

Il diritto di voto degli immigrati a livello locale, ovvero la necessità di introdurre una *expansive citizenship* *

di Massimiliano Mezzanotte **
(1 novembre 2012)

"They who have no voice nor vote in the electing of representatives do not enjoy liberty, but are absolutely enslaved to those who have votes, and to their representatives"
(BENJAMIN FRANKLIN, in *The posthumous and Other writings of Benjamin Franklin*, II)

SOMMARIO: 1. L'Europa a più piani; 2. Le fondamenta della cittadinanza; 3. L'esperienza americana; 4. Le vicende italiane: il problema della fonte; 5. Gli organi rappresentativi esistenti e la necessità di una maggiore rappresentanza per gli extracomunitari; 6. La previsione di una *Expansive Citizenship*.

1. L'Europa a più piani.

Nei Paesi europei si è ormai definitivamente abbandonato il modello di Stato di tipo westfaliano, stretto all'interno degli angusti confini nazionali, e si sta progressivamente imponendo quella nuova concezione dettata dalla particolare struttura dell'Unione. Ciò ha portato a riformulare anche l'idea stessa di cittadinanza, divenuta una "*transnational citizenship*"¹, non più basata sul modello convenzionale di stato-nazione, bensì influenzata dall'esistenza di più piani, di più livelli di riconoscimento dei diritti in capo agli individui. Si assiste al superamento di qualsiasi barriera fondata sull'identità culturale ed etnica ed alla possibilità di individuare un catalogo di diritti di carattere transnazionale. Nel contempo, la cittadinanza europea, per come strutturata, non consente di cancellare la nozione statale, ma la presuppone; il cittadino dell'Unione è prima di tutto cittadino dello Stato membro e, in seconda battuta, dell'Europa².

Ma questa ricostruzione di tipo verticale (Unione europea, Stati, entità territoriali), oltre a dimostrare l'esistenza di un complesso sistema di *multilevel governance*³, presenta delle peculiarità, che fanno dubitare dell'esistenza di una nozione unitaria di cittadinanza. Nell'ordinamento comunitario, infatti, la direttiva 94/80/CE del Consiglio del 19 dicembre

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ In tal senso, J. PAINTER, *Multi-level Citizenship, Identity and Regions in Contemporary Europe*, in J. Anderson (a cura di), *Transnational Democracy. Political spaces and border crossing*, London, 2002, 93; la dottrina ha in verità utilizzato anche altri termini come "*global citizenship*," "*postnational citizenship*", giungendo anche a riesumare il termine "*cosmopolitan citizenship*", come ricordato da L. BOSNIAK, *The citizen and the alien: dilemmas of contemporary membership*, Princeton, 2006, 24.

² Questa è l'idea di cittadinanza espressione del *multilevel constitutionalism*, come sottolineato da I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action*, in *The Columbia Journal of European Law*, vol. 15, Summer 2009, n. 3, 385 e segg., che fa riferimento alle importanti innovazioni introdotte in tal senso dal Trattato di Lisbona.

³ In tal senso, J. SHAW, *E.U. Citizenship and Political Rights in an evolving European Union*, in *Fordham Law Review*, Vol. 75, 2007, 2578, che trae spunto proprio dalla problematica del riconoscimento del diritto di voto in capo al cittadino europeo che risiede in uno Stato differente da quello di appartenenza; sul concetto di *multilevel governance* con riferimento all'espansione del principio democratico, sia in scala sovranazionale che in quella sub-statale, B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in AA. VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino, Atti del XXIV Convegno annuale AIC - Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Napoli, 2012, 133 e segg.

1994 espressamente attribuisce il diritto di voto nelle elezioni comunali ad ogni cittadino dell'Unione oppure a chi "pur non essendone cittadino possiede, tuttavia, i requisiti cui la legislazione dello Stato membro di residenza subordina il diritto di voto e di eleggibilità dei propri cittadini". Tale precisazione permette quindi di effettuare anche una classificazione di tipo orizzontale e di individuare una particolare sfaccettatura, una sorta di cittadinanza minore, che può essere esercitata negli enti locali.

La detta disciplina è stata recepita in Italia dal D.lgs. 197/96, secondo una lettura però riduttiva. La normativa italiana, infatti, limita il proprio raggio di azione ai cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, escludendo coloro che invece, pur non avendone il riconoscimento formale, hanno tutti i requisiti per diventarlo.

Resta da esaminare se però tale scelta sia ancora opportuna e quali modifiche bisogna eventualmente apportare all'ordinamento affinché gli immigrati possano godere di tale cittadinanza "minore" ed esercitare il diritto di voto nelle elezioni locali.

2. Le fondamenta della cittadinanza.

Il concetto di cittadinanza non ha solo una dimensione giuridica, ma va ben oltre, coinvolgendo una serie di aspetti che lo rendono peculiare. Secondo l'espressione di E. F. Isin e P. K. Wood, «*citizenship can be described as both a set of practices (cultural, symbolic and economic) and a bundle of rights and duties (civil, political and social) that define an individual's membership in a polity*»⁴; essa si fonda sulla relazione tra un concetto giuridico ed uno sociologico, profili che devono essere colti congiuntamente al fine di svolgere una esatta analisi e comprensione dell'istituto.

Ma la problematica tende a superare una mera caratterizzazione oggettiva e punta a considerare anche il profilo soggettivo; tale aspetto è stato messo in luce in relazione all'esistenza di minoranze che necessitano, in considerazione della loro particolare posizione all'interno della società, di peculiari meccanismi volti a facilitarne l'integrazione⁵. La dimensione soggettiva, peraltro, si sposa anche con una ricostruzione in chiave geografica; la cittadinanza ha cioè differenti livelli di allocazione a seconda dell'ente di riferimento. Si avrà quindi una cittadinanza europea, una nazionale ed una "locale". Per ogni livello, è possibile prevedere un differente modello collegato a distinte modalità esplicative (diritto di voto, associazionismo politico, ecc.).

Tale concezione ha trovato una qualche corrispondenza in Europea; nella "Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale", adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 5 febbraio 1992, si riconosce il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali ad ogni residente straniero, purché siano rispettate le condizioni prescritte per i cittadini, in particolare quella della residenza nei cinque anni precedenti le elezioni. La normativa persegue il fine di estendere il diritto di voto ma, nel contempo, permette di individuare un terzo livello di cittadinanza, che si affianca agli altri due già esistenti. Il riconoscimento di tale diritto appare peraltro una necessità, oltre che un fattore ispirato a canoni di giustizia sostanziale, ove si paragoni il caso in esame con quello del cittadino comunitario che si trasferisce in altro Stato dell'Unione, come disciplinato dalla normativa ricordata al paragrafo 1. Diversamente ragionando appare più che legittimo il dubbio espresso da qualche autore, secondo il quale «*why would a Union*

4 E. F. ISIN e P. K. WOOD, *Citizenship & identity*, London, 1999, 4.

5 Interessanti spunti sul tema in W. KYMLICKA e W. NORMAN, *Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts*, in *Citizenship in Diverse Societies*, a cura di W. Kymlicka e W. Norman, New York, 2000, 14, i quali distinguono tra "assimilation" e "multicultural integration"; entrambi i concetti, infatti, esprimono l'integrazione degli individui all'interno della società; l'integrazione multiculturale, a differenza dell'assimilazione, non mira ad eliminare le differenze all'interno dello Stato, bensì tende a preservare le identità etnico-culturali.

citizen who has just moved into a city of another member state qualify better for voting in local elections than a third country national who has lived there for many more years?»⁶.

La cittadinanza geografica comporta anche una differente allocazione del potere normativo di disciplina. Infatti, mentre il livello europeo e quello nazionale sono collegati, la realtà locale è distinta e può determinare in via autonoma i criteri per individuare i suoi membri.

Nonostante il quadro normativo e sociologico delineato, gli Stati ancora oggi fanno prevalere esigenze di tipo centralistico. I tentativi perseguiti a livello europeo sono andati incontro, oltre che all'opposizione dei membri, anche al limite delle competenze, poiché l'estensione del diritto di voto ai cittadini di paesi terzi si pone al di fuori delle attribuzioni comunitarie⁷. Questo spiega sia perché la Convenzione sopra richiamata del 1992 non sia stata ratificata da tutti gli Stati membri⁸, sia il motivo per il quale non si è mai proceduto con una *hard law* alla regolamentazione dei diritti degli immigrati⁹.

Ma tale posizione è ancora sostenibile?

3. L'esperienza americana.

E' emblematico il caso degli Stati Uniti¹⁰. Fino agli anni '20 del secolo passato, infatti, gli immigrati godevano del diritto di voto nella maggior parte dell'America. Circa 22 Stati e territori federali attribuivano ai non cittadini questo diritto nelle elezioni locali, statali e addirittura federali¹¹. La logica che seguiva originariamente un tale riconoscimento si ispirava al principio del "*no taxation without representation*" e all'esistenza di alcuni requisiti (come l'essere "*inhabitans*" e proprietari)¹². L'elemento che segnò l'inversione di tendenza fu inizialmente la guerra Anglo-americana del 1812, in cui la paura del "nemico"

6 R. BAUBÖCK, *Multilevel Citizenship and Territorial Borders in the EU Polity*, 6, IWE Working Paper No. 37, January 2003, sul sito <http://www.eif.oeaw.ac.at/downloads/workingpapers/IWE-Papers/WP37.pdf>.

7 Sottolinea tale profilo, T. EHS, *A European People – Caught in the Act?*, in *The European Citizens' Initiatives. Into new democratic territory*, a cura di B. Kaufmann e J.W. Pichler, Wien, 2010, 101.

8 Lo stato delle ratifiche è consultabile sul sito <http://conventions.coe.int/Treaty/Com-mun/ChercheSig.asp?NT=14-4&CM=&DF=&CL=ITA>; è da rilevare che alcuni Paesi, come Germania, Spagna, Austria, Portogallo, solo per citarne alcuni, non hanno ancora ratificato la Convenzione. Su tale atto anche G. ZINCONI e S. ARDOVINO, *I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5/2004, 742-743.

9 Ricorda questa peculiarità, J. SHAW, *Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe*, in *Illiberal Liberal States. Immigrations, Citizenship and Integration in the UE*, a cura di E. Guild, K. Groenendijk e S. Carrera, Surrey, 2009, 31, che cita come esempio l'*Handbook on Integration for policy-makers and practitioners* del 2004, che incoraggia gli stati membri ad estendere i diritti politici a livello locale.

10 Infatti, vi sono anche altri Paesi in cui la legislazione è particolarmente permissiva, come è il caso dell'Irlanda, in cui il diritto di voto agli immigrati per le elezioni locali è stato riconosciuto nel 1963; per poterlo esercitare è sufficiente la residenza per soli 6 mesi, come ricordato da D.C. EARNEST, *Old Nations, New Voters: Nationalism, Transnationalism, and Democracy in the Era of Global Migration*, Albany, 2009, 30, che analizza anche le legislazioni di altri Stati, come Svezia, Danimarca, Norvegia, Olanda (31).

11 Per completezza è da dire che non tutti concordano su tale numero, come ricordato da R. HAYDUK, *Democracy for All. Restoring Immigrant Voting Rights in the United States*, New York, 2006, 16. Una tabella riassuntiva degli Stati che riconoscevano tale diritto nel periodo in esame è contenuta in A. KEYSSAR, *The right to vote: the contested history of democracy in the United States*, New York, 2000, 371-372 ("TABLE A.12 States with Special Provisions Affecting Aliens and Immigrants: 1870-1926").

12 R. HAYDUK, *Democracy for All. Restoring Immigrant Voting Rights in the US*, cit., 3, il quale ricorda che tale riconoscimento era peraltro compatibile con casi di esclusione dal diritto a carico di donne, nullatenenti e neri o schiavi.

straniero crebbe¹³. Successivamente, durante la guerra civile, gli Stati del sud inserirono tale limitazione nella *Confederate Constitution*, dal momento che la maggior parte degli immigrati erano contrari alla schiavitù¹⁴. Di contro, durante la *Reconstruction*, molti Stati del sud e dell'ovest utilizzarono il diritto di voto per incoraggiare l'immigrazione di nuovi coloni.

Lo scenario cambiò nel XX secolo, allorquando il grande numero di immigrati provenienti dal sud e dall'est Europa, oltre che l'affermarsi di nuovi movimenti politici (populisti, socialisti, suffragette, ecc.), incrementò le preoccupazioni al punto che gli Stati abolirono gradualmente il diritto di voto per i non cittadini. Il clima instaurato e le paure generate dalla prima guerra mondiale spinsero ad eliminarlo definitivamente; la partecipazione scese dall'80 % degli aventi diritto della metà-fine XIX secolo al 49% nel 1924¹⁵. Nel 1926, l'ultimo Stato che riconosceva questo diritto, lo annullò definitivamente, "*ending non-citizen voting in the US after 150 year of the practice*"¹⁶.

La questione si è però riproposta¹⁷ a partire dal 1970, e in diverse municipalità sono stati ripristinati i diritti elettorali a favore degli immigrati (a Chicago è stato permesso ai non cittadini di votare per le elezioni del consiglio scolastico; nel Maryland, i non cittadini votano in alcune municipalità¹⁸). Si è così sviluppato un ampio movimento, da costa a costa, volto a permettere ai non cittadini l'esercizio del diritto di voto nelle elezioni locali¹⁹. Oggi dunque questo diritto non è precluso dal fatto di non essere cittadino, quantomeno a livello locale²⁰. E' stato rilevato come la Costituzione richieda il requisito della cittadinanza solo per le elezioni federali²¹, mentre l'individuazione degli aventi diritti al voto per le

13 Per esempio, nel 1818, alcuni Stati come il Connecticut richiesero la cittadinanza americana come requisito per votare in luogo della residenza.

14 J. B. RASKIN, *Overruling Democracy: The Supreme Court vs. The American People*, Urbana, 1992, 231.

15 In tal senso, R. HAYDUK, *Democracy for All. Restoring Immigrant Voting Rights in the United States*, cit., 4; la problematica è ampiamente analizzata da S. A. RENSHON, *Allowing Non-Citizens to Vote in the United States? Why Not*, sul sito http://www.cis.org/articles/2008/rendon_08.pdf.

16 K. COLL, *Citizenship acts and immigrant voting rights movements in the US*, in *Citizenship Studies*, 2011, vol. 15, n. 8, 998.

17 I fattori che spinsero a questo ripensamento furono molteplici, tra cui l'incremento numerico degli immigrati che si verificò dalla metà degli anni '60 in poi, come ricordato da R. HAYDUK, *Democracy for All. Restoring Immigrant Voting Rights in the United States*, cit., 42.

18 A riguardo, S. SONG, *Democracy and noncitizen voting rights*, in *Citizenship Studies*, dicembre 2009, vol. 13, n. 6, 608; normative volte a permettere il voto dei *non-citizens* sono state introdotte anche in numerosi Stati e località come Washington D.C., San Francisco e New York, come ricordato da S. A. RENSHON, *Allowing Non-Citizens to Vote in the United States? Why Not*, cit., 5.

19 Un'ampia analisi in R. HAYDUK, *Democracy for All. Restoring Immigrant Voting Rights in the United States*, cit., 87 e segg.

20 A livello federale, va ricordato che nel 1996, sotto la presidenza Clinton, è stato approvato l'*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*, che ha inserito l' 18 USC § 611, che sottopone a pena il voto dei non cittadini finalizzato ad eleggere un candidato "*for the office of President, Vice President, Presidential elector; Member of the Senate, Member of the House of Representatives, Delegate from the District of Columbia, or Resident Commissioner*", a meno che "(2) *aliens are authorized to vote for such other purpose under a State constitution or statute or a local ordinance*".

21 In realtà, come ricorda R. RUBIO-MARIN, *Immigration as a Democratic Challenge. Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge, 2004, 136, «*there is a long tradition of alien suffrage in the USA. But the Constitution has not taken a clear stand on this. Thus far, the Supreme Court has not offered a convincing justification as to why the expansive wave of equality should stop short of the political realm*».

elezioni locali spetta ai singoli Stati. La Corte Suprema ha sottolineato questo concetto sin dal 1874²², nella nota sentenza *Minor v. Wisdom*, in cui ha sancito a chiare lettere che “*citizenship has not in all case[s] been made a condition precedent to the enjoyment of the right of suffrage*”, richiamando il Missouri, il Texas, l’Indiana, la Georgia, l’Alabama, l’Arkansas, la Florida, il Kansas e il Minnesota come esempi di stati che prevedevano il diritto di voto anche per gli immigrati “*non-naturalized*”²³. Va detto però che la Corte non ha mai avuto un ruolo fondamentale nell’estendere i diritti politici a favore degli immigrati²⁴, rimettendo ciò alle scelte politiche degli Stati²⁵.

Le ragioni a favore della estensione del diritto di voto non mancano, poiché un tale riconoscimento potrebbe essere un mezzo per permettere agli immigrati di entrare a far parte della comunità politica²⁶ e, nel contempo, per colmare il *deficit* democratico presente negli USA. Ecco perché la dottrina più attenta ha sottolineato questo elemento in simbiosi con la necessità di garantire il rispetto del principio cardine del *no taxation without representation*, esigenza questa riassunta nelle parole di Ronald Hayduk: «*local voting rights offer a way to facilitate immigrant political incorporation and at the same time present a means to address a deficit in our democracy*»²⁷.

In realtà, il sistema sconta la mancanza di una precisa politica a livello centrale. Il tutto viene rimesso all’autodeterminazione dell’autorità locale²⁸, con l’evidente rischio di creare disuguaglianze e disparità di trattamento all’interno della federazione.

4. Le vicende italiane: il problema della fonte.

In Europa, circa la metà dei 27 Stati che ne sono membri riconosce, a tutti o ad alcuni stranieri, il diritto di voto nelle elezioni locali; da questa lista sono purtroppo esclusi i Paesi in cui la presenza di immigrati è più numerosa, come Francia, Germania e Italia²⁹.

22 In tal senso, J. GORDON, *Let Them Vote*, sul sito <http://bostonreview.net/BR23.5/Gordon.html>.

23 La decisione è richiamata in *Who Belongs in America? Presidents, Rhetoric, and Immigration*, a cura di V. B. Beasley, College Station, 2006, 152.

24 Emblematica è la sentenza *Sugarman v. Dougall*, 413 U.S. 634 (1973), in cui il giudice Blackman ha evidenziato che “*this Court has never held that aliens have a constitutional right to vote or to hold high public office under the Equal Protection Clause. Indeed, implicit in many of this Court’s voting rights decisions is the notion that citizenship is a permissible criterion for limiting such rights*”. Secondo L. BOSNIAK, *The citizen and the alien: dilemmas of contemporary membership*, cit., 62, il linguaggio utilizzato in questa decisione trova corrispondenza nelle argomentazioni di Walzer, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, New York, 1983, il cui pensiero riassunto dall’a. è che «*during the transition to full membership, an alien may be denied political, but not other rights*». Per un’analisi della giurisprudenza sul tema, S. A. RENSHON, *Allowing Non-Citizens to Vote in the United States? Why Not*, cit.

25 C.M. RODRIGUEZ, *Noncitizen voting and the extraconstitutional construction of the polity*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2010, vol. 8, n. 1, 37-38.

26 Forse tale diritto non significa solo essere ammesso a far parte della comunità, ma sentirsi cittadino americano, come segnalato da S. A. RENSHON, *Noncitizen Voting and American Democracy*, Lahnam, 2009, 14.

27 R. HAYDUK, *Democracy for All. Restoring Immigrant Voting Rights in the United States*, cit., 195.

28 Nel caso *Cabell v. Chavez-Salido*, 454 U.S., 439-440 (1982), la Corte ha rilevato come “*the exclusion of aliens from basic democratic processes is not a deficiency in the democratic system but a necessary consequence of the community’s process of political self-definition. Self-government, whether direct or through representatives, begins by defining the scope of the community of the governed and thus of the governors as well: Aliens are by definition those outside of this community*”, aggiungendo come “*judicial incursions in this area may interfere with those aspects of democratic self-government that are most essential to it*”.

Nel nostro Paese, il dibattito è stato negli ultimi anni molto acceso; le iniziative che hanno preso corpo sono state molteplici e molto articolate, andando ad interessare il tentativo sia di modificare l'art. 48 Cost., che di agire, per altro verso, sugli Statuti regionali³⁰.

Nel contempo, i Consigli comunali e provinciali hanno tentato di innovare le proprie norme fondamentali. Il caso più importante, che riassume le problematiche esistenti, si è avuto a Genova, dove la delibera statutaria che aveva esteso ai cittadini extracomunitari i diritti di elettorato attivo è stata annullata³¹ dal Governo con il D.P.R. 17 agosto 2005, sentito il Consiglio di Stato che, si era espresso con il parere della sez. I, n. 9771/2004 del 16 marzo 2005. Quest'ultimo, però, non ha chiarito definitivamente la problematiche. Oltre a contenere alcuni passaggi non del tutto condivisibili³², in esso si evidenzia a chiare lettere che gli artt. 48 e 51 Cost., nel garantire il diritto di elettorato attivo e passivo ai cittadini, "non precludono al legislatore ordinario di estendere gli stessi diritti, in tal caso privi di copertura costituzionale, a soggetti privi della cittadinanza italiana"³³. L'interpretazione sarebbe supportata sia dall'art. 10, comma 2, Cost., ("la condizione giuridica è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali") che dall'art. 117, comma 2, lett. a), che riserva allo Stato la disciplina in materia di "diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea".

La posizione assunta nel richiamato parere ripropone il problema della fonte cui spetta disciplinare il diritto di voto degli stranieri. Secondo il Consiglio di Stato, infatti, sarebbe sufficiente una semplice previsione normativa contenuta in una legge ordinaria, anche alla luce di quanto previsto dall'art. 117 Cost. In realtà, non sembra che si possa procedere in tal senso senza ricorrere alla revisione costituzionale, a pena di incorrere in un pericoloso strappo alla Costituzione, l'unico contenitore dei diritti fondamentali inviolabili³⁴. Lo stesso

29 In tal senso, J. SHAW, ult op. cit., 31-32; ricorda K. GROENENDIJK, *Local Voting Rights for Non-Nationals in Europe: What We Know and What We Need to Learn*, sul sito <http://www.migrationpolicy.org/transatlantic/docs/Groenendijk-FINAL.pdf>, dei 29 Paesi analizzati dall'autore, 17 consentono ad alcune categorie di stranieri residenti di partecipare alle elezioni locali (Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Ungheria, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, sei cantoni in Svizzera e il Regno Unito). Otto di questi (Danimarca, Ungheria, Norvegia, Portogallo, Slovacchia, Svezia, sei cantoni in Svizzera, e il Regno Unito) permettono ai cittadini europei ed agli immigrati di votare nelle elezioni regionali e nazionali. Cinque di questi 17 stati (Belgio, Estonia, Ungheria, Lussemburgo e Slovenia) non danno la possibilità agli immigrati di candidarsi alle elezioni municipali. I 12 stati che non permettono il voto nelle elezioni locali sono Austria, Bulgaria, Cipro, Repubblica ceca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Malta, Polonia, and Romania. A riguardo, anche G. ZINCONI e S. ARDOVINO, *I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo*, cit., 744 e segg.

30 Sul tema si rinvia allo studio consultabile sul sito http://legxv.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01_cap09_sch07.htm.

31 Secondo l'art. 138 del TUEL, "il Governo, a tutela dell'unità dell'ordinamento, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, ha facoltà, in qualunque tempo, di annullare, d'ufficio o su denuncia, sentito il Consiglio di Stato, gli atti degli enti locali viziati da illegittimità".

32 Si rinvia alle osservazioni di T. F. GIUPPONI, *La partecipazione degli stranieri extracomunitari alle elezioni comunali e circoscrizionali: le (contraddittorie) risposte di Palazzo spada al "caso Genova"* sul sito www.forumcostituzionale.it; sul tema anche R. FINOCCHI GHERSI, *Immigrati e diritto di voto nell'attività consultiva del Consiglio di Stato*, su *Giorn. dir. amm.*, 5/2006, 539 ss.

33 La decisione è pubblicata sul sito <http://www.issirfa.cnr.it/2046,1937.html>.

34 In tal senso, T.E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, sul sito <http://www.forumcostituzionale.it>; tale concezione presuppone un'idea di Costituzione come tetto massimo per l'attribuzione di diritti. Se viceversa si leggesse l'art. 48 Cost. come soglia minima (ovvero come norma che attribuisce il diritto di voto "almeno" ai cittadini) la prospettiva sarebbe rovesciata. In realtà, va ricordato come la Corte costituzionale abbia esteso agli stranieri per il tramite dell'art. 2 Cost. solo i diritti che gli artt. 13 e segg. definiscono specificatamente come inviolabili (in tal senso, R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2012, 510). Per gli altri, invece, non sembra sussistere una tale possibilità, per cui l'art. 48 Cost. va interpretato sotto il profilo soggettivo come tetto massimo per il riconoscimento del

dato testuale contenuto nell'art. 48 Cost., peraltro, evidenzia come il diritto di voto presupponga la cittadinanza, oltre che ulteriori requisiti. Si potrebbe obiettare che analogo riconoscimento non si ha per i cittadini europei, ai quali il D.lgs. 197/96 riconosce il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni negli enti locali. Va peraltro ricordato come l'art. 11 Cost. fornisca un'adeguata copertura costituzionale a tale normativa, in forza della *European clause* in esso contenuto³⁵.

Sicuramente, l'attuale conformazione delle società multietniche permette di ritenere superato, sotto il profilo culturale, il disposto dell'art. 48 Cost.; sotto il profilo formale, invece, la disposizione porta inevitabilmente a sbarrare la strada volta ad estendere tale diritto per il tramite di fonti subcostituzionali, in mancanza di una copertura di rango costituzionale³⁶. Questo supporto non può essere fornito neanche dall'art. 10 Cost. per esplicita volontà del legislatore. Infatti, la legge n. 203/94 non ha ratificato proprio il capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale, per cui vi è stata una scelta esattamente contraria a quella di rendere possibile in Italia il riconoscimento di tale diritto.

Infine, la modifica apportata all'art. 48 dalla legge cost. 1/2000, che ha introdotto la c.d. circoscrizione estero, dimostra come il requisito della cittadinanza e della residenza siano la regola e che ogni deroga deve essere introdotta per il tramite di riforme costituzionali.

A tale conclusione pare possa giungersi anche analizzando un'altra norma, l'art. 9 comma 4 del D.lgs. 286/98, posta dalla dottrina (e dal Consiglio di Stato, nel parere sopra riportato) a sostegno della possibilità di estendere il diritto di voto agli extracomunitari per il tramite dello strumento legislativo. Tale disposizione prevedeva infatti che "oltre a quanto previsto per lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato, il titolare della carta di soggiorno può: ... d) partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992". Essa costituiva quindi il fondamento normativo per garantire l'ampliamento del diritto di voto. Sennonché, tale articolo è stato integralmente sostituito³⁷ ed attualmente l'art. 9, comma 12 si limita ad evidenziare che, oltre a quanto previsto per lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato³⁸, "il titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo può: ... d) partecipare alla vita pubblica locale, con le forme e nei limiti previsti dalla vigente normativa". Quindi, anche sotto il profilo legislativo vi è stato un sostanziale arretramento, dal momento che la nuova formulazione è sicuramente un *minus* rispetto a quanto stabilito in precedenza, ad ulteriore dimostrazione che la via della riforma costituzionale, in mancanza di ratifica del capitolo C

diritto di voto.

35 Sempre T.E. FROSINI, cit.

36 Il dibattito sul tema viene ricostruito da F. FURLAN, *Art. 48*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, Padova, 2008, 487-488 nonché da U. HAIDER QUERCIA, *I diritti politici dello straniero*, Roma, 2012, 41 e segg.

37 Dall'art. 1 del D.lgs. 203/2007.

38 A riguardo l'art. 2, comma 4, prevede che "lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale"; secondo P. BONETTI, *I principi, i diritti e i doveri. Le politiche migratorie*, in *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, Padova, 2004, 104, per comprendere il contenuto di questa disposizione bisogna far riferimento agli artt. 3, 4 e 5 della Convenzione europea per la partecipazione dello straniero alla vita pubblica locale del 1992, che garantiscono agli stranieri regolarmente soggiornanti la libertà di espressione, di riunione politica, di associazione ed il diritto di partecipare ad organi consultivi.

della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale³⁹, sia l'unica strada attualmente percorribile.

In realtà, qualche spiraglio sembrava essere stato aperto dalla decisione n. 379/2004, nella quale la Corte costituzionale aveva evidenziato come nella disposizione oggetto di impugnazione contenuta nello statuto della regione Emilia-Romagna era presente un'espressione che manifestava «con chiarezza l'insussistenza di una attuale pretesa della Regione di intervenire nella materia delle elezioni statali, regionali e locali, riconoscendo il diritto di voto a soggetti estranei a quelli definiti dalla legislazione statale, od inserendo soggetti di questo tipo in procedure che incidono sulla composizione delle assemblee rappresentative o sui loro atti»⁴⁰. Secondo qualche autore, con tale espressione la Corte si è limitata ad escludere che lo Statuto emiliano andasse ad incidere sull'art. 117 Cost., lett. p), in materia elettorale⁴¹; in realtà, la decisione fa riferimento alla legge statale non come fonte attributiva di diritti, bensì come norma che va, ancora una volta, a definire i contorni del diritto di voto costituzionalmente attribuito. Una controprova del funzionamento del sistema si ha dalla lettura dell'art. 40 della Carta di Nizza, divenuta vincolante e direttamente applicabile in forza dell'art. 6 del TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona. In esso si stabilisce che «ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato». La norma allora estende a tutti i cittadini dell'Unione l'elettorato attivo e passivo, nel rispetto delle condizioni previste dalla legislazione statale. Queste ultime rientrano quindi a pieno titolo nella competenza statale ex art. 117, comma 2, lett. p). Tale esempio permette di chiarire le ambigue espressioni utilizzate dalla Corte che, diversamente intese, porterebbero a decostituzionalizzare l'attribuzione di un diritto fondamentale.

Quindi né la lett. a), né la lett. p), dell'art. 117, comma 2, Cost., costituiscono valide basi per l'estensione del diritto. La lett. a), infatti, salda il suo significato all'art. 10, secondo comma, Cost., ma le due norme operano su piani diversi. Mentre quest'ultimo disciplina il rapporto tra ordinamento statale e internazionale, la lettera a) dell'art. 117 Cost., a cascata, prevede che l'ambito coperto dall'art. 10 Cost. rientri nella competenza esclusiva dello Stato e non possa essere ovviamente invaso dalle Regioni. Sotto il profilo contenutistico, però, il trattamento dello straniero garantito dall'art. 10 Cost. investe solo un livello minimo di protezione, potendo essere prevista una diversità di trattamento, «purché risulti rispettoso degli standard internazionali e del combinato disposto degli art. 2 e 3 Cost.»⁴². Tra queste diversità, risultanti dal testo costituzionale, va compresa anche la titolarità del diritto di voto, riservata in via esclusiva ai cittadini. Inoltre, come ha avuto modo di evidenziare la Corte nella decisione n. 300 del 2005, la materia inerente la partecipazione alla vita politica locale degli stranieri non interessa «in alcun modo la condizione giuridica dei cittadini extracomunitari, né il loro diritto di chiedere asilo, che restano affidati alla sola legge statale».

La lett. p), invece, delimita uno specifico ambito che la Corte ha ritenuto essere tassativo, non estensibile, ad esempio, alla legislazione delle Comunità montane⁴³. Ciò porta a

39 Esprime peraltro dubbi di compatibilità di tale normativa con il dettato costituzionale, T. F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, sul sito http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/Paper/0001_giupponi.pdf.

40 C. cost. 6 dicembre 2004, n. 379, in *Giur. cost.*, 2004, 4177.

41 T. F. GIUPPONI, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, su *Le Regioni*, 1/2006, 195.

42 A. COSSIRI, *Art. 10*, in *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 85.

43 In tal senso, C. cost. 24 giugno 2005, n. 244, in *Giur. cost.*, 2005, 2108, e segg., e più di recente, C. cost. 24 luglio 2009, n. 327, in *Giur. cost.*, 2009, 2940 e segg.; sul tema, P. MORBIOLI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di ordinamento degli enti locali*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2011, 164 e segg.

ritenere che si tratti di una disposizione soggetta ad una stretta interpretazione del suo tenore letterale, per cui non sembra possibile considerare la “legislazione elettorale” come comprendente anche il riconoscimento del diritto di voto ai cittadini extracomunitari. Una tale estensione appare sicuramente una forzatura del dettato costituzionale, oltre che una contraddizione con la *ratio* della norma, che si limita ad attribuire alla competenza esclusiva statale il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, ma non l'estensione della titolarità dei diritti politici.

5. *Gli organi rappresentativi esistenti e la necessità di una maggiore rappresentanza per gli extracomunitari.*

Nel TUEL, il legislatore ha espresso la volontà di rafforzare la partecipazione degli immigrati alla vita politica locale; l'art. 8, comma 5, sancisce 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”. E' emblematico il richiamo alla legge di ratifica della Convenzione europea del 1992, il cui capitolo B mira a garantire la costituzione di organi volti a rappresentare i residenti stranieri a livello locale. Le Province ed i Comuni⁴⁴ hanno così istituito le Consulte degli immigrati, con funzioni prettamente consultive, i cui presidenti partecipano alle riunioni dei consigli comunali o provinciali⁴⁵. Il numero dei membri di tale organo dipende dalla consistenza numerica degli stranieri residenti in un determinato territorio e può, di conseguenza, essere considerevole.

Altro istituto è quello del c.d. consigliere aggiunto, previsto sia negli statuti comunali che in quelli provinciali, ma non nella legislazione statale. La sua istituzione dipende quindi dalla sensibilità politica dell'ente locale. I primi esperimenti si ebbero in Emilia-Romagna, dove a Nonantola, in provincia di Modena, nel 1994 vi è stata l'elezione dei primi due consiglieri comunali aggiunti. Successivamente, si è avuto uno sviluppo anche a livello provinciale. Le loro funzioni sono però alquanto circoscritte, dal momento che essi partecipano ai consigli ed alla commissione, ma senza diritto di voto⁴⁶.

In dottrina è invece dibattuto se possa essere esteso agli extracomunitari il diritto a partecipare ai referendum comunali oppure, come sembra preferibile, debba essere limitato solo ai referendum consultivi, anche in considerazione degli altri istituti previsti per gli immigrati⁴⁷.

44 Sulle iniziative messe in campo da Regioni ed enti locali a favore degli immigrati, D. SARDO, *Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti*, 10 e segg., sul sito <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Sardo01.pdf>.

45 A riguardo, C. MANTOVAN, *Immigrazione e cittadinanza. Auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*, Milano, 2007, 71.

46 Sempre C. MANTOVAN, *ult. op. cit.*, 71 e segg., che analizza anche le differenze esistenti tra le consulte e tra i consiglieri aggiunti istituiti.

47 Su tale profilo, U. HAIDER QUERCIA, *I diritti politici dello straniero*, cit., 72, nonché M. GIOIOSA, *I diritti politici degli stranieri*, 148 e segg., sul sito <http://www.orimregionelombar-dia.it/upload/1272031391930K.pdf>.

Sul tema, P. BONETTI, *I principi, i diritti e doveri. Le politiche migratorie*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004, 109 e segg., sottolinea il contrasto che potrebbe generarsi tra tale disposizione statutaria e la legislazione statale, dal momento che si verrebbe a consentire agli immigrati la partecipazione a referendum abrogativi o propositivi di norme approvate da organi alla cui elezione non possono concorrere.

Da quanto detto, emerge chiaramente che le uniche forme di partecipazione a livello locale attualmente possibili per i cittadini extracomunitari sono di carattere prettamente consultivo⁴⁸. I canali partecipativi presentano quindi innumerevoli strettoie, poiché non si permette un'adeguata presenza di quei soggetti che comunque collaborano all'incremento del PIL nazionale⁴⁹ e sopportano il peso dell'imposizione fiscale⁵⁰. Questo dato emerge da una recente ricerca, che ha evidenziato come la partecipazione degli immigrati presenti una serie di problematiche, legate per lo più alla scarsa rappresentatività, alla difficoltà di incidere sulle politiche di integrazione e allo scarso coordinamento tra le associazioni di immigrati⁵¹, ma anche all'inadeguato supporto logistico-finanziario, all'assenza di percorsi di rafforzamento delle competenze dei membri, alla mancanza di una interazione con l'amministrazione di riferimento e, soprattutto, al fatto che le questioni trattate da questi organi sono limitate alle tematiche dell'immigrazione⁵².

Ecco perché andrebbe trovata una strada celere per permettere il loro inserimento anche nel circuito decisionale, quantomeno a livello locale, al fine di consentire sia una più rapida integrazione, sia una effettiva partecipazione al momento formativo della volontà degli organi decidenti.

La necessità di procedere alla revisione costituzionale per estendere il suffragio è una strada sicuramente percorribile⁵³; il fatto che non si proceda evidenzia un problema di carattere politico, più che culturale. Com'è stato evidenziato attraverso lo studio di alcuni Paesi (come Stati Uniti, Nuova Zelanda ed Irlanda, che hanno sperimentato una tale estensione), non c'è alcuna

48 Per un'analisi delle previsioni normative a livello regionale, A. GENTILINI, *Statuti e leggi regionali in materia di migrazioni*, sul sito http://www.issirfa.cnr.it/download/GENTILINI_CAP%209_1.pdf.

Questo dato emerge chiaramente dalla richiamata decisione della Corte costituzionale n. 300 del 2005 (in *Giur. cost.*, 2005, 2948 e segg.), in cui è stato ribadito che le norme di una legge regionale che disciplinavano la Consulta regionale dei cittadini stranieri immigrati erano diretta attuazione del ricordato art. 2, comma 4, del d.lgs. 286/98. Quindi, come già statuito nella decisione n. 379/2004 (cit., 4177, con la quale è stata ritenuta legittimo riconoscere il diritto di voto a tutti i residenti nei referendum regionali consultivi), la legge regionale può implementare la partecipazione degli immigrati, senza porsi in contrasto con la Costituzione. Ma la puntualizzazione non si limita solo ad un dato, per così dire, formale, ma in controtela evidenzia che l'apertura della Corte è stata circoscritta esclusivamente a quelle funzioni di natura meramente consultiva e non al rinnovo degli organi elettivi ovvero ad altri strumenti comunque incidenti sull'indirizzo politico locale (T. F. GIUPPONI, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, cit.).

49 Basti al riguardo considerare che in Italia vi sono 454 mila imprese gestite da stranieri, che producono quasi 76 miliardi di €, pari al 5,5% dell'intera ricchezza prodotta a livello nazionale, come ricordato da uno studio dell'aprile 2012 a cura della Fondazione Leone Moressa sull'apporto economico delle attività imprenditoriali condotte dagli stranieri in Italia (dal sito <http://www.fondazioneleonemoressa.org/newsite/category/immigrazione/imprenditoria/>).

50 Rilevano A. BLAIS, L. MASSICOTTE, A. YOSHINAKA, *Deciding who has the right to vote: a comparative analysis of election laws*, in *Electoral studies*, 20, 2011, 52, come «immigrants, who pay taxes and obey the laws, should not be deprived of their right to have a say in what these taxes and laws should be».

51 In tal senso, G. CANDIA e F. CARCHEDI, *Risorse di cittadinanza. Le associazioni di immigrati tra vincoli e opportunità*, Roma, 2012, 4-5, consultabile sul sito http://www.parsec-consortium.it/images/Risorse_di_Cittadinanza_web.pdf.

Sottolinea tali problematiche, C. MANTOVAN, *Immigrazione e cittadinanza. Auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*, cit., 73.

52 Sottolinea tali problematiche, C. MANTOVAN, *Immigrazione e cittadinanza. Auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*, cit., 73.

53 Infatti, le riforme perseguite ai piani "bassi" non hanno avuto esito positivo; una ricostruzione a riguardo è fatta da A. RODANO, *Il diritto di voto agli immigrati: quali possibilità di intervento per le autonomie territoriali?*, sul sito <http://www.studielettorali.it/convegni/2006/papers/Rodano.pdf>. Ciò ha spinto a porre in essere una serie di riforme costituzionali, a dimostrazione che quella è l'unica via percorribile (per una analitica ricostruzione, U. HAIDER QUERCIA, *I diritti politici dello straniero*, cit., 54 e segg. La più recente è l'Atto della Camera n. 1635 del 2 settembre 2008, che è stato assegnato alla 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali) in sede referente il 24 settembre 2008 (ma il cui esame non è ancora iniziato al 1 settembre 2012), con il quale si vanno a modificare gli artt. 48, 50, 51 e 75 Cost. Ma lo stallo che lo caratterizza da oltre 4 anni assume un significato del tutto peculiare sulla scarsa volontà politica di affrontare un problema ormai non più procrastinabile.

correlazione fissa tra il riconoscimento dei diritti elettorali, la struttura costituzionale dei sistemi politici richiamati e la mutata percezione (ed i relativi cambiamenti) dell'immigrazione; la decisione di adottare un sistema differente è quindi frutto esclusivamente di una scelta politica⁵⁴.

6. La previsione di una Expansive Citizenship

"The cornerstone of democracy is the right of voters to elect the decision-making bodies of political assemblies at regular intervals. If the right to vote is to be truly universal, it must be granted to all residents of the territory concerned". In questi termini si esprimeva il *Report from the Commission to the European Parliament* del 1986, intitolato *"Voting rights in local elections for Community nationals"*⁵⁵, la cui *ratio* di fondo risiede nella valorizzazione del legame tra il territorio ed i suoi membri. A questi andrebbe quindi attribuito il diritto di voto, ovvero il diritto di prendere parte a quelle decisioni fondamentali per la collettività dislocata su di un dato territorio. Ma questa è solo una delle tendenze che assumono rilievo. E' stata infatti evidenziata l'esistenza di almeno quattro concezioni differenti in materia di estensione del diritto di cittadinanza. La prima, quella espressa nel *Report*, è una visione repubblicana, per così dire, classica. La seconda (nazionalismo etnico) mira ad estendere il diritto di cittadinanza anche a chi espatria. In questo caso, viene esaltata l'idea di nazione, costituita da una pluralità di individui che hanno le medesime radici culturali e che hanno la capacità di autodeterminazione attraverso i canali democratici. Anche i non residenti, purché in possesso dei legami nazionali, rientrano in questo concetto di cittadinanza, mentre ne restano esclusi gli immigrati. Secondo una concezione liberale, invece, tutti coloro che risiedono su di un territorio devono avere il diritto di essere rappresentati e di esprimersi per il tramite degli istituti di democrazia diretta. In una visione più ampia, sempre di stampo liberale, un provvedimento che interessa tutti dovrebbe essere approvato da tutti⁵⁶.

Le concezioni ricordate mostrano il fianco ad una serie di problemi. Nella prima, nella terza e nella quarta, infatti, il criterio degli interessi localizzati su di un dato territorio porterebbe ad escludere i cittadini residenti all'estero; la seconda, invece, non tiene in considerazione gli extracomunitari, in quanto non appartenenti alla nazione secondo una chiave di lettura etica.

La via che potrebbe al contrario essere seguita, differente da quella sopra indicata, è di prevedere per gli extracomunitari una cittadinanza "minore", solo per le elezioni locali, che gli permetterebbe di partecipare attivamente alla vita politica degli enti locali⁵⁷. In questo caso, potrebbero essere coinvolti direttamente nelle scelte della comunità di cui fanno parte, venendo nel contempo tutelato l'interesse per lo straniero di conservare la cittadinanza del Paese di origine.

Nulla esclude quindi che la cittadinanza locale possa essere attribuita secondo canoni differenti da quella nazionale. Ma anche sul tema bisogna forse auspicare l'intervento dell'Unione europea attraverso uno strumento che non sia una *soft law* e che permetta, in sostanza, di raggiungere una uniformità di trattamento in questa materia⁵⁸, come avviene nei sistemi federali,

54 C. M. RODRIGUEZ, *Noncitizen voting and the extraconstitutional construction of the Polity*, in *International journal of constitutional law*, vol. 8, 1/2010, 49.

55 Il *Report* è consultabile sul sito <http://aei.pitt.edu/4574/1/4574.pdf>; in esso si evidenzia anche che *"universality, in the original sense of the word, would imply that all residents, irrespective of nationality, are included in the electorate"* (7).

56 Sul tema, R. BAUBÖCK, *Expansive Citizenship – Voting beyond Territory and Membership*, in *Political Science and Politics*, vol. 38, n. 4/2005, 685 e segg., il quale propone una *stakeholder citizenship*, che combina elementi delle concezioni repubblicane e liberali, poiché richiede che l'immigrato sia già residente da un lungo periodo; questa visione esclude i non residenti cittadini che non hanno mai soggiornato nel Paese di origine.

57 Come esempio di *multilevel citizenship* all'interno di un singolo Stato, può essere citata la Svizzera, in cui la Confederazione regola l'esercizio dei diritti politici a livello federale, mentre i Cantoni ne dettano la disciplina a livello cantonale e municipale, come rilevato da J. SHAW, *Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe*, in *Illiberal Liberal States. Immigrations, Citizenship and Integration in the UE*, cit., 32.

58 Va rilevato come differenze purtroppo esistono anche per il trattamento dei cittadini comunitari in materia di diritti elettorali a livello locale da parte degli Stati membri, come segnalato da G. ZINCONE e S. ARDOVINO, *I diritti elettorali dei*

dove lo Stato centrale prevede meccanismi volti a superare eventuali contrasti tra le regole degli Stati membri⁵⁹. E' nota infatti la resistenza di alcuni Stati come la Germania, in cui il Tribunale costituzionale ha ritenuto che l'estensione ai non cittadini del diritto di voto nelle elezioni locali viola la Legge fondamentale; in questo caso, peraltro, non è stata esclusa la possibilità di procedere ad una riforma costituzionale, come è avvenuto nel dicembre 1992, allorché è stato modificato il GG ed esteso il diritto di voto locale anche ai cittadini di uno degli Stati membri della Comunità europea⁶⁰.

Nel contempo è da evitare quanto avvenuto negli USA, in cui gli Stati possono in via del tutto autonoma scegliere se adottare o meno una disciplina a riguardo, favorendo così la creazione di normative non uniformi. Sebbene ciò non significhi riconoscere il diritto di voto⁶¹, in ogni caso tale estensione produrrebbe l'effetto di dar voce agli immigrati presenti nel territorio nazionale, contribuendo così a colmare un *deficit* presente nel nostro ordinamento⁶² a cui ormai è necessario porre rimedio⁶³.

** Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Teramo

migranti nello spazio politico e giuridico europeo, cit., 752 e segg., a causa della formulazione spesso non precisa della direttiva 94/80/CE.

59 Spunti in tal senso in J. SHAW, *Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe*, cit., 48-49.

60 La decisione è quella del 31 ottobre 1990, BVerfGE 83, 37; nel 1992, invece, è stato modificato l'art. 28, comma 1, della Costituzione nel senso indicato nel testo e tale cambiamento avrebbe comportato, secondo [D. P. KOMMERS](#), *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham 1997², 199, il superamento di quanto statuito dal Tribunale costituzionale nella decisione del 1990. Su questa decisione, ampiamente C.M. RODRIGUEZ, *Noncitizen*

voting and the extraconstitutional construction of the polity, cit., 33 e segg., e R. RUBIO-MARIN, *Immigration as a Democratic Challenge. Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, cit., 203 e segg.

61 Non si può che condividere quanto rilevato da T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2006², 270, che rileva come la semplificazione del procedimento volto ad acquisire la cittadinanza è differente dal riconoscimento del diritto di voto agli stranieri.

62 E' emblematico quanto affermato da R. HAYDUK, *Democracy for all. Restoring Immigrant Voting Rights in the United States*, cit., 195, secondo il quale «*local voting rights offer a way to facilitate immigrant political incorporation and at the same time present a means to address a deficit in our democracy*».

63 Di tale esigenza si sono accorti gli stessi italiani, i quali già da tempo si sono dichiarati favorevoli all'estensione del diritto di voto agli immigrati; come è stato sottolineato nel rapporto *Da residente a cittadini. Il diritto di cittadinanza alla prova delle seconde generazioni*, a cura di M. Giovannetti e V. Nicotra, 2012, Roma, 143, sul sito [http://www.cittalia.it/images/file/DA%20-RESIDENTI%20A%20CITTADINI_md\(5\).pdf](http://www.cittalia.it/images/file/DA%20-RESIDENTI%20A%20CITTADINI_md(5).pdf), «alla comparazione con altre indagini condotte negli ultimi anni, emerge che per quanto riguarda il diritto a partecipare alla vita politica, sia in Italia che in altri paesi esteri, è presente una maggioranza favorevole alla concessione del diritto di voto agli stranieri. Ad esempio, nel 2006, la quota di intervistati che si sono espressi a favore della concessione del diritto di voto alle elezioni comunali è il 56,9%, e nel 2011 in tutti i Paesi esteri la maggioranza degli intervistati è ugualmente favorevole. I consensi maggiori si registrano in Canada (70%) e Spagna (69%), mentre la percentuale più bassa riguarda la Germania, dove il 50% si dice a favore e il 49% contrario». Per il territorio italiano, è da segnalare quanto evidenziato dall'Osservatorio Nord Est, *I diritti degli immigrati secondo il Nord Est - Il Gazzettino, 19.01.2010* sul sito <http://www.demos.it/2010/pdf/100820100119immigra-zionediritti.pdf>, che rileva come la maggioranza dei cittadini del Nordest sono favorevoli a concedere il diritto di voto amministrativo agli immigrati («con più convinzione in Friuli-Venezia Giulia e in Trentino, meno tra i veneti»). In particolare «il diritto di voto alle elezioni amministrative, per gli immigrati regolari e che pagano le tasse, è considerato giusto dal 67% degli intervistati. La crescita di circa 5 punti percentuali rispetto al 2004 non è bastata a colmare il distacco con l'intero contesto nazionale, che vede una quota di favorevoli pari al 76%».