

GIANPIERO COLETTA

L'ATTRIBUZIONE DEL DIRITTO DI VOTO AGLI IMMIGRATI EXTRACOMUNITARI E LA SUA COMPATIBILITÀ CON L'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE

1. La trasformazione dell'Italia in Paese d'immigrazione e l'assenza di ostacoli costituzionali all'approvazione di una legge che renda più agevole l'acquisto della cittadinanza per gli extracomunitari regolarmente residenti

Nel nostro Paese, la Costituzione ha attribuito il diritto di voto ai cittadini che hanno raggiunto la maggiore età¹, ma la legge n. 91 del '92² ha reso difficile l'acquisto della cittadinanza per gli immigrati che provengono da Stati che non appartengono all'Unione europea e per i loro figli³. Non sfugge, infatti, che l'extracomunitario che non ha ascendenti italiani e che non diventa cittadino per matrimonio⁴ può ottenere la concessione della cittadinanza solo dopo 10 anni di regolare residenza⁵. È noto, inoltre, che lo straniero che nasce in Italia può diventare cittadino solo se i suoi

- 1 In proposito v., fra i tanti, T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1984, p. 43 e ss. e G. PITRUZZELLA, *Elezioni. II) Elezioni politiche: elettorato*, in *Enc. giur.*, vol. XII, Roma, 1989, p. 2.
- 2 Sulla legge n. 91 del 5 febbraio 1992 v., fra gli altri, E. GROSSO, *Una nuova disciplina della cittadinanza italiana*, in *Giur. It.*, 1992, vol. IV, p. 320 e ss.; R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1993; G. KOJANEC, *Nuove norme sulla cittadinanza. Riflessi interni ed internazionali*, Milano, 1995; S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana. vol. II: Legge 5 febbraio 1992 n. 91*, Milano, 1996.
- 3 Così B. BAREL, *Art. 1*, in T. BALLARINO, B. NASCIMBENE, B. BAREL (a cura di), *Nuove norme sulla cittadinanza*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1993, p. 12 e G. ZINCONI, *Due pesi e due misure: pronipoti d'Italia e nuovi immigrati*, in Id. (a cura di), *Familismo legale. Come (non) diventare italiani*, Roma-Bari, 2006, p. 3 e ss.
- 4 Come è noto, l'acquisto della cittadinanza per matrimonio è regolato dall'articolo 5 della legge del '92, così come modificato dall'articolo 1, comma 11 della legge n. 94 del 15 luglio 2009. Sulla nuova formulazione dell'articolo 5 v., in generale, F. TESTINI, *Cittadinanza italiana: la nuova normativa*, in www.overlex.com, 2009, pp. 1-2.
- 5 Sul punto v. S. BARIATTI, *op. cit.*, pp. 36-37.

genitori sono già regolarmente residenti e solo se ha risieduto nel territorio dello Stato in modo legale e senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età⁶.

L'attuale legge sulla cittadinanza è andata, quindi, ad incidere sull'identità degli aventi diritto al voto, perché ha favorito l'acquisto dello *status civitatis* da parte delle sole persone che hanno origini italiane e ha mostrato un atteggiamento di chiusura nei confronti degli stranieri non comunitari che si trovano nella situazione opposta⁷.

Con le sue scelte, il legislatore ha agito come se l'Italia fosse ancora un Paese di emigrazione ed ha manifestato una sostanziale indifferenza verso le ragioni e le necessità di parecchi immigrati⁸.

Dobbiamo, tuttavia, ricordare che, a partire dagli anni '70 del secolo passato, si è registrato un importante cambiamento nelle dinamiche migratorie con l'estero e l'Italia si è progressivamente trasformata in un Paese d'immigrazione⁹. Quella del '92 è, dunque, una legge che guarda al passato e non tiene in alcuna considerazione i mutamenti sociali e demografici che hanno interessato il Paese¹⁰.

Oggi, a distanza di quasi venti anni dalla sua entrata in vigore, l'intervento legislativo in questione palesa ancor di più la sua "irragionevolezza". È davvero singolare, infatti, che, a causa della sua vigenza, possono partecipare alla determinazione delle scelte politiche persone di origine italiana che hanno sempre vissuto all'estero e non adempiono i doveri di solidarietà, mentre non possono farlo numerose persone che non hanno ascendenti

6 B. Barel, *Art. 4*, in T. BALLARINO, B. NASCIMBENE, B. BAREL (a cura di), *Nuove norme sulla cittadinanza*, cit., p. 24, ha ritenuto evidente che, "di fronte al crescente fenomeno dell'immigrazione di stranieri in Italia e quindi di nascite di figli di stranieri nel territorio nazionale, il legislatore ha voluto ridimensionare il ruolo attribuito alla circostanza della nascita in Italia ed impedire che ne derivasse l'acquisto automatico della cittadinanza per volontà dell'interessato, a prescindere da ogni effettivo stabile legame fra il soggetto e il territorio italiano nel periodo successivo alla nascita".

7 In tal senso E. GROSSO, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *Dir. pubbl. com. eur.*, 2000, p. 511.

8 Al riguardo v., per tutti, F. PASTORE, *La comunità sbilanciata. Diritto della cittadinanza e politiche migratorie nella storia italiana post-unitaria*, in *www.stranieriinitalia.com*, 2002, p. 5.

9 Cfr. G. GALLO E G. TINTORI, *Come si diventa cittadini italiani. Un approfondimento statistico*, in G. ZINCONI (a cura di), *Familismo legale. Come (non) diventare italiani*, cit., p. 108.

10 Così G. ZINCONI, *Il perché del presente e gli auspici per il futuro che potrebbe essere migliore*, in Id. (a cura di), *op. cit.*, p. 143 e ss.

italiani, ma risiedono stabilmente nel territorio dello Stato, vi svolgono un'attività lavorativa ed hanno individuato in esso il centro principale della loro sfera di interessi¹¹.

Di fronte ad una situazione di questo tipo, la dottrina ha individuato le strade che il legislatore potrebbe percorrere per rendere la nostra comunità politica meno sbilanciata¹². Si è, così, affermato che l'obiettivo è raggiungibile in due modi: si potrebbe operare una modifica della legge n. 91 per agevolare l'acquisto della cittadinanza da parte degli extracomunitari che non hanno sangue italiano ma sono pienamente inseriti nella vita sociale ed economica del Paese, o si potrebbe adottare una normativa che riconosca il diritto di voto a tutti gli immigrati maggiorenni che risiedono sul territorio dello Stato in maniera stabile e regolare¹³. Bisogna solo verificare se queste strade siano entrambe costituzionalmente percorribili.

Soffermandoci sulla prima, è indubbio che lo sia e diversi sono gli argomenti che consentono di arrivare ad una simile conclusione.

In primo luogo, è da ricordare che nella carta costituzionale vi sono disposizioni che fanno esplicito riferimento alla Nazione, ma in nessuna di esse si è stabilito che, per essere cittadini, bisogna necessariamente avere origini italiane¹⁴.

Occorre, poi, sottolineare che in Costituzione non sono stati indicati i requisiti da possedere per essere cittadini e che l'articolo 22 si è limitato

11 Secondo E. GROSSO, *op. ult. cit.*, pp. 510-511, nel nostro Paese vi è una doppia incongruenza, perché vi sono, da un lato, non cittadini in senso giuridico "che vivono stabilmente nel territorio dello Stato e subiscono quotidianamente (e non solo episodicamente) le decisioni pubbliche" e, dall'altro, "cittadini in senso giuridico che, per il fatto di essersi stabilmente trasferiti ed integrati in altre comunità politiche, hanno perso il contatto diretto e continuativo con il popolo, non sono minimamente coinvolti dalle decisioni pubbliche assunte da o in nome di quel popolo, e ciò nondimeno, restano titolari dei diritti politici".

12 In proposito v., in generale, E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, 2001, p. 121 e ss.

13 Cfr. P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in *www.federalismi.it*, n. 11/2003, p. 2 e ss.

14 Come ha opportunamente ricordato S. BARTOLE, *La nazione italiana e il patrimonio costituzionale europeo*, in *Dir. pubbl.*, 1997, p. 9, il nostro Costituente ha optato a favore di una concezione civica della Nazione, nel senso che "l'appartenenza alla Nazione non è fondata sul legame etnico che, pur implicando un riferimento a tradizioni storiche e culturali, rinvia in ultima istanza a legami di terra e sangue, ma si identifica con l'accettazione volontaria di dati valori civici e costituzionali della nostra comunità statale".

ad affermare che nessuno può essere privato della cittadinanza per motivi politici¹⁵. Pertanto, ad eccezione di quanto previsto nell'articolo 22, il testo fondamentale non ha posto alcun limite generale alla libertà del Parlamento di "determinare i criteri per l'acquisto, la perdita o il riacquisto dello *status civitatis*"¹⁶.

Non va, infine, dimenticato che anche nella legge n. 91 del '92 vi sono disposizioni che riconoscono lo *status civitatis* a chi non ha ascendenti italiani e che tali disposizioni non sono mai state dichiarate illegittime dalla Corte¹⁷.

È chiaro, insomma, che non vi sono ostacoli costituzionali all'approvazione di un intervento legislativo che modifichi i criteri di attribuzione della cittadinanza e spetta, dunque, al solo legislatore statale decidere se agire in questa direzione, o non farlo¹⁸.

2. I diritti costituzionali dei cittadini e la loro estendibilità agli stranieri

Dobbiamo ora verificare se anche l'approvazione di un intervento legislativo che riconosca il diritto di voto a tutti gli immigrati regolarmente residenti sia compatibile con il dettato costituzionale.

Per capire ciò è utile, in prima battuta, individuare i diritti costituzionali dei non cittadini¹⁹.

15 Sull'articolo in questione v., per tutti, U. DE SIERVO, *Art. 22*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1978, p. 1 e ss. Secondo R. ROMBOLI, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, p. 167, da tale disposizione emerge che il legislatore, nel disciplinare la cittadinanza, non può dirsi "vincolato dal concetto di nazionalità, nel senso di dover necessariamente preferire quei criteri che assicurino la continuità del carattere italiano del popolo, tanto da doversi ritenere incostituzionale una legge sulla cittadinanza che prescindesse in assoluto da tali criteri". Per un diverso orientamento v. G. GUARINO, *Lezioni di diritto pubblico*, Milano, 1967, pp. 61-62.

16 R. CLERICI, *op. cit.*, p. 172.

17 Cfr. P. BONETTI, *op. cit.*, p. 25.

18 Così M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997, pp. 476-477. Al riguardo v. anche J. HABERMAS, *Cittadinanza politica e identità nazionale*, in *Id.*, *Morale, diritto, politica*, Torino, 1992, p. 105 e ss. e G. E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna, 1993, p. 167 e ss.

19 Sui diritti costituzionali degli stranieri v., fra gli altri, L. CARLASSARE, *Forma di stato e diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 1995, p. 54 e ss. e F. CERRONE, *Identità civica e diritti degli stranieri*, in *Pol. dir.* 1995, p. 444 e ss.

Un'operazione di questo tipo non è affatto agevole, perché nel testo fondamentale manca un elenco dei diritti in questione²⁰ e l'unica disposizione costituzionale che si occupa dei diritti degli stranieri è il secondo comma dell'articolo 10, che si limita ad affermare che la condizione giuridica dei non cittadini è regolata dalla legge, in conformità delle norme e dei trattati internazionali²¹.

Occorre, poi, sottolineare che in Costituzione i soli diritti fondamentali espressamente conferiti ai non cittadini sono quelli previsti nel terzo e nel quarto comma dell'articolo 10²². Gli altri diritti, infatti, o sono genericamente riconosciuti a tutti gli individui, o sono conferiti ai cittadini, o sono attribuiti a soggetti puntualmente determinati²³.

- 20 Va, poi, sottolineato che in Costituzione manca pure una definizione di straniero. Su tale assenza e, più in generale, sui molteplici significati del termine "straniero" v. E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XV, Torino, 1999, p. 158 e ss. e P. PASSIGLIA E R. ROMBOLI, *La condizione giuridica dello straniero nella prospettiva della Corte costituzionale*, in M. REVENGA SÁNCHEZ (a cura di), *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*, Valencia-Milano, 2005, p. 13 e ss.
- 21 Su tale disposizione v., fra i tanti, P. Barile, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953, p. 32 e ss.; G. D'ORAZIO, *Effettività dei diritti e condizione dello straniero*, in *Dir. e soc.*, 1973, p. 943 e ss.; A. CASSESE, *Art. 10*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 509 e ss.; E. GROSSO, *op. ult. cit.*, p. 159 e ss. Secondo P. PASSIGLIA E R. ROMBOLI, *op. cit.*, p. 17, di questa disposizione è opportuno "sottolineare la portata fortemente critica nei confronti del passato che emerge dalla previsione di una riserva di legge". A loro avviso, infatti, con tale previsione si è voluto "impedire ogni perpetuarsi della prassi seguita durante il fascismo, quando era l'amministrazione a dettare la disciplina essenziale, seguendo per lo più un'impostazione xenofoba".
- 22 Come è noto, se nel terzo comma dell'articolo 10 si fa riferimento al diritto d'asilo dello straniero nel territorio della Repubblica, nel comma successivo si riconosce al non cittadino che vive in Italia il diritto a non essere estradato per reati politici. Su quest'ultima disposizione v., per tutti, A. CASSESE, *op. cit.*, p. 544 e ss. Per quanto riguarda, invece, il diritto d'asilo v. P. Ziotti, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento italiano*, Padova, 1988; L. CHIEFFI, *La tutela costituzionale del diritto di asilo e di rifugio a fini umanitari*, in M. REVENGA SÁNCHEZ (a cura di), *Problemas constitucionales de la inmigración*, cit., p. 173 e ss.; F. RESCIGNO, *Il diritto d'asilo tra previsione costituzionale, spinta europea e "vuoto" normativo*, in *Pol. dir.*, 2004, p. 151 e ss.; G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007, p. 171 e ss.; M. BENVENUTI, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, 2007; G. CORDINI, *Il diritto d'asilo: origine storica e sua configurazione giuridica negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, in AA. VV., *Studi in onore di V. Atripaldi*, vol. II, Napoli, 2010, p. 923 e ss.
- 23 Al riguardo v. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, pp. 222-223 e M. CUNIBERTI, *op. cit.*, pp. 127-128.

Va, comunque, segnalato che per la maggior parte degli studiosi i diritti costituzionali che non sono espressamente riferiti ai cittadini devono essere attribuiti anche ai non cittadini, mentre le posizioni giuridiche attive testualmente riconosciute ai cittadini sono nella piena disponibilità del legislatore ordinario, che ne può estendere la titolarità agli stranieri entro i limiti ricavabili dal secondo comma dell'articolo 10²⁴. Sembra, quindi, che l'orientamento prevalente in dottrina sia quello di considerare tutti i diritti costituzionali riferiti ai cittadini italiani attribuibili agli stranieri per via legislativa²⁵.

Le cose, però, non stanno in questo modo e per molti autori gli articoli 48, 49, 50 e 51 del testo fondamentale riservano la titolarità dei diritti politici ai soli cittadini italiani e ne vietano l'estensione legislativa agli stranieri²⁶. A

24 Di questo avviso sono, fra gli altri, P. BARILE, *op. cit.*, p. 51 e ss.; F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Milano, 1958, p. 82 e ss.; P. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1970, p. 396 e ss.; A. BARBERA, Art. 2, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 117, nt. 39; A. CASSESE, *op. cit.*, p. 508 e ss.; G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana (asilo – condizione giuridica – estradizione)*, Padova, 1992, p. 109 e ss. Per un diverso orientamento v. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 1990, p. 144 e ss., a giudizio del quale le disposizioni costituzionali si riferiscono ai soli cittadini, mentre è la legge sulla condizione giuridica dello straniero prevista dal secondo comma dell'articolo 10 a poter disciplinare i diritti e i doveri dei non cittadini, seppur con il vincolo di osservare le norme e i trattati internazionali vigenti in materia. Del medesimo parere sono anche G. ZAGREBELSKY, *Questioni di legittimità costituzionale della l. 3 febbraio 1963 n. 69 istitutiva dell'ordine dei giornalisti*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 349 e ss. e N. AMODIO, *Espulsione e diritti dello straniero*, in *Giur. cost.*, 1987, p. 3322.

25 Cfr. C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in Id, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 24, nt. 19; M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 225; L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionale e identità culturale*, Torino, 1996, p. 31 e ss.; A. CIANCIO, *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quad. cost.*, n. 1/2002, p. 63 e ss.; G. FRANCHI SCARSELLI, *Sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri*, in *Dir. immigraz. citt.*, 2003, n. 3, p. 35 e ss.; E. BETTINELLI, *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva*, in P. CARETTI (a cura di), *Quaderno n. 15 dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Seminario 2004, Torino, 2005, p. 44 e ss.

26 Sono giunti a questa conclusione C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, pp. 139-140; G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, cit., p. 307 e ss.; F. LANCHESTER, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, vol. XLVI, Milano, 1993, p. 1123-1124; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, 1997, p. 201 e ss.; G. CHIARA, *Titolarità del voto*

loro avviso, il legislatore ordinario non potrebbe mai attribuire ai non cittadini il diritto di voto o un qualsiasi altro diritto di partecipazione perché, così facendo, opererebbe un vero e proprio strappo alla Costituzione²⁷.

Una conclusione di questo tipo non è tuttavia condivisibile perché gli articoli presi in considerazione si limitano a riconoscere la titolarità dei diritti politici ai cittadini ed in nessuno di essi si vieta al legislatore ordinario l'assegnazione di tale titolarità agli stranieri²⁸.

È evidente, inoltre, che la dottrina in esame non spiega per quale ragione il riferimento testuale ai cittadini contenuto nelle varie disposizioni costituzionali non debba essere interpretato in modo uniforme²⁹. Non si comprende, cioè, per quale motivo l'attribuzione ai soli cittadini dalle libertà di riunione e di associazione non impedisca al legislatore di estendere il godimento di tali libertà agli stranieri, mentre il medesimo riferimento letterale contenuto negli articoli sui diritti politici "sancirebbe il principio opposto, vietando al legislatore proprio ciò che altrove ha consentito"³⁰.

e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza, Milano, 2004, p. 131; T.E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in www.forumcostituzionale.it, 2004.

27 Va, poi, ricordato che F. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività e tutela dello straniero nell'ordinamento italiano*, in AA. VV., *Studi in memoria di Gaetano Severino*, Milano, 1966, p. 316 e ss. e P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Cittadinanza italiana, partiti politici e loro cariche dirigenti*, in *Dir. soc.*, 1979, p. 706 e ss. ritengono che il nostro testo fondamentale vieti l'estensione dei diritti politici agli stranieri in modo assoluto, perché il divieto in questione non può essere superato nemmeno con il ricorso alla revisione costituzionale.

28 Coma ha opportunamente osservato E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, cit., p. 175, "dal tenore letterale delle disposizioni costituzionali che tutelano i diritti politici non sembra potersi automaticamente dedurre un obbligo di esclusione dei non cittadini dall'esercizio di tali diritti". Secondo l'autore, le disposizioni in parola "sembrano limitarsi a fondare un ambito di *garanzia costituzionale* delle libertà politiche per i cittadini italiani, mentre non sembrano porre alcun vincolo alla sfera della *liceità costituzionale*, cioè all'eventualità che il legislatore decida di estendere tali libertà ad altre categorie di individui". Di questo stesso avviso sono, fra gli altri, A. PACE, *op. cit.*, p. 145 e G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, Padova, 1998, p. 347 e ss.

29 Cfr. P. BARILE, *Le libertà nella Costituzione. Lezioni*, Padova, 1966, p. 33.

30 M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 383. Secondo lo studioso, "tale contraddizione è in realtà ben avvertita, tanto che, per giungere alla conclusione di cui si è detto, il riferimento letterale ai cittadini contenuto in queste disposizioni viene per lo più interpretato alla luce di un altro dato offerto dal testo costituzionale: precisamente, l'inclusione delle disposizioni in esame nel quarto titolo della parte prima della Costituzione, relativo ai rapporti politici". È evidente, però, che tale tesi postula che "la qualificazione di un diritto come politico ne implichi la negazione al non cittadino, che è invece proprio ciò che si deve dimostrare".

In realtà, l'unica disposizione che potrebbe giustificare la non estendibilità delle libertà politiche agli stranieri è il secondo comma dell'articolo 51, in base al quale "la legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica"³¹. È stato, infatti, osservato che la disposizione in parola, riconoscendo al legislatore la facoltà di estendere la titolarità di diritti politici ad una precisa categoria di non cittadini, ha implicitamente escluso che una tale estensione possa legittimamente compiersi a favore di altri stranieri³².

È indubbio, però, che il secondo comma dell'articolo 51 fa riferimento solo ad alcune libertà politiche. Pertanto, non si può sostenere che questo vieti l'attribuzione di tutti i diritti politici agli stranieri che non rientrino nella categoria degli italiani non appartenenti alla Repubblica³³.

Va, poi, sottolineato che la disposizione in esame potrebbe essere considerata un'ulteriore prova del fatto che il nostro ordinamento non attribuisce la titolarità dei diritti politici ai soli cittadini italiani³⁴. Si può, infatti, ritenere che essa "sancisca un implicito divieto al legislatore di estendere i diritti da essa contemplati al di là del caso previsto", ma si può anche giungere alla conclusione che il principio sotteso alla disposizione sia un altro, "e precisamente che, ammettendo la suddetta estensione in quel caso specifico, si sia sancita la possibilità, anche in altri casi analoghi, di considerare non essenziale il possesso della cittadinanza ai fini dell'esercizio di diritti politici"³⁵.

È chiaro, insomma, che anche il secondo dell'articolo 51 non esclude gli stranieri dalla titolarità dei diritti di partecipazione e che dal tenore letterale delle disposizioni sui diritti politici non si può automaticamente dedurre "un obbligo di esclusione dei non cittadini dall'esercizio di tali diritti"³⁶.

31 Su tale disposizione e sulla figura degli italiani non appartenenti alla Repubblica v. A. REPOSO, *Gli italiani non appartenenti alla Repubblica (vecchi e nuovi problemi)*, in *Dir. soc.*, 1973, p. 906 e ss.; A. LABELLA, *Una figura ambigua: l'italiano non appartenente alla Repubblica*, in *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 1977, p. 363 e ss.; U. POTOTSCHNIG, *Art. 97 3° comma, sezione II (art. 51)*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, p. 408 e ss.; A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, 2006, p. 72 e ss.

32 Così, fra i tanti, C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., p. 131 e ss.; G. LOMBARDI, *Dovere di difesa, servizio militare e status di cittadino (profili critici)*, in *Giur. cost.*, 1967, p. 343 e ss.; G.U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, in *Dir. pubbl.*, 2000, p. 761; G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, cit., pp. 127-128.

33 In tal senso M. CUNIBERTI, *op. cit.*, p. 384.

34 Cfr. A. ALGOSTINO, *op. cit.*, p. 82 e ss.

35 M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 385.

36 E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, cit., p. 175. In proposito v. anche M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione euro-*

Possiamo, dunque, affermare che, al pari di quanto è stabilito nella maggior parte delle Costituzioni europee³⁷, anche il nostro testo fondamentale ha attribuito i diritti politici ai soli cittadini, ma ha riconosciuto al legislatore ordinario la facoltà di estenderne la titolarità agli stranieri³⁸.

3. Il possibile allargamento del suffragio ai non cittadini e la sua coerenza con il diritto internazionale e la giurisprudenza della Corte costituzionale

In assenza di previsioni costituzionali che vietino l'allargamento del suffragio ai non cittadini, bisogna capire se un tale divieto sia ricavabile dal diritto internazionale o dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Per quanto riguarda il diritto internazionale, abbiamo rilevato che, per il nostro testo fondamentale, il legislatore ordinario non può estendere agli stranieri la titolarità dei diritti che sono espressamente riconosciuti ai cittadini se un'operazione di questo tipo contrasti con quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 10³⁹. Il legislatore, quindi, non può riconoscere ai non cittadini la possibilità di partecipare alla determinazione delle scelte politiche se ciò sia vietato da norme o da trattati internazionali⁴⁰.

A ben guardare, un tale divieto non è presente in alcuna disposizione di diritto internazionale. Se è vero, infatti, che non esiste alcun testo normativo che vincoli il nostro Paese a estendere le libertà politiche alla generalità degli stranieri⁴¹, è anche vero che una tale estensione non è mai stata proibita⁴².

pea, in *Pol. dir.*, 1992, p. 585 e ss.; L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario*, cit., p. 31 e ss.; C. CORSI, *Lo stato e lo straniero*, Padova, 2001, pp. 299-300; A. CIANCIO, *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, cit., p. 63 e ss.

37 Sul punto si rinvia a E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto*, cit., p. 53 e ss.

38 Particolarmente interessanti, al riguardo, sono le considerazioni di A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 2/2011, p. 17 e ss.

39 In proposito v. P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, cit., p. 32 e ss.; G. D'ORAZIO, *Effettività dei diritti e condizione dello straniero*, cit., p. 943 e ss.; A. CASSESE, *Art. 10*, cit., p. 509 e ss.

40 Cfr. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, cit., p. 230 e ss.

41 Sul punto v. T.F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, in www.forum-costituzionale.it, p. 7.

42 Al riguardo v. G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., pp. 384-385.

L'unica disposizione che potrebbe far pensare all'esistenza di una simile proibizione è l'articolo 16 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che ha attribuito agli Stati contraenti la facoltà di "imporre restrizioni all'attività politica degli stranieri"⁴³. Occorre, però, sottolineare che, con tale previsione, non si è vietato al legislatore alcun comportamento e si è anzi stabilito che, in assenza di specifiche restrizioni da parte degli Stati, l'attività politica dei non cittadini debba ritenersi libera⁴⁴.

Si può, allora, sostenere che anche le disposizioni di diritto internazionale non impediscono l'allargamento dei diritti politici agli stranieri⁴⁵ e un'ulteriore conferma di ciò deriva dal fatto che in alcuni Paesi un tale allargamento sia stato previsto e non sia mai stato contestato dagli altri membri della comunità internazionale⁴⁶.

Soffermandoci, ora, sulla giurisprudenza costituzionale, va registrato che il giudice delle leggi non ha individuato in modo puntuale i diritti dei non cittadini⁴⁷, ma ha attribuito loro la titolarità dei diritti inviolabili dell'uomo, in posizione di parità con i cittadini⁴⁸.

43 Su tale articolo e, più in particolare, sul concetto di restrizioni all'attività politica degli stranieri v., per tutti, P. MASCAGNI, *Le restrizioni alle attività politiche degli stranieri consentite dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 1977, p. 526 e ss.

44 Così M. CUNIBERTI, *op. cit.*, p. 386, nt. 10.

45 E' noto, d'altra parte, che l'attribuzione di diritti politici ai non cittadini è stata prevista dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione dello straniero alla vita pubblica a livello locale, che è stata firmata a Strasburgo il 5 febbraio 1992 ed è entrata in vigore il 1° maggio 1997. Su tale documento v., fra gli altri, P. UNGARI, *Sul voto amministrativo degli stranieri in Europa*, in *I diritti dell'uomo – cronache e battaglie*, 1991, n. 3, p. 45 e ss. e L. MELICA, *La partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale*, in *Reg. e Gov. loc.*, 1995, p. 27 e ss.

46 In proposito v., fra i tanti, G. ZINCONI e S. ARDOVINO, *I diritti elettorali dei migranti nello spazio giuridico e politico europeo*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2004, p. 741 e ss.

47 Sulla giurisprudenza costituzionale in tema di diritti degli stranieri v., fra i tanti, P. PASSIGLIA E R. ROMBOLI, *La condizione giuridica dello straniero nella prospettiva della Corte costituzionale*, cit., p. 27 e ss.; A. DEFFENU, *La condizione giuridica dello straniero nel "dialogo" tra Corte costituzionale e giudice amministrativo*, in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, N. GRASSO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Torino, 2010, p. 106 e ss.; M.C. LOCCHI, *Facta sunt servanda: per un diritto di realtà in tema di uguaglianza degli stranieri*, in *Quad. cost.*, n. 3/2010, p. 571 e ss.

48 Cfr. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, cit., p. 214 e ss.

La Corte, a partire dalla storica sentenza n. 120 del 1967⁴⁹, ha sottolineato che l'articolo 3 della Costituzione non può essere letto isolatamente, ma va interpretato in connessione con gli articoli 2 e 10, ossia con le disposizioni del testo fondamentale che attribuiscono ad ogni individuo un patrimonio di diritti fondamentali⁵⁰. A suo avviso, l'articolo 3 si riferisce ai cittadini, ma il principio d'eguaglianza deve valere anche per gli stranieri quando è in gioco il rispetto dei diritti fondamentali tutelati dall'articolo 2 e dalle disposizioni di diritto internazionale richiamate dal secondo comma dell'articolo 10⁵¹.

Per il giudice delle leggi bisogna dunque distinguere, nell'ambito dei diritti costituzionalmente garantiti, tra quelli ritenuti inviolabili e tutti gli altri, perché è solo rispetto ai primi che lo Stato ha l'obbligo di assicurare un egual trattamento ai cittadini e agli stranieri⁵².

Questa distinzione tra diverse categorie di diritti ha destato talune perplessità in dottrina⁵³, ma non ha danneggiato gli stranieri in maniera eccessiva⁵⁴. Sono, infatti, numerosi i diritti che vengono loro riconosciuti per questa via⁵⁵, mentre è davvero esiguo il margine di discrezionalità che ha lo Stato nella differenziazione del trattamento, "tanto che assai raramente la Corte ha potuto negare la spettanza di un diritto costituzionale al non cittadino in base alla constatazione che non si trattasse di un diritto fondamentale"⁵⁶.

49 Come ha opportunamente osservato G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, cit., p. 113, nt. 24, con la sentenza n. 120 del 23 novembre 1967 la Corte ha posto le premesse della sua giurisprudenza successiva in tema di diritti fondamentali degli stranieri. Su tale pronuncia v., per tutti, M. CHIAVARIO, *Uguaglianza tra cittadini e stranieri in materia di carcerazione preventiva per i reati doganali*, in *Giur. cost.*, 1967, p. 1579 e ss.

50 Al riguardo v. F. CERRONE, *Identità civica e diritti degli stranieri*, cit., p. 456.

51 Sull'estendibilità del principio d'eguaglianza agli stranieri quando è in gioco il godimento di diritti fondamentali v., fra gli altri, L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, p. 205 e ss.; C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1966, p. 395 e ss; G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, cit., p. 222 e ss.

52 Cfr. V. RAPARELLI, *Recenti sviluppi del dibattito sul diritto di voto agli stranieri immigrati*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2006, p. 3, nt. 9.

53 In proposito v. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 161 e ss.

54 In tal senso M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, cit., p. 215 e ss.

55 Secondo M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, p. 215, il patrimonio di diritti che finisce per essere riconosciuto agli stranieri è notevolissimo, perché ricomprende "tanto i diritti fondamentali previsti dalle norme di diritto internazionale generale e dai numerosi trattati sui diritti umani ratificati dall'Italia, quanto i diritti fondamentali (non politici) garantiti dalla Costituzione".

56 E. Grosso, *Straniero (status costituzionale dello)*, cit., p. 166.

La Consulta ha, quindi, imposto un'applicazione particolarmente estesa del principio d'eguaglianza ed ha stabilito che gli stranieri sono, al pari dei cittadini, titolari dei diritti inviolabili⁵⁷.

Va, tuttavia, segnalato che il giudice delle leggi ha escluso che ai non cittadini debba essere assicurato il godimento dei diritti connessi allo *status civitatis*⁵⁸ ed ha fatto presente che l'uguaglianza nella titolarità dei diritti fondamentali non impedisce "che differenze di fatto possano giustificare, sulla base dell'applicazione del criterio della ragionevolezza, una differenziazione nell'esercizio di tali diritti da parte dello straniero"⁵⁹.

È evidente, allora, che per il supremo consesso gli stranieri, pur essendo titolari dei diritti inviolabili che sono attribuiti dalla Costituzione ai soli cittadini, non possono pretendere che il legislatore garantisca loro l'effettivo godimento dei diritti politici⁶⁰. È altrettanto evidente, però, che la Corte non ha mai escluso che il godimento di tali diritti possa essere loro conces-

57 Come sappiamo, la letteratura in tema di diritti inviolabili è sterminata. In questa sede ci limitiamo a segnalare i lavori di P.F. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972; A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Roma, 1989, p. 1 e ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I diritti umani nella Costituzione italiana*, in D. CASTELLANO (a cura di), *I diritti umani tra giustizia oggettiva e positivismo negli ordinamenti giuridici europei*, Napoli, 1996, p. 91 e ss.

58 La Corte ha previsto tale esclusione nella sentenza n. 11 del 23 marzo 1968. Non sfugge, infatti, che nella pronuncia in questione il giudice delle leggi ha affermato che agli stranieri cui si riferisce il terzo comma dell'articolo 10 deve essere assicurato il godimento di "tutti quei fondamentali diritti democratici che non siano strettamente inerenti allo *status civitatis*". Su tale decisione v., per tutti, M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, cit., p., 225.

59 E. GROSSO, *op. ult. cit.*, p. 166. Come è noto, la Corte è giunta a queste conclusioni nella sentenza n. 104 del 26 giugno 1969, quando ha rilevato che "la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive, nel campo della titolarità dei diritti di libertà, non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento". Occorre, poi, ricordare che nella pronuncia in esame il giudice delle leggi ha precisato che queste differenze di fatto (e di connesse valutazioni giuridiche) "sono rilevabili in ogni ordinamento e si fondano tutte sulla basilare differenza esistente tra il cittadino e lo straniero, consistente nella circostanza che, mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo".

60 Sul punto v. M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, cit., p. 585.

so dal legislatore statale⁶¹, giungendo quasi ad auspicare una operazione di questo tipo con la sentenza n. 172 del 1999⁶².

Possiamo, dunque, affermare che anche il giudice delle leggi non ha vietato l'estensione del diritto di voto e delle altre libertà politiche ai non cittadini⁶³ e che per il nostro ordinamento costituzionale è il Parlamento a decidere se attribuire i diritti politici ai soggetti privi della cittadinanza, o non farlo⁶⁴.

Non vi è dubbio, insomma, che il legislatore ordinario ha la concreta possibilità di rendere la nostra comunità politica meno sbilanciata⁶⁵ e che quando i parlamentari prenderanno finalmente in considerazione tale possibilità avvicineranno la nostra normativa a quella degli altri Paesi d'immigrazione⁶⁶ ed accoglieranno le istanze di piena integrazione che provengono da quegli stranieri che, al pari dei cittadini, contribuiscono al benessere dell'Italia⁶⁷.

61 Cfr. P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri*, cit., p. 13.

62 Su tale pronuncia v., fra gli altri, E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 1705 e ss.; G. MOSCHELLA, *Sul mantenimento dell'obbligo del servizio militare di leva per gli apolidi: un'interpretazione discutibile della Corte*, in *Giur. cost.*, 1999, 1728 e ss.; P. BONETTI, *I principi, i diritti e i doveri. Le politiche migratorie*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004, p. 100.

63 Così V. FERRARIS, *Il dibattito in tema di diritto di voto dei cittadini stranieri*, in Asgi-Fieri (a cura di), *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, rapporto commissionato dall'assessorato alla Solidarietà sociale, Politiche giovanili e Programmazione sanitaria della Provincia di Torino, 2005, p. 37 del *paper*.

64 Cfr. E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto*, cit., p. 124.

65 Come abbiamo cercato di dimostrare, ciò può avvenire con una modifica della legge n. 91 che agevoli l'acquisto della cittadinanza da parte degli extracomunitari che non hanno sangue italiano ma sono pienamente inseriti nella vita sociale ed economica del Paese, o con l'adozione di una normativa che riconosca il diritto di voto a tutti gli immigrati maggiorenni che risiedono sul territorio dello Stato in maniera stabile e regolare.

66 Al riguardo v. G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., p. 377, nt. 8.

67 In proposito v. P. HÄBERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia di fine secolo*, Roma-Bari, 1994, p. 103 ed E. DENNINGER, *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Torino, 1998, p. 6 e ss.