei diritti politici. Costoro sarebbero da considerare membri della comunità politica del paese ove vivono, piuttosto che di quella del paese di cui sono (formalmente) cittadini.

Tale impostazione si riflette nella stessa interpretazione dei principi costituzionali in materia di sovranità popolare e di diritti politici. Se il concetto di popolo è sostanziale e non formale, il "popolo sovrano" di cui parlano tutte le Costituzioni

(e il nostro art. 1) non coincide con la mera somma aritmetica dei singoli cittadini così come definiti dalla legge. Tale concetto sostanziale può evolversi in senso etnico (come da sempre accade in Germania, e come ancora di recente ha teorizzato il *Bundesverfassungsgericht*: appartiene al popolo chiunque possa rivendicare una discendenza di sangue o comunque una comunanza con gli altri membri del popolo che si fondi su dati di tipo antropologico e storico o su elementi irrazionali quali il genio, lo spirito, la memoria e i suoi culti collettivi), ovvero in senso elettivo (come sembra stia progressivamente accadendo in Francia e come teorizzano oggi molti filosofi politici europei, da Habermas a Lepsius a Rusconi: appartiene al popolo chiunque vive permanentemente sul territorio dello Stato ed essendo soggetto alla sovranità della Costituzione, gode dei diritti e adempie ai doveri che tale Costituzione riconosce e impone, dimostrando giorno per giorno attraverso la propria concreta partecipazione la volontà di creare, insieme agli altri membri, una comunità politica fondata su principi condivisi, positivizzati nella Costituzione stessa). Se si intende il popolo come *demos* anziché come *ethnos*, come libera e volontaria aggregazione anziché come appartenenza necessaria e immutabile, si apre la strada all'estensione dei diritti politici anche al di là delle regole giuridiche che definiscono il possesso della cittadinanza nazionale.

Lo stesso art. 48 (e le disposizioni analoghe di altre Costituzioni) può essere interpretato in modo da non ostacolare l'estensione del diritto di voto ai non-cittadini. Dire che tutti i cittadini sono elettori significa semplicemente sancire che nessun cittadino può essere privato dalla legge dei suoi diritti elettorali. Scopo delle disposizioni costituzionali che garantiscono i diritti fondamentali è, appunto, quello di garantirli, non quello di vietarli a qualcun altro. Questa semplice e banale osservazione sembra non essere recepita dalla stragrande maggioranza degli autori che, sulla base del tenore letterale dell'art. 48, pretendono di aver dimostrato il divieto di estensione per legge del voto agli stranieri. Al contrario, l'art. 48 si limita ad assicurare l'indefettibilità del diritto di voto dei cittadini, senza dire nulla circa la sua eventuale estensione a soggetti che cittadini non sono. Si può ritenere che questi ultimi siano privi della tutela costituzionale del diritto di voto, ma non che un legislatore attento alle ragioni del popolo-*demos* non sia legittimato ad attribuire il diritto di voto a coloro che, sulla base di criteri appositamente individuati, si ritengano a pieno diritto inseriti in quella che la Corte costituzionale, in una bellissima sentenza che non ha finora goduto della notorietà che avrebbe meritato, ha definito «una comunità di diritti e di doveri più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto» (Corte cost. n. 172/1999).

Anche la questione del riconoscimento del diritto di voto ai cittadini residenti all'estero può essere inquadrata nella prospettiva del rapporto tra nozione giuridico-formale di cittadinanza e nozione politico-sostanziale di comunità politica. Il dibattito politico italiano è stato, sul punto, particolarmente deludente. Invece di porsi le necessarie domande sul senso complessivo della riforma che stavano votando, le forze politiche che quasi all'unanimità hanno approvato le leggi costituzionali n. 1/2000 e n. 1/2001 si sono abbandonate a proclamazioni retoriche, superficiali e infarcite di luoghi comuni, sull'indissolubile legame con i nostri connazionali, discendenti di coloro che emigrarono all'estero, e sull'obbligo morale di risarcirli con il voto del sacrificio compiuto dai loro padri e nonni.

Nel cercare di mettere in chiaro alcuni punti che sono restati del tutto emarginati dal dibattito, il libro prova a ricostruire, anche sulla scorta di esempi tratti dal diritto comparato, il possibile significato del voto dei cittadini emigrati.

In primo luogo i cittadini all'estero non sono tutti uguali. Il legame con la comunità politica di provenienza di coloro che, temporaneamente, si sono recati a studiare o a lavorare all'estero, in attesa di rientrare nel loro paese, è ben diverso da quello di coloro che si sono definitivamente e permanentemente trasferiti all'estero, o addirittura sono nati all'estero da genitori ivi definitivamente e permanentemente trasferiti. In altri paesi il riconoscimento del diritto di voto ai cittadini all'estero è limitato nel tempo (10 anni in Germania, 20 anni in Gran Bretagna). Dopodiché o il cittadino rientra in patria oppure, senza ovviamente perdere la cittadinanza e il diritto di rientrare, viene temporaneamente privato dei diritti elettorali.

In secondo luogo, non si può ritenere che in Italia, prima delle due recenti leggi costituzionali, il diritto di voto dei cittadini all'estero non fosse garantito. Anzi, l'Italia è uno dei non moltissimi Stati nei quali (almeno dal 1979) *tutti* i cittadini residenti all'estero hanno il diritto di votare nelle elezioni politiche e nei referendum, a condizione di rientrare in Italia. La condizione del rientro può essere considerata, anziché una insopportabile *corvée* che rende sostanzialmente ineffettivo il diritto stesso, un preciso requisito diretto ad accertare la permanenza del legame con la madrepatria, la manifestazione concreta della volontà di continuare a partecipare attivamente, nonostante il distacco, alla vita politica e sociale del proprio paese di origine, cioè di testimoniare esplicitamente il perdurare del rapporto di *citoyenneté*. In ogni caso, le due leggi costituzionali del 2000 e del 2001 non garantiscono agli italiani residenti all'estero un diritto di cui prima non godevano. Essi sono sempre stati elettori ai sensi dell'art. 48 e coperti dalla garanzia da quest'ultimo prevista. Fino ad oggi hanno avuto la possibilità di esercitare il diritto in questione con l'unico onere di recarsi a votare,

come tutti gli altri cittadini italiani, in una sezione elettorale sita sul territorio italiano, nel comune di ultima residenza. Questione diversa è quella, squisitamente politica, di consentire eventualmente a tali soggetti di esercitare il diritto di cui sono titolari senza spostarsi dal luogo di attuale residenza. Se la discussione parlamentare sul voto all'estero ha condotto, dopo lunghi anni e innumerevoli progetti, all'introduzione di un'ipotesi del tutto speciale di rappresentanza riservata (che oltretutto crea una serie di ulteriori problemi costituzionali, cui il libro dà ampio spazio), ciò non è dunque dettato dalla necessità di prevedere un nuovo diritto prima negato. Se qualcuno ha voluto dare a tale soluzione l'ulteriore significato di una «conquista di libertà», ciò è soltanto il prodotto della propaganda politica contingente.

Da una riflessione sul concetto sostanziale di "comunità politica", sulla differenza tra due modi alternativi di intendere la cittadinanza, e sul rapporto tra cittadinanza e rappresentanza politica, il libro prova a far emergere la contraddizione insita nelle tesi di chi, da un lato, rigetta come "incostituzionali" le proposte dirette a estendere il diritto di voto a coloro che, pur non essendo cittadini in senso formale, fanno sostanzialmente parte di quella che i tedeschi chiamano "*Bürgergesellschaft*", e, dall'altro, propugna indiscriminate aperture a una rappresentanza esclusiva e separata di soggetti i quali, pur formalmente in possesso della cittadinanza, a quella *Bürgergesellschaft* sono totalmente estranei. Questi ultimi potranno - se e quando alle nuove disposizioni costituzionali verrà data attuazione - partecipare attraverso i propri autonomi rappresentanti all'assunzione di decisioni politiche cui verosimilmente sono poco interessati e che sicuramente non li riguardano (mentre interessano e riguardano assai da vicino quegli altri soggetti cui invece tale partecipazione è tuttora pervicacemente negata). E soprattutto si vedranno riconosciuti tali diritti senza che sia loro richiesto, parallelamente, l'adempimento di quei doveri di solidarietà politica, economica e sociale che - come prescrive la Costituzione e come ha di recente ribadito la Corte costituzionale - al godimento dei diritti politici sono indissolubilmente legati.

*p.s. di diritto pubblico comparato nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro" - enrico.grosso@unito.it