

Direttore

Raffaele Chiarelli

Università degli Studi "Guglielmo Marconi" di Roma

Comitato scientifico

Eugenio De Marco

Università degli Studi di Milano

Claudio Rossano

Università "La Sapienza" di Roma

Comitato redazionale

Carlo Bosna

Università degli Studi "Guglielmo Marconi" di Roma

Dante Così

Università degli Studi "Guglielmo Marconi" di Roma

Beatrice Giampieri

Università degli Studi "Guglielmo Marconi" di Roma

DIRITTO DELL'IMMIGRAZIONE

La collana intende coniugare la ricerca e l'interpretazione della normativa del diritto dell'immigrazione — apparentemente disciplinata in modo unitario solo per specifici aspetti, ma sostanzialmente ancora frammentaria e variamente inclusa in differenti accorpamenti di disposizioni — con l'individuazione della natura e della tipologia dei più ricorrenti “conflitti” che l'immigrazione ha alimentato e alimenta.

Il diritto dell'immigrazione non si confonde e non si risolve nel trattamento giuridico dello straniero perché la nozione di “immigrato” implica un inserimento nella società del paese di accoglienza, che può non essere necessario per tutta una serie di rapporti giuridici che possono riguardare lo straniero. Sussiste, peraltro, e assume valenza giuridica, il collegamento dell'immigrato con il paese d'origine, non unicamente espresso dal rapporto con un diverso ordinamento giuridico, che può assumere rilievo nei casi in cui sia prevista la reciprocità, ma che si manifesta sotto il profilo culturale e dei connessi diritti fondamentali.

Ulrike Haider Quercia

I diritti politici dello straniero



Copyright © MMXII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/ A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-4534-3

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: gennaio 2012

Indice

- 9 *Cenni introduttivi*
- 13 *Capitolo I*
Il quadro internazionale ed europeo
- 19 *Capitolo II*
La cittadinanza europea e il diritto di voto dei cittadini comunitari
2.1. Il diritto di voto alle elezioni locali, 21 – 2.2. Il diritto di voto alle elezioni europee, 24 – 2.3. L'attuazione del diritto di voto dei cittadini europei in Italia, 26 – 2.4. La titolarità del diritto di voto europeo nella giurisprudenza comunitaria, 28.
- 33 *Capitolo III*
Le esperienze costituzionali dei Paesi europei in materia di diritto di voto degli stranieri
- 41 *Capitolo IV*
La titolarità dei diritti politici nella Costituzione italiana
4.1. L'esclusione della titolarità dei diritti politici degli stranieri e la loro possibile estensione con legge costituzionale, 43 – 4.2. La possibilità dell'estensione della titolarità dei diritti politici in via legislativa, 45 – 4.3. L'estensione del diritto di voto in base all'art. 10 comma 2 Cost, 47 – 4.4. L'interpretazione estensiva dei diritti fondamentali della persona, 48 – 4.5. Altri tentativi di interpretazione della Costituzione a favore dell'estensione della titolarità del diritto di voto, 50 – 4.6. I diritti politici degli stranieri nella giurisprudenza costituzionale, 51 – 4.7. Le proposte di riforma, 54 – 4.8. Il livello regionale e le norme statutarie degli enti locali, 58 – 4.9. L'estensione del diritto di voto quale competenza esclusiva dello Stato, 64.

- 67 Capitolo V
Forme particolari di partecipazione alla vita pubblica dello straniero regolarmente residente
- 73 Capitolo VI
Il diritto all'acquisto e al mutamento della cittadinanza
- 79 Capitolo VII
Il diritto di riunione e a fondare associazioni degli stranieri
- 83 Capitolo VIII
Excursus: Limitazione dell'esercizio del diritto di voto e tutela delle minoranze nazionali
- 85 Capitolo IX
Cenni conclusivi: i diritti politici dello straniero quali diritti di partecipazione
- 89 *Bibliografia essenziale*
- 95 *Indice della legislazione*

Cenni introduttivi

In molti testi dedicati all'immigrazione si sostiene che il fenomeno dell'immigrazione sollevi il problema dell'appartenenza alla comunità politica territoriale fondata sulla partecipazione al governo della cosa pubblica, più che questioni di ordine culturale e religioso¹. Infatti, un tema che in Italia, come nella maggior parte dei paesi dell'Unione europea, ha acquistato rilevanza sia teorica che pratica è la questione dell'estensione dei diritti politici, ed in particolare del diritto di voto agli stranieri immigrati.

Il diritto di voto, pur costituendo il diritto politico per eccellenza, non esaurisce, tuttavia, la categoria dei "diritti politici". Si considerano come appartenenti alla categoria dei "diritti politici" i diritti sanciti nel Titolo IV della Costituzione (Rapporti politici), ovvero il diritto di voto (art. 48), il diritto di associarsi in partiti (art. 49), il diritto di petizione (art. 50) e il diritto di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive (art. 51). Infine, sono da aggiungere a questo catalogo "stretto" di diritti politici anche alcuni diritti che sono suscettibili ad assumere (anche) un significato politico e che sono collegati, da un punto di vista funzionale, ai diritti politici. Questi sono, innanzitutto, la libertà di riunione (art. 17), la libertà di associazione (art. 18) e la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21)².

Il godimento (o il non-godimento) di questi diritti politici, intesi in una prospettiva più ampia che comprende anche la sfera della partecipazione politica, non riguarda l'intera categoria *tout court*, ma si differisce in relazione alle diverse tipologie di diritti politici.

Tradizionalmente, i diritti politici, ed in particolare il diritto di voto, — a differenza di molti altri diritti fondamentali — vengono concepiti

1. Cfr. G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di Diritto Pubblico Comparato*, Padova, 1998, p. 222.

2. Cfr. per tutti V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Rassegna Giuliana di Diritto e di Giurisprudenza*, 1954, pp. 1 ss.

come diritti dei cittadini (“*Bürgerrecht*”), ovvero diritti collegati generalmente alla cittadinanza ed all’ente di rappresentanza del proprio Stato di appartenenza. In particolare, il diritto di voto definisce chi può partecipare attivamente come membro a pieno diritto in una determinata comunità. Per tale motivo, al diritto di voto si associa sempre anche un forte carattere simbolico³. Nella nostra Carta costituzionale, come nella totalità delle Costituzioni europee, viene tuttora mantenuto il tradizionale legame tra cittadinanza e diritti politici, che proprio in rapporto al diritto di voto appare difficilmente superabile.

I cittadini sono gli appartenenti allo Stato e costituiscono un elemento essenziale per la sua sussistenza. L’insieme dei cittadini formano il popolo, che costituisce — nei sistemi democratici — la fonte per la legittimazione politica. I cittadini esercitano la sovranità popolare attraverso i diritti politici, e in tale senso appare chiaro come l’estensione dei diritti politici ai non cittadini sia suscettibile a mettere in questione alcuni dei tradizionali concetti che caratterizzano lo Stato moderno: la cittadinanza, la sovranità popolare, la rappresentanza e la nazione.

Accanto a tali questioni di carattere teorico, emerge una più reale problematica di fondo, ovvero quella che gli stranieri, che in modo più o meno stabile risiedono in Italia, sono soggetti alla legislazione ed alla politica del nostro paese senza che possano partecipare in termini di voto (attivo o passivo) alle elezioni per le assemblee e quindi alle decisioni che li riguardano.

Attualmente più di 4.200.000 persone con una cittadinanza diversa da quella italiana vivono e risiedono legalmente in Italia⁴. Questo significa che una parte della popolazione, anche assai consistente, rimane senza diritto di voto quindi priva della possibilità di influenzare le decisioni politiche che la riguardano. Questo, perché la maggior parte dei migranti della prima generazione, ma anche molti appartenenti

3. Cfr. W.T. BAUER, *Das kommunale Ausländerwahlrecht im europäischen Vergleich*, contributo alla conferenza del GK Migration und Integration della Friedrich Ebert Stiftung del 16 febbraio 2008 a Bonn sul tema “*Politische Partizipation von Einwanderern*”, disponibile su: <http://www.fes.de>, p. 2.

4. Cfr. dati Istat relativi ai cittadini stranieri residenti al 1° gennaio 2010, disponibili su: <http://www.demo.istat.it/strasa2010/index.htm>.

alla “seconda e terza generazione”, non sono stati naturalizzati⁵. In questa prospettiva, nella mancanza di partecipazione e rappresentanza politica di una quota consistente e crescente di individui facenti parte della popolazione, molti individuano un problema per la democrazia⁶.

È soprattutto a partire dagli anni '90 che si è sviluppato un dibattito costituzionale sul tema dei diritti politici degli stranieri in Italia, e l'eventuale estensione del diritto di voto agli stranieri extracomunitari è stato anche oggetto di qualche interpretazione da parte della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato, che sono assai restii ad estendere tali diritti, a Costituzione invariata, anche alla popolazione immigrata. In dottrina si è sviluppato un ampio dibattito sul tema⁷, tuttora in corso, che propone soluzioni diverse e assai confliggenti tra di loro.

Così, i diritti politici degli stranieri, ed *in primis* il diritto di voto, continuano ad essere una questione ancora aperta e oscillano tra la richiesta di una riforma costituzionale dell'art. 48 della Costituzione

5. Cfr. W.T. BAUER, *Das kommunale Ausländerwahlrecht im europäischen Vergleich*, contributo alla conferenza del GK Migration und Integration della Friedrich Ebert Stiftung del 16 febbraio 2008 a Bonn sul tema “*Politische Partizipation von Einwanderern*”, disponibile su <http://www.fes.de>, p.2.

6. Vi è chi considera che una democrazia *jure sanguinis*, che neghi i diritti politici ai non cittadini, non sia meno discriminante di una democrazia censitaria o basata su una discriminazione di genere. Cfr. V. ONIDA, *Relazione introduttiva al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 16-17 Ottobre 2009, disponibile su http://www.astrid-online.it/Immigrazio/Studi-ric/Onida_aic-stranieri_Cagliari-2009.pdf, p. 17. Il problema democratico dell'esclusione degli stranieri dal diritto di voto viene evidenziato, inoltre, da A. ALGOSTINO, *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, in S. GAMBINO / G. D'IGNAZIO, *Immigrazione e Diritti fondamentali, Fra Costituzioni nazionali, Unione Europea e Diritto internazionale*, Milano, 2010, p. 459 e A. RODANO, *Il diritto di voto agli immigrati: quali possibilità di intervento per le autonomie territoriali?*, intervento al IX Convegno internazionale della S.I.S.E., Firenze, 14-15 Dicembre 2005, disponibile su <http://ius.regione.toscana.it>. Il significato politico della concessione del diritto di voto locale ed europeo ai cittadini comunitari viene delineato da M. CONDINANZI / A. LANG / B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006, p. 44.

7. Vedi fra altri M. LUCIANI, *Il diritto di voto agli Immigrati: profili costituzionali*, in *Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Partecipazione e rappresentanza politica*, Roma, 1999, disponibile su www.cestim.it; L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, Torino, 1996; G.U. RESCIGNO, *Note sulla Cittadinanza*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2000, pp. 251 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, 1997; C. CORSI, *Lo Stato e lo Straniero*, Padova, 2001 e E. GROSSO, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2000, vol. 2, pp. 505 ss.

e l'accettazione della possibilità di riconoscere i diritti politici degli stranieri in via legislativa e/o ad opera degli statuti comunali⁸.

8. Tra la più risalente dottrina che ha sostenuto la necessità di una revisione costituzionale per l'estensione di tali diritti agli stranieri v. ad es. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, p. 31 ss.; P. BISCARETTI RUFFIA, *Cittadinanza italiana, partiti politici e loro cariche dirigenti*, in *Dir. e soc.*, 1979, pp. 702 ss; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, 1997, pp. 201 ss.; G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, 1992, pp. 307 ss; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1994 p. 708; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 1154. Nella dottrina più recente si continua a sostenere questa tesi, ed al contempo che agli stranieri possa riconoscersi il solo elettorato amministrativo: T.E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in www.forumcostituzionale.it; G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà e di eguaglianza*, Milano 2004, p. 131; G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Napoli, 2007, pp. 386 ss. e R. BIN / G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2009 p. 488.