

Rivista N°: 2/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 15/05/2016

AUTORE: Paolo Colasante *

L'ATTRIBUZIONE DEL DIRITTO DI VOTO AI NON CITTADINI: PROSPETTIVE DI RIFORMA E FONTE COMPETENTE

Sommario: 1. I problemi connessi al riconoscimento dei diritti politici (e, in particolare, del diritto di voto) ai non cittadini. 2. Brevi cenni ad alcune forme di partecipazione politica già riconosciute ai non cittadini. Rilievi critici. 3. Il quadro normativo (internazionale, europeo, nazionale e sub-statale) di riferimento. 4. L'interpretazione necessariamente restrittiva degli artt. 48 e 51 Cost.

1. I problemi connessi al riconoscimento dei diritti politici (e, in particolare, del diritto di voto) ai non cittadini

L'attuale dibattito in merito alla possibilità di attribuire diritti di partecipazione politica e, in particolare, il diritto di voto ai non cittadini non può non tener conto di alcune riflessioni della dottrina giuridica, su una tale decisione politicamente difficile e costituzionalmente problematica, sia che si riferisca l'estensione del diritto di voto ai non cittadini a tutte le elezioni (politiche e amministrative), sia che la si voglia limitare solo a quelle locali¹.

Quale punto di partenza dell'indagine sulla legittimità costituzionale di un'eventuale attribuzione del diritto di voto ai non cittadini, si ritiene opportuno richiamare le parole di *Carl Schmitt*, il quale sosteneva che i diritti politici (da lui definiti *diritti democratici del cittadino*) "non valgono naturalmente per gli stranieri, poiché altrimenti cesserebbe l'unità e la comunità

* Ricercatore ISSIRFA-CNR.

¹ In argomento, oltre alla bibliografia citata nelle note che seguono, possono richiamarsi G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Jovene, Napoli 2007, in part. 373 ss.; A. ALGOSTINO, *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, in S. Gambino, G. D'Ignazio (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano 2011, p. 427 ss.; ID., *I diritti politici dello straniero*, Jovene, Napoli 2006; A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, Rivista telematica AIC, 2/2011; B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici. Relazione al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Lo Statuto costituzionale del non cittadino"*, Cagliari, 16 ottobre 2009, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; A. LOLLO, *Note minime sulla partecipazione alla vita democratica del non cittadino*, in Rivista telematica AIC, Novembre 2013.

politica e cadrebbe il presupposto essenziale dell'esistenza politica, la possibilità di distinzione fra amico e nemico².

L'Autore riferiva questo pensiero non solo al diritto di voto, bensì anche al diritto di petizione e all'eguale accesso per tutti agli uffici pubblici, nonché persino all'eguaglianza davanti alla legge³.

L'assunto si basava, per un verso, sulle disposizioni della Costituzione di Weimar e, per altro verso, su considerazioni di natura teoretica, nel senso che "anche (i diritti politici) possono essere definiti come diritti fondamentali, ma in un senso del tutto diverso dai diritti individualistici di libertà. (...) I diritti democratici del cittadino non presuppongono il singolo uomo libero nelle condizioni extrastatali della libertà, ma il cittadino, il *citoyen*, che vive nello Stato"⁴.

Occorre, pertanto, verificare se – in riferimento all'attribuzione del diritto di voto ai non cittadini (eventualmente limitato alle sole elezioni locali) – queste affermazioni siano da ritenere valide ancora oggi alla luce delle disposizioni costituzionali di riferimento. Si deve infatti ritenere che il dato positivo assuma rilievo assorbente: ciò anche laddove si voglia aderire all'antitetica impostazione di *Hans Kelsen*, il quale riteneva sì che, "in una democrazia radicale (...), la tendenza ad allargare il più possibile la cerchia di soggetti che possiedono diritti politici può far sì che (...) si accordino questi diritti anche agli stranieri"⁵.

Ebbene, al di là della particolare sensibilità ormai maturata con riferimento al problema del coinvolgimento dei non cittadini nella vita pubblica, occorre verificare se il dato positivo consenta di superare la prospettiva su indicata, recepita – pur con giurisprudenza ormai risalente – anche dalla Corte costituzionale⁶.

Infatti, dal punto di vista teorico, appare chiaro che l'attribuzione del diritto di voto ai non cittadini presupponga l'abbandono della premessa schmittiana. Occorrerebbe, cioè, partire da una concezione dei diritti politici come diritti innati (e, perciò, extrastatali)⁷. Ciò che, tuttavia, la Costituzione italiana pare escludere non solo nell'art. 48, che attribuisce il diritto di voto ai soli *cittadini* maggiorenni, bensì anche nel complesso delle sue disposizioni, se si

² C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, trad. it., Giuffrè, Milano 1984, 227.

³ *Ibidem*

⁴ *Ibidem*.

⁵ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it., Etas-Kompass, Milano 1952, 246.

⁶ Corte costituzionale, sentenza 23 marzo 1968, n. 11, in *Giur. Cost.*, 1968, p. 311 ss. (con osservazioni di E. CHELI, *In tema di legittimità costituzionale dell'Ordine e dell'albo dei giornalisti*, p. 318 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Questioni di legittimità costituzionale della l. 3 febbraio 1963, n. 69, istitutiva dell'ordine dei giornalisti*, p. 330 ss.), in cui la Corte ha affermato l'estensibilità agli stranieri dei soli fondamentali diritti democratici non strettamente inerenti allo status *activae civitatis*.

⁷ Da questo punto di vista, occorre ricordare che la dottrina ha individuato tre grandi tipi di giustificazione del diritto di voto, a seconda che esso promani dal singolo individuo, dalla comunità ovvero da entrambi. Tale distinzione è tracciata da F. LANCHESTER, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, Giuffrè, Milano 1993, 1107 ss, 1117 ss., e ripresa da A. CHIMENTI, *Voto (diritto di)*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano 2006, 6203 ss., 6205-6206. Il primo gruppo di teorie, di derivazione lockiana e roussoviana, sostiene che la capacità di votare sia un diritto innato dell'individuo. Secondo la concezione statalistica (Laband), non si tratterebbe di un diritto, bensì di una funzione pubblica. Infine, l'impostazione dualistica (Jellinek) parla di una funzionalizzazione del diritto dell'individuo ad autodeterminarsi nella comunità statale.

procede a una loro analisi sistematica e, in particolare, se si recupera la riflessione del *Crisafulli* sulla sovranità popolare nella Costituzione italiana⁸.

L'Autore, nel confrontare l'attuale sistema costituzionale e il precedente Statuto albertino, rilevava che in quest'ultimo l'elemento rappresentativo era semplicemente una delle componenti del sistema (giacché presiedeva alla formazione di una sola delle assemblee parlamentari), così come il principio democratico⁹. Invece, nell'attuale sistema, il principio democratico costituirebbe il principio *esclusivo* di organizzazione dello Stato.

Questo è l'insegnamento che si trae dall'art. 1 della Costituzione e che giustifica la necessità che "il dogma che la sovranità appartenga esclusivamente allo Stato (...) deve oggi essere riveduto criticamente"¹⁰, perché ciò che distingue lo Stato moderno è che "la persona statale appare come espressione, rappresentante, strumento (...) del popolo o della nazione"¹¹.

Peraltro, la disposizione dell'art. 1 "non si esaurisce in una rettorica affermazione di sovranità popolare, ma si sofferma a precisare, alludendo e alla spettanza e all'esercizio della sovranità e determinando anche le forme e i limiti di tale esercizio: con linguaggio univoco e tecnicamente corretto"¹².

In sostanza, la norma determina un preciso rapporto di imputazione ("*appartiene*") della sovranità in favore del popolo¹³ e, se è altresì vero che il corpo elettorale null'altro sia se non il popolo organizzato in corpo collegiale¹⁴, deve dedursene che il corpo elettorale non possa che costituire un sotto-insieme del popolo e, dunque, non può darsi elettore che ad esso non appartenga in quanto cittadino.

⁸ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, pubblicato in *Rass. Giuliana di dir. e giur.*, 1954, e in *Studi in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova 1955, e ora in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano 1985, 91 ss.

⁹ *Ivi*, 92.

¹⁰ *Ivi*, 94.

¹¹ *Ivi*, 97.

¹² *Ivi*, 106. Inoltre, l'Autore, richiamando C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *Rass. Dir. Pubb.*, 1948, ora in ID., *La Costituzione italiana – Saggi*, Padova 1954, rileva che "l'art. 1 non indica nel suo secondo comma il popolo come fonte di instaurazione dell'ordinamento statale: non si riferisce alla fonte storica o ideale del potere, ma bensì all'effettiva titolarità e all'effettivo esercizio del potere medesimo. Non dice, infatti, che la sovranità *emana* dal popolo, ma che *appartiene* al popolo, 'che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione', come un potere costituito, dunque, e non già come un potere costituente o comunque preesistente all'ordinamento positivo" (108). Sull'*appartenenza* della sovranità al popolo, v. anche C. MORTATI, *Commenti all'art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma 1975, in part. p. 22 ss., nonché ID., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Tomo Primo, Cedam, Padova 1969, in part. p. 97 ss.

¹³ Ciò che sarebbe reso possibile dalla natura di *figura soggettiva* del popolo (V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., 119 ss.).

¹⁴ *Ivi*, 114. In senso conforme, T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Camere - Tomo I (art. 55-63)*, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1984, p. 43 ss., 72-75.

2. Brevi cenni ad alcune forme di partecipazione politica già riconosciute ai non cittadini. Rilievi critici

L'obiettivo di questo contributo è quello di esaminare problematicamente la possibilità di attribuzione del diritto politico per eccellenza agli stranieri, e cioè il diritto di voto. L'esame, per quanto consideri anche le innovazioni prodotte dal diritto internazionale, mantiene come punto di riferimento l'attuale tenore della Carta costituzionale.

Non ci si soffermerà particolarmente, invece, su altre forme di partecipazione politica già riconosciute agli immigrati a livello regionale e locale¹⁵ e che, tuttavia, non consistono in poteri propriamente deliberativi attivi o elettivi, bensì meramente deliberativi-consultivi¹⁶.

Ci si riferisce, in particolare, per quanto riguarda gli strumenti di democrazia indiretta, alle Consulte per gli immigrati¹⁷ e al Consigliere aggiunto (con titolo a partecipare senza diritto di voto alle sedute del Consiglio), e, con riferimento agli strumenti di democrazia diretta, alla possibilità di far partecipare i non cittadini residenti ai referendum consultivi¹⁸.

Proprio in virtù della loro natura né attiva, né elettiva (in senso stretto), tali strumenti di partecipazione politica non presupporrebbero lo *status* di cittadino, dal momento che per il loro tramite non si concorrerebbe alla determinazione dell'indirizzo politico. Essi sarebbero, perciò, strumenti "aperti" anche ai non cittadini, giacché idonei a produrre effetti giuridici limitati. Conclusione, questa, che si fonderebbe sulla loro possibile efficacia meramente "persuasiva", di cui peraltro la stessa Corte costituzionale non ha mancato di prendere atto nella recente decisione¹⁹ sul *referendum* consultivo contemplato dalla L.R. Veneto n. 16 del 2014, il cui art. 1 prevedeva l'indizione, da parte del Presidente della Giunta regionale, di un *referendum* consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto sulla possibilità che la Regione diventasse una "Repubblica indipendente e sovrana". Al di là del merito della questione, ciò che conta rilevare è la premessa indicata dalla Corte costituzionale nel caso di specie per giungere alla dichiarazione di illegittimità costituzionale.

¹⁵ Fuoriesce, altresì, dalla presente indagine la questione concernente l'attribuzione ai non cittadini di quei diritti di libertà funzionalmente collegati alla partecipazione politica, quali ad esempio la libertà di riunione e di associazione e – ancor più nello specifico – la libertà di associazione in partiti politici. Su quest'ultimo profilo, v. M. PLUTINO, *Stranieri e diritto di associazione in partiti*, in V. Baldini (a cura di), *Multiculturalismo*, Cedam, Padova 2012, p. 293 ss.

¹⁶ Si ripercorre, perciò, la distinzione tracciata da T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., 75 ss., secondo cui, "nelle serie procedurali in cui si inserisce, il voto può assumere natura elettiva o deliberativa". Nel primo caso, il voto ha per oggetto la designazione ad un pubblico ufficiale; nel secondo, ha per oggetto una proposta. A sua volta, il voto deliberativo si distingue in voto attivo, che determina in via diretta la produzione dell'effetto, e voto consultivo, che si inserisce in un procedimento il cui atto finale non è determinato dai votanti, ma da altri soggetti od organi. Rimane inteso che, invece, il voto elettivo è, per sua natura, sempre attivo.

¹⁷ Sulla cui legittimità costituzionale la Corte si è pronunciata con la sentenza 22 luglio 2005, n. 300, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 2948 ss. In commento alla decisione si vedano S. BALDIN, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*; T.F. GIUPPONI, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, entrambi in *Forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it.

¹⁸ Su tali istituti, v. C. MANTOVAN, *Immigrazione e cittadinanza. Auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*, Milano 2007.

¹⁹ Corte costituzionale, sentenza 25 giugno 2015, n. 118.

Infatti, secondo il giudice delle leggi, “è giuridicamente erroneo equiparare il *referendum* consultivo a un qualsiasi spontaneo esercizio della libertà di manifestazione del pensiero da parte di più cittadini, coordinati tra loro. Il *referendum* è uno strumento di raccordo tra il popolo e le istituzioni rappresentative, tanto che si rivolge sempre all'intero corpo elettorale (o alla relativa frazione di esso, nel caso di referendum regionali), il quale è chiamato ad esprimersi su un quesito predeterminato. Inoltre, *anche quando non produce effetti giuridici immediati sulle fonti del diritto, il referendum assolve alla funzione di avviare, influenzare o contrastare processi decisionali pubblici, per lo più di carattere normativo*. Per questo, i *referendum* popolari, nazionali o regionali, anche quando di natura consultiva, sono istituti tipizzati e debbono svolgersi nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione o stabiliti sulla base di essa”²⁰.

Il passaggio della decisione sembra richiamare ancora una volta il pensiero schmittiano, se si ricorda che questi, da un lato, riteneva che “i diritti fondamentali in senso proprio sono essenzialmente diritti del singolo uomo libero e precisamente diritti che egli ha di fronte allo Stato”²¹ (libertà personale, libertà di coscienza, inviolabilità del domicilio, proprietà privata, segreto epistolare) e, dall'altro lato, sosteneva che “anche i diritti del singolo in collegamento con gli altri singoli devono pure essere considerati come veri diritti fondamentali”²² (libera manifestazione del pensiero, libertà di parola, libertà di stampa, libertà di culto, libertà di adunanza, libertà di associazione), almeno “fino a che il singolo non esca dalle condizioni non politiche del mero sociale e deve essere riconosciuta solo la libera concorrenza e la libera discussione dei singoli”²³.

In sostanza, la Corte, riecheggiando le dottrine costituzionali su *referendum* e rappresentanza, ha ritenuto che il *referendum* consultivo, lungi dal costituire una mera forma di manifestazione del pensiero, ridondi in attività di indirizzo politico, in modo non dissimile da altri strumenti di partecipazione politica (*in primis*, il diritto di voto).

Se, dunque, persino l'attribuzione ai non cittadini degli strumenti partecipativi più “deboli” sarebbe invero in grado di giustificare perplessità, il problema si pone *a fortiori* nel caso del diritto di voto, giacché in quel caso vi è un effetto giuridico immediatamente percepibile.

3. Il quadro normativo (internazionale, europeo, nazionale e sub-statale) di riferimento

Attualmente, in Italia, non vi è alcuna legge statale che disciplini l'estensione del suffragio ai cittadini stranieri residenti sul territorio nazionale, né per le elezioni politiche, né per quelle amministrative.

Peraltro, dal secondo punto di vista, non potrebbe nemmeno richiamarsi la legge n. 203 del 1994, di ratifica della Convenzione di Strasburgo del 1992 sulla *Partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale*, promossa dal Consiglio d'Europa ed entrata in vi-

²⁰ Sent. cit., *C.i.d.*, par. 5.

²¹ C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., 220.

²² *Ivi*, 221.

²³ *Ivi*, 221-222.

gore nel 1997²⁴, giacché l'Italia ha espresso riserva sulla Parte C della Convenzione stessa, che è anche la più innovativa, prevedendo proprio il conferimento agli stranieri dei diritti elettorali a livello locale²⁵, nella probabile convinzione, al di là della valutazione di merito politico, che è sempre presente in atti giuridici di questa specie, che il diritto costituzionale italiano non consenta detta estensione.

Pur tuttavia, nonostante tale riserva, in un primo momento la legislazione nazionale richiamava la Parte C della Convenzione nel T.U. sull'immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998) nel testo originario dell'art. 9, comma 4, lett. d), per dare concreta specificazione all'art. 2, comma 4, secondo cui "lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale", facendo riferimento all'esercizio dell'"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"²⁶.

Questa impostazione prescinde dai possibili vincoli del sistema costituzionale e riconosce al legislatore ordinario di agire in modo estensivo nell'attribuzione dei diritti (politici), anche oltre i vincoli internazionalmente assunti²⁷. Va da sé che una impostazione del genere consentirebbe al legislatore anche di poter espungere l'estensione legislativa del diritto, senza una previa modifica della fonte internazionale. Ciò peraltro spiegherebbe perché il d.lgs. n. 3 del 2007, nel sostituire integralmente l'art. 9 del T.U. sull'immigrazione, abbia potuto disporre – in modo più blando – che il diritto di partecipazione alla vita pubblica dei non cittadini avvenga "con le forme e nei limiti previsti dalla vigente normativa" (art. 9, comma 12, lett. d, n.f.).

Rimane inteso che l'abrogato richiamo alla Parte C della Convenzione, non solo non poteva in alcun modo ritenersi equivalente alla rimozione della riserva che su di essa aveva espresso lo Stato italiano, ma soprattutto lascia aperto il problema se sia compatibile con la Costituzione una decisione del legislatore interno che, indipendentemente dai vincoli internazionali, attribuisca i diritti politici a stranieri

Inoltre, occorre sottolineare che la menzionata modifica normativa "in senso restrittivo" ha riversato i propri effetti anche nella disciplina dell'ordinamento degli enti locali, se si

²⁴ Attualmente ratificata solo da 9 Paesi: Albania, Danimarca, Finlandia, Islanda, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Repubblica Ceca e Svezia. Oltre all'Italia, l'Albania e i Paesi Bassi hanno formulato un'espressa riserva sulla Parte C della Convenzione. Altri Stati europei, come Francia e Germania, non hanno neppure firmato la Convenzione.

²⁵ Art. 6, par. 1, della Convenzione: "Ciascuna Parte si impegna (...) a concedere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali ad ogni residente straniero, a condizione che questi soddisfi alle stesse condizioni di quelle prescritte per i cittadini ed inoltre che abbia risieduto legalmente ed abitualmente nello Stato in questione nei cinque anni precedenti le elezioni".

²⁶ Secondo T.F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 18 novembre 2006, p. 9-10, la disposizione non sarebbe comunque stata nulla di più di una "rivoluzione promessa" con "natura meramente simbolico-promozionale" e non in grado di superare la riserva opposta all'atto di diritto internazionale, ma semplicemente rivolta ad aprire un percorso interno conforme alla parte C della Convenzione.

²⁷ Sostiene la stessa tesi M. LUCIANI, *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, in AA.VV., *Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati*, Atti del Convegno della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Roma 21 giugno 1999, in www.cestim.it, p. 30 ss., su cui si vedano anche le note seguenti.

bada che l'art. 8, comma 5, del T.U.E.L. (d.lgs. n. 267 del 2000), dispone che "lo statuto (comunale), ispirandosi ai principi di cui (al T.U. sull'immigrazione), promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti"²⁸, non potendosi più giustificare, a questa stregua, forme particolarmente innovative della partecipazione politica degli immigrati.

Sempre in materia di attribuzione del diritto di voto agli stranieri, si può ricordare che l'art. 20, comma 2, lett. b), TFUE attribuisce ai cittadini dell'Unione "il diritto di voto e di eleggibilità (...) alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato". In sostanza, il diritto europeo già prevede un'ipotesi in cui il non cittadino può esercitare il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali che si svolgono in Italia, ciò in forza della particolare collocazione dell'ordinamento europeo²⁹, e della comune cittadinanza europea la quale trova il suo fondamento nella partecipazione dei rispettivi Stati all'Unione europea e nella condivisione dei valori comuni (art. 2 TUE)³⁰.

Tuttavia, l'estensione ai "cittadini europei" del diritto di voto attribuito in via di principio dalla Costituzione solo ai cittadini italiani (art. 48 Cost.), pur significativa delle aperture che il sistema costituzionale può trovare in fonti esterne, come i Trattati europei, non è in grado di condizionare in alcun senso gli esiti della presente indagine, dal punto di vista costituzionale, sulla eventuale possibilità di attribuzione del diritto di voto a tutti gli stranieri extracomunitari, anche se regolarmente soggiornanti. Ciò, per almeno tre ordini di ragioni.

Anzitutto, pur essendo la cittadinanza europea derivata e di secondo grado, ai sensi dell'art. 9 TUE, la sua istituzione presuppone l'esistenza di un ordinamento politico (europeo) comune³¹ e l'appartenenza a questo appare determinata dal concorso delle fonti dell'ordinamento europeo con le fonti del rispettivo ordinamento statale, cui spetta altresì di stabilire il contenuto dello *status civitatis* attribuito, comprensivo del diritto di elettorato attivo e passivo³².

Inoltre, la fattispecie disciplinata dal diritto primario europeo è di natura diversa rispetto a quella convenzionale, giacché il primo opera nell'ambito di un ordinamento comune cui gli Stati membri si sono sottoposti a condizione di reciprocità e senza riserve; un atto che per

²⁸ Sulla disposizione menzionata, si vedano i commenti di F. SCAGLIOTTI, *Articolo 8*, in M. Bertolissi (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Il Mulino, Bologna 2002, p. 91 ss.; L. VANDELLI, E. BARUSSO, *Articolo 8*, in L. Vandelli (coordinato da), *Commenti al T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali, I. Autonomie locali: disposizioni generali. Soggetti*, Rimini 2004, p. 366 ss., 393 ss.

²⁹ L'ordinamento europeo, secondo la giurisprudenza del giudice europeo, sarebbe direttamente integrato con quello degli Stati membri; mentre, secondo il giudice costituzionale italiano, sarebbe coordinato con l'ordinamento italiano, anche sulla base dell'art. 11 Cost., che consente delle limitazioni di sovranità. Sulla giurisprudenza costituzionale in merito, v. la nota n. 33. Per la giurisprudenza della Corte di Giustizia v.: sentenze del 5 febbraio 1964, C-26/62 (*Van Gend & Loos*); 15 luglio 1964, C-6/64 (*Costa v. E.N.E.L.*); 9 marzo 1978, C-106/77 (*Amministrazione delle finanze dello Stato v. Simmenthal*).

³⁰ Cfr. S. MANGIAMELI, *Article 2, The Homogeneity Clause*, in *The Treaty of European Union – A Commentary*, Springer, Berlin - Heidelberg - New York 2013, p. 109 ss.

³¹ "È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce".

³² A ciò si può aggiungere che, secondo G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. Pubbl.*, 2011, p. 425 ss., 443 ss., la cittadinanza europea, nel presupporre quella nazionale, costituisce la conferma, più che la negazione, di un concetto di cittadinanza escludente.

l'Italia trova il proprio fondamento originario nell'art. 11 Cost.³³. Diversamente, nel caso convenzionale, viene in rilievo l'art. 10 Cost., che impone alla legge di disciplinare la condizione giuridica dello straniero in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Infine, nel caso del diritto europeo l'eventuale contrasto fra la fonte sovranazionale e la Costituzione non va verificata in ordine a puntuali e singole violazioni della Carta, bensì, conformemente alla giurisprudenza e alla dottrina dei c.d. "controlimiti"³⁴, per le quali solo la violazione di un principio fondamentale che è a fondamento del sistema costituzionale, potrebbe dar luogo al controllo sulla legittimità del diritto europeo (*rectius*: della legge di esecuzione dei Trattati) da parte del giudice costituzionale.

Nel caso di specie, verrebbe in rilievo il principio democratico, il quale è sicuramente un principio supremo dell'ordinamento costituzionale, per le connessioni esistenti tra gli articoli 1, 48 e 139 Cost., e, pur tuttavia, le deroghe agli artt. 48 e 51 Cost. non incidono sul contenuto essenziale dello stesso³⁵, per cui non sussistono i presupposti per far valere dei "controlimiti".

Sembra, peraltro, essere quest'ultima la ragione assorbente che giustifica il regime speciale di cui sono beneficiari i cittadini europei, giacché non si potrebbe giungere alla medesima conclusione laddove fossero le fonti internazionali – e non il diritto europeo – a disporre in questo senso (ad esempio, mediante lo scioglimento della riserva sul Capitolo C della Convenzione di Strasburgo del 1992). La Corte costituzionale ha, infatti, chiarito in riferimento alla CEDU, ma con logica estensibile al caso di specie, che gli strumenti internazionali di tutela dei diritti costituiscono fonti interposte, come tali subordinate alle singole disposizioni della Carta³⁶ e, pertanto, nel caso di specie, si porrebbe il problema della compatibilità

³³ V. Corte cost., 27 dicembre 1973, n. 183, in *Giur. cost.*, p. 2401 ss., 2420; per uno spunto in tal senso v. già Corte cost., 27 dicembre 1965, n. 98, in *Giur. cost.*, 1965, p. 1322 ss., 1339 ss. Successivamente, il rapporto tra diritto interno e diritto europeo ha trovato una sua definitiva sistemazione in Corte cost., sentenza n. 170 del 1984, in *Giur. cost.*, 1984, p. 1098 ss.; sulla pronuncia v. le considerazioni di A. TIZZANO, *La Corte costituzionale e il diritto comunitario: vent'anni dopo*, in *Foro it.*, 1984, I, p. 2063 ss.; G. GEMMA, *Un'opportuna composizione di un dissidio*, in *Giur. cost.*, 1984, p. 1222 ss.; A. RUGGERI, *Comunità europee, Stato e regioni dopo la sent. n. 170/1984 della Corte costituzionale sull'efficacia dei regolamenti comunitari*, in *Le Regioni*, 1985, p. 433 ss.

³⁴ Sui c.d. controlimiti, cfr. in dottrina P. BARILE, *Rapporti fra norme primarie comunitarie e norme costituzionali e primarie italiane*, in *Com. intern.*, 1966, p. 14 ss., ora in *Scritti di diritto internazionale*, Padova 1967, p. 701 ss., 713; più diffusamente M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano 1995, p. 95 ss.; S. MANGIAMELI, *Unchangeable core elements of national constitutions and the process of European integration. For a criticism to the theory of the "controlimiti" (counter-limits / Schranken-Schranken)*, Lecture presented to the Summer School in European Public Law – 2009 September 6th – 11th – Konstanz (Germany), in *Teoria del diritto e dello Stato*, Roma, Aracne 2010.

³⁵ Cfr., in merito, e sul rapporto fra la Corte costituzionale, la Corte di Giustizia europea e la Corte EDU, S. MANGIAMELI, *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali*, in A. Pace (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale, nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantenario*, Milano, Giuffrè 2006, p. 471 ss.

³⁶ Cfr. Corte costituzionale, sentenze 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349, in *Giur. Cost.*, 2007, risp. p. 3475 ss. (con osservazioni di C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, p. 3518 ss.; A. MOSCARINI, *Indennità di espropriazione e valore di mercato del bene: un passo avanti (e uno indietro) della Consulta nella costruzione del patrimonio culturale europeo*, p. 3525 ss.) e p. 3535 ss. (con osservazioni di M. CARTABIA, *Le sentenze «gemelle»: diritti fondamentali, fonti, giudici*, p. 3564 ss.; A. GUAZZAROTTI, *La Corte e la CEDU: il problematico confronto di standard di tutela alla luce dell'art. 117, comma 1, Cost.*, p. 3574 ss.; V. SCIARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, p.

del riconoscimento del diritto di voto ai non cittadini, avente origine nel diritto internazionale, “e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione”³⁷, come gli artt. 1, 48 e 51 della Costituzione³⁸.

In sostanza, l’attribuzione del diritto di voto ai cittadini eurounitari nelle votazioni comunali si configura come una situazione del tutto particolare, che non giustifica necessarie estensioni anche ai cittadini extra-europei. Per contro, la mancanza di un obbligo internazionale, volto ad estendere il diritto di voto a costoro, rende necessaria una analisi dell’ordinamento interno rispetto al disposto costituzionale e alla possibilità che il legislatore ordinario, unilateralmente riconosca diritti di partecipazione politica ai cittadini extra-europei.

Ciò posto, le Regioni e gli enti locali, in tal senso, hanno avuto un ruolo – per così dire – sperimentale, giacché hanno tentato di varare interventi per il riconoscimento di una qualche forma di partecipazione politica (attiva e non meramente consultiva) in capo ai non cittadini.

A tal riguardo, ha certamente avuto un ruolo propulsivo anche l’analisi comparata con i sistemi di altri Stati che riconoscono il diritto di voto ai non cittadini nelle elezioni locali³⁹, pur in presenza di alcuni requisiti di residenza. Più in particolare, secondo una dettagliata analisi⁴⁰, nel panorama europeo sarebbero individuabili tre modelli di riferimento: [a] le discipline “inclusive”, caratterizzate da una generale apertura al diritto di elettorato nelle consultazioni locali (Irlanda, Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia, Paesi Bassi e Lussemburgo); [b] le discipline “intermedie”, con analoga struttura, ma con condizioni più stringenti (gli esempi più significativi sono quelli di Belgio⁴¹ e Svizzera⁴², ma possono altresì menzionarsi i casi di Estonia, Lituania e Slovenia⁴³, nonché quelli di Slovacchia⁴⁴ e Ungheria⁴⁵)⁴⁶; [c] le discipline “selettive”, tipiche di Stati dal passato coloniale, secondo cui possono accedere a tale diritto

3579 ss.). Si veda anche R. MORELLI, *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo alla luce delle recenti novità del Trattato di Lisbona*, in *Teoria del Diritto e dello Stato*, 3/2010, p. 413 ss.

³⁷ Sent. n. 348 cit., *C.i.d.*, par. 4.7, che così prosegue: “la completa operatività delle norme interposte deve superare il vaglio della loro compatibilità con l’ordinamento costituzionale italiano, che non può essere modificato da fonti esterne, specie se queste non derivano da organizzazioni internazionali rispetto alle quali siano state accettate limitazioni di sovranità come quelle previste dall’art. 11 della Costituzione”.

³⁸ Richiama la stessa problematica T.F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici*, cit., p. 8.

³⁹ M. MEZZANOTTE, *Il diritto di voto degli immigrati a livello locale, ovvero la necessità di introdurre una expansive citizenship*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 1 novembre 2012, ricorda che circa la metà degli Stati membri dell’Unione europea riconosce tale diritto, pur rimanendo fuori da tale novero proprio gli Stati in cui la presenza di immigrati è più numerosa (Francia, Germania e Italia).

⁴⁰ Condotta da D. FIUMICELLI, *L’integrazione degli stranieri può ancora passare dalla partecipazione politica? Spunti di carattere comparato e brevi considerazioni sulle proposte più recenti e sulle prassi locali*, in www.gruppodipisa.it, p. 1-39, 6 ss., e dalla quale provengono le informazioni nel testo.

⁴¹ Il Belgio richiede, tuttavia, la residenza nel Paese da almeno 5 anni, un giuramento di fedeltà alla Costituzione belga e l’iscrizione volontaria nei registri elettorali.

⁴² In cui la situazione è “a geometria variabile”, alla luce dell’art. 39, comma 1, della Costituzione svizzera: “La Confederazione disciplina l’esercizio dei diritti politici in materia federale e i Cantoni in materia cantonale e comunale”.

⁴³ Che prevedono invece limitazioni al diritto di elettorato passivo oppure al diritto di iscrizione ai partiti politici.

⁴⁴ In cui il diritto è rimesso a un notevole potere discrezionale delle autorità amministrative competenti.

⁴⁵ In cui il diritto è riconosciuto solo a chi “*is recognised as a refugee, immigrant or resident of Hungary*”.

⁴⁶ Nel 2013, la Grecia ha smesso di far parte di questo gruppo di Paesi per via della dichiarazione di incostituzionalità della legge che regolava il diritto di voto dei non cittadini.

solo gli stranieri di alcuni Paesi di provenienza (è il caso di Regno Unito⁴⁷, Spagna⁴⁸ e Portogallo⁴⁹).

Non riconoscono, invece, alcun diritto di voto ai non cittadini nelle elezioni locali sia la Francia, in cui è noto che sussiste uno strettissimo legame fra sovranità, cittadinanza e voto, sia la Germania, in cui, nel 1990, il *Bundesverfassungsgericht* ha annullato i tentativi di estensione del diritto di voto ai non cittadini extracomunitari da parte di alcuni *Länder* (Schleswig-Holstein e Hamburg), in base ad un'interpretazione del termine *Volk* secondo cui i soli cittadini potrebbero essere compresi nel corpo elettorale⁵⁰.

Neppure nel caso italiano, gli accennati tentativi – da parte delle Regioni e degli Enti locali – del riconoscimento del diritto di voto ai non cittadini extraeuropei nelle elezioni locali sono stati coronati da particolare successo.

Per un verso, le Regioni Toscana ed Emilia Romagna hanno cercato, mediante i rispettivi Statuti, di estendere il diritto di voto allo straniero regolarmente soggiornante⁵¹. La prima disponendo che “la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati” (art. 3, comma 6). La seconda prevedendo, per un verso, “nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti” (art. 2, lett. f) e, per altro verso, che “la Regione, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione (...) compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare” (art. 15, comma 1).

La sorte di queste disposizioni è nota, giacché la Corte le ha “derubricate” a previsioni prive di precettività, neppure assimilabili alle norme c.d. programmatiche della Carta (sentenze nn. 372 e 379 del 2004)⁵². Tanto è vero che, alla luce della loro asserita mancanza di

⁴⁷ Dove il diritto di voto è garantito per tutti i tipi di elezioni per i soli cittadini di Paesi del *Commonwealth*.

⁴⁸ L'art. 13 della Costituzione spagnola prevede sia la possibilità di regolare con legge il diritto di voto dei cittadini nelle elezioni locali, sia la possibilità di accordi bilaterali. Il legislatore spagnolo si è avvalso solo della seconda opzione, stipulando in particolare accordi con Paesi dell'America Latina.

⁴⁹ In cui il diritto non è generalmente riconosciuto, bensì attribuito ai cittadini di alcuni Paesi (ex colonie, come Brasile, Capo Verde e Angola) oppure a condizione di reciprocità sulla base di accordi internazionali.

⁵⁰ BVerfGE 83, 37 e BVerfGE 83, 60.

⁵¹ Occorre, peraltro, ricordare che la Regione Emilia-Romagna, nell'art. 8 della L.R. n. 5 del 2004, aveva già previsto che “la Regione (...) favorisce la realizzazione di percorsi partecipativi a livello locale (...) con particolare riferimento a forme di presenza, nei Consigli degli Enti locali di rappresentanti di immigrati e, ove consentito, all'estensione del diritto di voto agli immigrati”.

⁵² Cfr. Corte costituzionale, sentenze 2 dicembre 2004, n. 372, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 4022 ss. (con osservazioni di F. CUOCOLO, *I nuovi statuti regionali fra Governo e Corte costituzionale*, p. 4047 ss.; A. ANZON, *La Corte condanna all'«inefficacia giuridica» le norme «programmatiche» degli Statuti regionali ordinari*, p. 4057 ss.; A. MANGIA, *Il ritorno delle norme programmatiche*, p. 4068 ss.; E. RINALDI, *Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall'inefficacia giuridica delle norme programmatiche al superamento dell'ambigua distinzione tra contenuto «necessario» e contenuto «eventuale»*, p. 4073 ss.); 6 dicembre 2004, nn. 378 e 379, *ivi*, risp. p. 4111 ss. (con osservazioni di D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti regionali*, p. 4134 ss.; M. BENVENUTI, *Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c.d. contenuti eventuali degli statuti regionali*, p.4145 ss.) e p. 4161 ss. Rileva, in particolare, il seguente passaggio della sent. n. 372: “tali proclamazioni di obiettivi e di impegni *non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione*, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di inte-

normatività, il giudice delle leggi non ha neppure indagato nel merito la relativa questione di legittimità costituzionale, dichiarandola piuttosto inammissibile.

Invece, ove la Corte costituzionale fosse scesa nel merito della questione, si sarebbe posto il problema del riconoscimento del diritto di voto agli stranieri in relazione al limite cui la Carta sottopone gli Statuti regionali: l'armonia con la Costituzione e, dunque, nel caso di specie, con gli artt. 48 e 51 Cost., oltre che con lo stesso art. 1 Cost., per le ragioni già richiamate.

Per altro verso, vi sono stati gli “esperimenti” degli Statuti dei Comuni di Forlì e di Genova, con cui si voleva attribuire il diritto di voto ai non cittadini nelle elezioni circoscrizionali. Nel primo caso, il parere del Consiglio di Stato⁵³ in merito ha ritenuto legittima la scelta del Comune sulla base di due ragioni. Anzitutto, faceva leva sull'art. 17, comma 4, del TUEL, il quale utilizza il termine “popolazione”, che “implica chiaramente, nella sua onnicomprensività, che di essa fanno parte tutti i residenti, cittadini e non”⁵⁴. Inoltre, il Consiglio di Stato non rinveniva quale “*vulnus* ai principi costituzionali sanciti da(gli) articoli 48 e 51 (potesse) costituire la disposizione statutaria in esame (...), dato che lo straniero elettore a livello circoscrizionale non è chiamato a determinare le scelte di fondo dell'ente, né tanto meno a dare vita ad una maggioranza di governo, ma soltanto a far valere le proprie esigenze in forma partecipativa e consultiva in materia di servizi di base, ferma restando nella competenza del Consiglio comunale e degli altri organi di governo la funzione di indirizzo e di controllo politico e amministrativo”⁵⁵.

Ciononostante, nel caso dello Statuto del Comune di Genova, che peraltro non si era limitato ad attribuire il diritto di voto nelle sole elezioni circoscrizionali, bensì anche in quelle comunali, il tentativo è stato frenato sul nascere - appena pochi mesi dopo - dall'attività consultiva del Consiglio di Stato⁵⁶, che ha considerato illegittima la disciplina della partecipazione degli stranieri sia a livello circoscrizionale (in contrasto con la valutazione già compiuta dello Statuto del Comune di Forlì), sia a livello comunale.

Nell'interpretare gli artt. 48 e 51 Cost., il Consiglio di Stato ha ritenuto che tali disposizioni senz'altro “offrono ai cittadini la garanzia costituzionale del diritto di elettorato attivo e passivo”, ma che da ciò non possa derivare la preclusione “di estendere gli stessi diritti, in tal caso privi di copertura costituzionale, a soggetti privi della cittadinanza italiana”, qualora la legge statale disponga in tal senso. Infatti, gli artt. 48 e 51 fornirebbero una “garanzia mini-

grazione e di interpretazione delle norme vigenti. Qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali “a competenza riservata e specializzata”, cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque “essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione” (sentenza n. 196 del 2003). La questione, peraltro, implicherebbe la risoluzione della questione concernente la configurabilità di un diritto costituzionale regionale, che in questa sede non può essere oggetto di specifica trattazione e per la quale si rinvia a S. MANGIAMELI, *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2002, p. 43 ss.; S. MANGIAMELI, *Gli Statuti regionali ordinari: la questione della loro qualificazione sulla base dell'ordinamento concreto*, in ID., *Lecture sul regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2011, p. 137 ss., in part. 138-142.

⁵³ Consiglio di Stato, Sez. II, parere del 28 luglio 2004, n. 8007.

⁵⁴ Parere cit.

⁵⁵ Parere cit.

⁵⁶ Consiglio di Stato, Sez. I, parere n. 9771/2004.

ma” nei confronti di un gruppo “ristretto” (i cittadini), senza escludere un allargamento – non dovuto, ma possibile – dei soggetti beneficiari, che, secondo il Consiglio di Stato, dovrebbe essere previsto da un intervento del legislatore statale, in virtù dell’art. 117, comma 2, lett. a) e p), le quali rispettivamente attribuiscono alla potestà legislativa statale esclusiva “la condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea” e “la “legislazione elettorale (...) di Comuni, Province e Città metropolitane”.

In assenza di un tale esplicito intervento legislativo e dell’insufficiente richiamo al Capitolo C della Convenzione di Strasburgo del 1992 da parte del T.U. sull’immigrazione (nel testo allora vigente), il Consiglio di Stato ha perciò ritenuto che la fonte statutaria non fosse idonea ad attribuire il diritto di voto ai non cittadini, persino limitatamente alle circoscrizioni comunali. La via suggerita dal Consiglio di Stato parrebbe, perciò, essere quella dell’eventuale istituzione (da parte della legislazione statale) di una sorta di cittadinanza “minore”⁵⁷, o – più precisamente – di una cittadinanza “territoriale” del cittadino extracomunitario, al limitato fine di consentire l’esercizio del diritto di voto nelle elezioni comunali da parte di costoro.

La tesi, nonostante sia suggestiva per l’apertura civile che sottende, tuttavia, sembrerebbe provare troppo, giacché si paleserebbe un contrasto evidente con l’interpretazione più consolidata dell’art. 1 Cost. e con la titolarità del diritto di voto attribuita ai soli cittadini. Infatti, la Costituzione non sembra ammettere diversi livelli di cittadinanza e, quindi, diverse composizioni dei corpi elettorali, alcuni composti da soli cittadini e altri da cittadini e non cittadini, atteso che sussiste una unitarietà del medesimo⁵⁸. Tanto più, poi, che il riconoscimento del diritto di voto non rappresenterebbe neppure l’adempimento di un obbligo internazionalmente assunto o un obbligo a condizione di reciprocità (art. 16 Disp. legge gen.) ma costituirebbe un beneficio unilaterale.

4. L’interpretazione necessariamente restrittiva degli artt. 48 e 51 Cost.

Nella Costituzione italiana, invero, la *ratio legis* della menzione dei soli cittadini negli artt. 48 e 51 Cost. risiede in una precisa scelta del Costituente, che risponde peraltro esattamente alla classica dottrina, secondo cui solo il popolo (e, quindi, i cittadini) possono partecipare all’esercizio della sovranità. Questo assunto trova conforto anche in relazione alla visione storica avuta dal Costituente nel momento in cui i principi costituzionali venivano formulati, la quale non poteva prevedere gli sviluppi successivi legati ai processi di internazionalizzazione e di integrazione europea.

⁵⁷ Cfr. M. MEZZANOTTE, *Il diritto di voto degli immigrati a livello locale*, cit.

⁵⁸ Sull’indivisibilità e sull’unicità del corpo elettorale, v. G. FERRARI, *Elezioni* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 1985, vol. XIV, p. 606-649, 618; G. PITRUZZELLA, *Corpo Elettorale* (voce), in *Enc. Giur.*, Vol. X, Roma 1991, p. 1-7, 5. Nello stesso senso, in riferimento a un caso concreto venuto all’attenzione della Corte costituzionale (ord. n. 201 del 2013), v. J. DI GESÙ, *Il corpo elettorale “regionale” come potere dello Stato nel referendum propositivo-legislativo*, in *Giur. Cost.*, 2013, p. 2812 ss.

Vero è che, in altri casi – e valga per tutti quello dell'enunciazione del principio di eguaglianza all'art. 3 Cost.⁵⁹ – l'elemento letterale è stato superato in via interpretativa, per riconoscere a tutti – indistintamente – i diritti costituzionali⁶⁰, ma, nel caso di specie, non pare potervi essere dubbio sulla circostanza che la menzione dei soli cittadini risponda a una visione costituzionale ancora attuale e condivisa da altri stati (Francia – Germania) comparativamente confrontabili con il nostro. In tal senso, le formulazioni degli articoli 48 e 51 costituiscono diretto svolgimento del principio di sovranità di cui all'art. 1 Cost., ai sensi del quale “la sovranità appartiene al popolo” (si badi: non alla popolazione), “che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”.

Questo vincolo costituzionale, che non appare interpretativamente superabile, mette in discussione anche le aperture verso una partecipazione politica dei cittadini non europei espresse dal Consiglio di Stato nella valutazione di legittimità dello Statuto del Comune di Genova⁶¹. Una soluzione di quel tipo, che rimette al legislatore ordinario la possibilità di riconoscere i diritti di partecipazione politica agli stranieri, richiederebbe un puntuale supporto costituzionale. Infatti, gli artt. 48 e 51 Cost. non costituiscono una “garanzia minima”, eventualmente estensibile in via legislativa; piuttosto esprimono il collegamento dello *status* di cittadino con l'esercizio della sovranità, il quale esclude che per il diritto di voto possa aver luogo un'espansione legislativa (o sub-legislativa) dei diritti costituzionalmente garantiti ai soli cittadini.

Le conclusioni sin qui espresse, perciò, non mutano neppure nel caso in cui il tema in questione venga affrontato dal legislatore al più limitato fine dell'attribuzione del diritto di voto ai non cittadini (che soddisfino determinati requisiti di residenza) per le sole elezioni amministrative. In sostanza, il combinato disposto degli artt. 1 e 48 Cost. delimita la gamma di soggetti a cui compete l'esercizio della sovranità, circoscrivendola ai soli cittadini e, a questa stregua, la giurisprudenza costituzionale non sembrerebbe differenziare le elezioni politiche nazionali e quelle relative alla formazione degli organi di governo delle Regioni e delle autonomie locali territoriali. Infatti, come osserva la Corte, “gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità po-

⁵⁹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 23 novembre 1967, n. 120, in *Giur. Cost.*, 1967, p. 1577 ss., con osservazione di M. CHIAVARIO, *Uguaglianza tra cittadini e stranieri in materia di carcerazione preventiva per i reati doganali*, p. 1579 ss.

⁶⁰ Sul punto e, in particolare, sull'art. 2 Cost. come fattispecie “aperta” o “chiusa”, valga per tutti A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali – Parte generale*, Cedam, Padova 2003.

⁶¹ Tesi, questa, sostenuta anche in dottrina da M. LUCIANI, *Il diritto di voto agli immigrati*, cit., 33: “si possono riconoscere agli stranieri certi diritti (...) come diritti legislativi, ancorché non costituzionali. (...) Anche se non ci fosse altro, nel nostro ordinamento, che l'articolo 1 della Costituzione, il solo fatto di stabilire che la sovranità appartiene al popolo comporterebbe la conseguenza dell'attribuzione ai cittadini italiani dei diritti politici, poiché la titolarità in capo ai singoli di tali diritti è immanente al concetto stesso di sovranità popolare. Questo, però, non significa che, visto che gli stranieri non hanno *diritti politici costituzionali*, essi non possano avere *diritti politici legislativi*, e cioè diritti riconosciuti dalla legge, non già dalla Costituzione”. L'art. 1, secondo l'A., avrebbe la sola funzione di escludere l'attribuzione agli stranieri di diritti politici il cui esercizio comporti il compimento di atti di sovranità. Pertanto non si potrebbe riconoscere loro il diritto di votare alle elezioni politiche nazionali. Nello stesso senso, v. anche M. CARTA, *La partecipazione alla vita pubblica dello straniero nella prospettiva del diritto internazionale*, in *Federalismi.it*, 5 marzo 2014.

polare”⁶². Pertanto, non è possibile giustificare alcuna diversa capacità elettorale nei due tipi di consultazioni che si fondi sulla distinzione fra sovranità e autonomia⁶³.

Né potrebbe farsi leva sulla diversa natura degli atti adottati, giacché non solo la legge, l’atto espressivo della volontà generale, è rivolta alla cura dell’interesse pubblico, bensì anche gli atti normativi posti in essere in ambito locale (e con efficacia territorialmente limitata). Di conseguenza, la diversa natura – regolamentare, anziché legislativa – degli atti adottati in ambito locale, non sarebbe in grado di giustificare il coinvolgimento dei non cittadini nelle elezioni amministrative e, in ogni caso, farebbe rimanere costoro senz’altro esclusi dalle elezioni regionali, posto che le Regioni esercitano funzioni legislative.

Infine, non è mancato chi ha ribadito che, diversamente opinando, “verrebbe a determinarsi una torsione insopportabile del linguaggio costituzionale, piegato strumentalmente al servizio di una causa pur tuttavia giusta, ed uno scostamento troppo vistoso, incolmabile, rispetto alla ratio immanente degli enunciati in parola, nella quale si specchia un chiaro *original intent* a finalità esclusiva manifestato in occasione della redazione della Carta. La qual cosa, dunque, obbligherebbe ad una inammissibile manipolazione dello stesso ‘nucleo duro’ racchiuso nell’art. 48. D’altro canto, l’intenzione del Costituente era (e, forse, ancora oggi è) sorretta da una risalente e consolidata tradizione storico-positiva, (...) volta ad escludere gli stranieri dal campo dei diritti politici, riservato all’esclusivo dominio dei *cives*”⁶⁴.

In conclusione, *de iure condito*, in assenza di uno specifico obbligo internazionale, non appare sostenibile l’attribuzione del diritto di voto ai non cittadini nelle elezioni locali, giacché si violerebbe il dettato degli artt. 48 e 51 Cost., sia nel caso in cui fosse prevista da un atto avente forza di legge (nazionale o regionale), sia (e *a fortiori*) se fosse disposta da un’altra fonte del diritto subordinata. Sarebbe piuttosto necessaria una revisione costituzionale, al fine di espandere la pletera dei soggetti a cui il legislatore può garantire il diritto di elettorato⁶⁵.

⁶² Cfr. Corte costituzionale, sentenza 12 aprile 2002, n. 106, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 867 ss. (con osservazioni di F. CUOCOLO, *Parlamento nazionale e «parlamenti» regionali*, 873 ss.; C. PINELLI, *Continuità e discontinuità dell’impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*, 878 ss.; N. ZANON, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del Titolo V*, 884 ss.; A. MANGIA, *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, 885 ss.). Si vedano, inoltre, sentenza 4 febbraio 2003, n. 29, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 169 ss. (con osservazione di F.S. CANTELLA, *Il difficile equilibrio tra potere giurisdizionale e Assemblee legislative: appunti su un problema ancora aperto*, 185 ss.); sentenza 24 ottobre 2007, n. 365, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 4021 ss. (con osservazioni di S. BARTOLE, *La Corte costituzionale chiude al «federalismo» dal basso*, 4039 ss.; A. MANGIA, *Il federalismo della «descrizione» e il federalismo della «prescrizione»*, 4045 ss.; P. PASSAGLIA, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, 4052 ss.). In dottrina, v. M. MANETTI, *Profili costituzionali in materia di diritto alla cittadinanza degli immigrati*, in *Rass. Parl.*, 2014, p. 515 ss., 526.

⁶³ Così A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *Consulta online*, 1° aprile 2015, www.giurcost.org, p. 132 ss., 141. In senso conforme, T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., 75-76, che elenca tutti i tipi di elezione e di *referendum* previsti in costituzione nelle “forme mediante le quali i cittadini iscritti nelle liste elettorali esercitano la loro sovranità”. Per una ricostruzione delle diverse teorie in merito alla nozione di popolo nell’esercizio del potere sovrano, v. R. ROMBOLI, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1984, p. 159 ss., in part. 173 ss.

⁶⁴ A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini*, cit., 143.

⁶⁵ In senso conforme, T.E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it.

Peraltro, anche i comportamenti recenti del legislatore di revisione costituzionale inducono a ritenere che il dato letterale dell'art. 48 Cost. (in combinazione con l'art. 1 Cost.) non sia superabile attraverso un'interpretazione evolutiva, prendendo in considerazione una mutata sensibilità in merito, quanto meno perché nelle recenti modifiche costituzionali è stato ribadito il principio nella sua formulazione tradizionale, per il quale il diritto di voto spetta esclusivamente ai cittadini. Basti considerare la legge di revisione costituzionale n. 1 del 2000, la quale, nell'aver introdotto il terzo comma dell'art. 48 Cost., relativo all'esercizio del diritto di voto da parte degli italiani residenti all'estero, ha indirettamente confermato l'*intentio* dell'Assemblea Costituente di voler conferire ai soli cittadini l'esercizio del diritto di voto⁶⁶.

Il dato positivo, pertanto, non consente l'estensione in via legislativa del diritto di voto ai non cittadini e la conclusione non può mutare, se si considera che alcuni doveri tipici del cittadino sono suscettibili di estensione anche ai non cittadini⁶⁷. In particolare, da un lato, il fatto che anche i non cittadini soggiacciano agli obblighi contributivi e che il dovere di difesa della Patria possa riferirsi anche agli apolidi residenti nella Repubblica⁶⁸, e, dall'altro, il fatto che la Costituzione, all'art. 51, contempra gli italiani non appartenenti alla Repubblica ai fini dell'equiparazione coi cittadini non costituiscono argomenti dirimenti per poter, di converso, affermare la spettanza a costoro – non cittadini, perciò non appartenenti al popolo italiano, ma tutt'al più (e solo nel secondo caso) riconducibili alla *nazione* italiana – del diritto di voto secondo le norme della Carta⁶⁹.

Sembra comunque plausibile osservare che, in realtà, le attuali istanze di estensione del diritto di voto ai non cittadini, che rispondono a un (nobile) bisogno diffuso di prevedere forme di appartenenza e di proiezione politico-rappresentativa degli stranieri residenti, abbiano maturato un certo radicamento in Italia.

Nondimeno, se questo è il fine, l'eventuale estensione del diritto di voto ai non cittadini potrebbe non costituire una concreta e lungimirante soluzione e, per di più, potrebbe assumere nel lungo periodo un carattere discriminatorio, in quanto – per i limiti intrinseci che la soluzione prospettata porterebbe con sé – finirebbe con il differenziare il cittadino *pleno iure* dallo straniero incolato.

Ora, atteso che il riconoscimento del diritto di voto in ambito locale per gli stranieri extraeuropei sarebbe comunque ricongiunto almeno alla stabile residenza nel territorio comunale per un certo numero di anni e possibilmente anche a una stabilità lavorativa e contribu-

⁶⁶ Questo stesso argomento è speso da T.E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, cit., e richiamato da M. MEZZANOTTE, *Il diritto di voto degli immigrati a livello locale*, cit., 7.

⁶⁷ Sul tema v. G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino 2007, p. 86 ss.

⁶⁸ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 18 maggio 1999, n. 172, in *Giur. Cost.*, 1999, p. 1697 ss., con osservazioni di E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, p. 1705 ss.; G. MOSCHELLA, *Sul mantenimento dell'obbligo del servizio militare di leva per gli apolidi: una interpretazione discutibile della Corte*, p. 1728 ss.

⁶⁹ Si ricorda, a questo proposito, che l'art. 53 Cost. riferisce espressamente il dovere contributivo non ai soli i cittadini, bensì a "tutti". Inoltre, l'art. 52, pur definendo come "sacro" il dovere di difesa della Patria per il solo cittadino, nondimeno dispone, senza distinzione fra cittadini e non, che "il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge".

tiva, appare più logico pensare che il superamento del problema dell'inclusione sociale dei migranti e della loro partecipazione alla vita civile e politica del Paese, anziché per un problematico e, in fin dei conti, riduttivo diritto di voto per le elezioni amministrative, dovrebbe passare per la via maestra della riforma della disciplina della cittadinanza⁷⁰, per la quale – nonostante certamente ricada nella “materia costituzionale”⁷¹ – non vi sono preclusioni costituzionali che ostino a modifiche della legislazione ordinaria che rendano la procedura di naturalizzazione meno onerosa di quella in atto prevista, soprattutto per coloro che sono giunti nel nostro Paese in minore età e che si sono radicati attraverso la stabile residenza e l'integrazione maturata. Senza considerare, poi, che per gli stranieri extraeuropei nati nel territorio italiano il conferimento della cittadinanza, se non proprio automatico (in ragione dello *ius soli*), potrebbe quanto meno essere subordinato a un periodo più breve dei diciotto anni attualmente previsti.

⁷⁰ Sul punto – e, più in particolare, sul problema dell'acquisto della cittadinanza da parte del figlio di stranieri nato in Italia – sia consentito richiamare il nostro *Immigrazione e figli: il problema dell'acquisto della cittadinanza da parte del figlio di stranieri nato in Italia*, in www.issirfa.cnr.it, sezione *Studi e interventi*, dicembre 2014. Con un più ampio respiro sul tema della cittadinanza, v. C. AMIRANTE, *Cittadinanza* (voce), in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma 1988, p. 1-22; D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Giappichelli, Torino 2011; V. LIPPOLIS, *Il significato della cittadinanza e le prospettive di riforma della legge n. 91 del 1992*, in *Rass. Parl.*, 2010, p. 151-164; R. CLERICI, *Cittadinanza* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino 1989, p. 112-143; *Id.*, *Cittadinanza* (voce), in *Novissimo Digesto Italiano*, UTET, Torino 1980, p. 1265-1276.

⁷¹ Anche se l'espressione “materia costituzionale” contenuta nell'art. 72, ult. comma, Cost. (al fine di disporre la riserva di Assemblea) è stata sempre interpretata dalla giurisprudenza costituzionale nel senso che vi rientrino solo le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali (v. sentenza Corte costituzionale, 23 dicembre 1963, n. 168, in *Giur. Cost.*, 1963, p. 1644 ss.), deve ritenersi che le disposizioni della Carta e quelle che questa prevede che siano approvate con il procedimento di cui all'art. 138 Cost. non esauriscono la “materia costituzionale”, sul punto v. C. Esposito, *Commento art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 1 ss.