



AMMISSIONE ALL'ELETTORATO E
ACQUISTO DELLA CITTADINANZA:
DUE VIE DELL'INTEGRAZIONE POLITICA DEGLI STRANIERI
PROFILI COSTITUZIONALI E PROSPETTIVE LEGISLATIVE

di

Paolo Bonetti

(Ricercatore confermato di Diritto costituzionale e docente di Diritto regionale e di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Milano Bicocca)

SOMMARIO: 1. La prima via: L'estensione agli stranieri dell'elettorato 1.1 Riserva di legge in materia di stranieri e titolarità dei diritti fondamentali e i due possibili strumenti (modifica legislativa o revisione costituzionale)- 1.2. L'orientamento dottrinale che ritiene costituzionalmente inammissibile l'attribuzione agli stranieri dei diritti politici e la via della revisione costituzionale - 1.3 L'orientamento dottrinale che ritiene costituzionalmente legittimo l'uso di una fonte primaria per l'introduzione dell'elettorato degli stranieri -1.4. Limiti alla scelta del legislatore ordinario: ragionevolezza, norme comunitarie e obblighi internazionali. L'elettorato amministrativo ed europeo degli stranieri comunitari -1.5. Aspetti politici della scelta tra legge ordinaria e legge costituzionale per l'attribuzione del voto agli stranieri. Il precedente del 1997. La convenzione di Strasburgo per la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica - 1.6. Potestà legislativa statale sull'accesso degli stranieri all'elettorato amministrativo e potestà statutaria comunale circa l'accesso degli stranieri ad altre forme di partecipazione - 1.7. L'opzione della legge costituzionale e il limite dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Analisi del ddl cost. Fini - 2. L'altra via: l'allargamento dei presupposti per l'acquisto della cittadinanza italiana - 2.1. Ragioni della revisione dei criteri previsti dalla vigente normativa italiana sull'acquisto della cittadinanza italiana - 2.2. Le modifiche alla disciplina legislativa della cittadinanza italiana derivante da imprescindibili esigenze di adeguarla alle norme costituzionali- 2.3. Modifiche per favorire l'acquisto della cittadinanza ai minori stranieri nati in Italia - 2.4. Modifiche per favorire l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione a seguito di lunga residenza - 2.5. L'autorizzazione alla ratifica di convenzioni internazionali in materia di cittadinanza e la semplificazione degli adempimenti amministrativi richiesti per la presentazione delle domande di naturalizzazione - 2.6. Una ragionevole modifica per impedire elusioni e frodi nei casi di acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione, con particolare riguardo alle elusioni nell'ambito della naturalizzazione a seguito di matrimonio

Le recenti proposte avanzate da più parti circa l'estensione agli stranieri dei diritti politici ed in particolare del diritto di voto e circa la modifica della disciplina legislativa della cittadinanza italiana riportano all'attenzione della pubblica opinione il tema dei diritti politici degli stranieri.

Da più parte si afferma che l'estensione dei diritti politici agli stranieri sarebbe uno strumento per accelerarne la loro integrazione nella società in cui vivono, da altre parti un po' confusamente si chiede invece l'introduzione nell'ordinamento di prove di lingua italiana per l'acquisizione della cittadinanza italiana. In presenza di un dibattito pubblico un po' confuso lo studioso del diritto costituzionale può dare un piccolo contributo a riportare un po' di ordine ai problemi dibattuti e a indicare al legislatore le diverse opzioni consentite dai principi supremi del sistema costituzionale italiano anche alla luce delle esperienze straniere.

Nel dibattito pubblico in corso si formulano diverse ipotesi di riforme costituzionali e legislative che sembrano delineare due distinte vie per l'integrazione politica degli stranieri.

La prima via mira ad una qualche estensione agli stranieri dell'elettorato attivo e passivo.

La seconda via mira ad una revisione della disciplina legislativa della cittadinanza italiana.

Le due vie possono intendersi come alternative, ma anche come complementari.

1. La prima via: L'estensione agli stranieri dell'elettorato

1.1 Riserva di legge in materia di stranieri e titolarità dei diritti fondamentali e i due possibili strumenti (modifica legislativa o revisione costituzionale)

L'attribuzione dell'elettorato agli stranieri riporta immediatamente il problema al tema della titolarità dei diritti fondamentali da parte degli stranieri

E' noto che si concorda nel ritenere che l'art. 10 c. 2 Cost. abbia introdotto una riserva di legge rinforzata in materia di "condizione giuridica dello straniero".

Era intento del costituente sottrarre alla discrezionalità dell'azione amministrativa la disciplina della materia. La riserva è da considerarsi violata sia qualora vi fosse una disciplina lasciata totalmente a regolamenti o ad istruzioni amministrative, sia qualora vi fosse una legge ordinaria che attribuisca alla pubblica amministrazione un potere discrezionale e non vincolato, di incidere su diritti soggettivi perfetti o comunque su posizioni giuridiche soggettive costituzionalmente tutelate¹.

¹ Cfr. per tutti A. VISCOMI, *Immigrati extracomunitari e lavoro subordinato*, Napoli-Catanzaro, 1991, p. 20 e 25.

La riserva di legge è "rinforzata", perché la legge che disciplina la condizione dello straniero deve essere conforme alle norme del diritto internazionale generale e convenzionale.

A tale proposito è importante ricordare che la Corte costituzionale² ha riconosciuto che l'adattamento automatico dell'ordinamento italiano alle norme internazionali generalmente riconosciute, previsto dall'art. 10 c. 1 Cost., comporta che le norme internazionali consuetudinarie vigenti prima dell'entrata in vigore della Costituzione assumono il rango di norme costituzionali (dal momento che si deve presumere che il costituente conoscesse quali norme erano vigenti in quel momento e che per ciò, ritenendole perfettamente conformi a tutte le norme della nuova Costituzione, abbia deciso di inserire l'istituto dell'adattamento automatico), così come quelle successive, ma col limite del rispetto dei principi supremi dell'ordinamento.

Le norme internazionali consuetudinarie e pattizie si configurano dunque come vere e proprie norme interposte.

Dalla riserva di legge in questione deriva inoltre che, benché ovviamente non tutte le leggi ordinarie emanate in esecuzione di trattati internazionali possano considerarsi di per sé costituzionalmente legittime³, soltanto leggi conformi alle norme internazionali potrebbero validamente sostituire, modificare o abrogare una legge concernente la condizione dello straniero.

Di per sé però la norma sulla condizione giuridica dello straniero non chiarisce se anche gli stranieri siano titolari di tutte le posizioni giuridiche soggettive previste dalla Costituzione italiana.

Occorre invece ricordare che la Costituzione conferisce espressamente ai soli cittadini alcuni precisi diritti e doveri, tra i quali vi sono il diritto di voto (art. 48), il diritto di associarsi in partiti politici (art. 49), il diritto di petizione alle Camere (art. 50), il diritto di accesso ai pubblici uffici ed alle cariche elettive (art. 51), il dovere di difendere la Patria e l'obbligo di prestare il servizio militare (art. 52), il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della sua Costituzione e delle sue leggi (art. 54).

Da tale previsione costituzionale in dottrina si traggono conseguenze assolutamente divergenti.

Da un lato vi è chi ritiene che le previsioni costituzionali riferita ai soli cittadini comportino l'automatica esclusione dello straniero dalla titolarità costituzionale di quelle situazioni

² Corte cost. sent. n. 48/1979.

³ Corte cost. sent. 15-21 giugno 1979, n. 54, in *Giur. cost.*, 1979, I, p. 413 (con note di D'ALESSIO R., *Decreti reali in materia di estradizione* e di E. MERCADURI, *Estradizione e pena di morte*): nella sentenza fu dichiarato costituzionalmente illegittimo il R.D. 30 giugno 1870, n. 5726 sull'extradizione tra Italia e Francia nella parte in cui consentiva l'extradizione per i reati puniti con la pena di morte nell'ordinamento dello stato richiedente, la quale non è invece ammessa dall'art. 27 c. 4 Cost.

giuridiche soggettive. Chi afferma ciò ovviamente conclude che occorre una legge di revisione costituzionale per conferire agli stranieri l'elettorato attivo e passivo.

Dall'altro lato vi è chi ritiene che le norme costituzionali si riferiscono comunque ai soli cittadini e che invece è la legge sulla condizione giuridica dello straniero prevista dall'art. 10, comma 2 Cost. che può disciplinarne diritti e doveri, seppur col vincolo di osservare le norme e i trattati internazionali vigenti in materia. Chi afferma ciò conclude che per la previsione dell'elettorato agli stranieri non occorre alcuna revisione costituzionale, ma è sufficiente una legge ordinaria il cui contenuto è vincolato alle norme internazionali e comunitarie.

1.2. L'orientamento dottrinale che ritiene costituzionalmente inammissibile l'attribuzione agli stranieri dei diritti politici e la via della revisione costituzionale

In realtà il primo tipo di orientamenti della dottrina è assai più variegato.

A) Anzitutto vi è chi ⁴ sostiene che l'art. 10 Cost. si limiterebbe a prevedere una riserva di legge soltanto per le situazioni giuridiche soggettive regolate nella Costituzione, mentre per le altre non esisterebbe una riserva di legge perché "essa importerebbe la gravissima conseguenza di sottrarre gli stranieri a tutti gli obblighi che non derivano dalla legge, e ne risulterebbe gravemente intralciato lo svolgimento della vita pubblica". Inoltre allo straniero dovrebbero applicarsi le norme costituzionali a carattere universale, mentre egli non potrebbe godere di quelle a contenuto ristretto ai cittadini. Peraltro la riserva di legge potrebbe operare soltanto in un terzo ambito di norme costituzionali, quello delle norme soggettivamente indeterminate, ma atteggiandosi come riserva di legge derogatoria, nel senso che la norma costituzionale sarebbe applicabile allo straniero soltanto se la legge ordinaria non disponesse diversamente.

B) A questa tesi si contrappone chi⁵, osservando che la riserva di legge esiste ed ha una precisa "ratio" e che le norme soggettivamente più indeterminate sono proprio quelle più universali nella Costituzione, afferma che la riserva di legge svolge una funzione diversa a seconda del fatto che le situazioni giuridiche siano o no tutelate dalla Costituzione: a) le situazioni giuridiche soggettive dello straniero non tutelate dalla Costituzione, che sarebbero quelle riservate al cittadino, devono comunque essere disciplinate con legge e non, come succede nel caso del cittadino, mediante un atto amministrativo, e questo innegabile privilegio

⁴ G. BISCOTTINI, *Diritto amministrativo internazionale*, Padova 1966, I, p. 63 ss. e 103 ss.

⁵ E. CANNIZZARO, *L'assunzione di lavoratori stranieri: aspetti costituzionali*, in *I lavoratori stranieri in Italia. Problemi giuridici dell'assunzione* (a cura di G. GAJA), Bologna 1984, p. 57-58.

per lo straniero è giustificato con il tipo di situazioni in cui il trattamento degli stranieri è considerato e con le valutazioni sulla diversità di fatto di presupposti che consente trattamenti differenziati; b) le situazioni giuridiche dello straniero tutelate da norme della Costituzione, che sarebbero quelle che non escludono la loro applicabilità agli stranieri, devono essere attuate con modalità che devono essere stabilite dalla legge.

C) I più⁶ in realtà ritengono che lo straniero sia titolare delle situazioni giuridiche soggettive attribuite dalla Costituzione a "tutti" o in modo impersonale. Si presume infatti che la Costituzione attribuisca automaticamente anche agli stranieri i diritti non espressamente attribuiti ai cittadini, riferendosi così ai "diritti inviolabili dell'uomo" riconosciuti e tutelati anche ai sensi dell'art. 2 Cost.

Tale prospettazione sembra sostanzialmente riprendere le argomentazioni della più autorevole dottrina⁷ che a proposito della Costituzione di Weimar si esprimeva distinguendo, all'interno dei diritti fondamentali, da una parte i diritti "individualistici" di libertà spettanti ad ogni persona perché preesistenti al diritto positivo e da questo solo riconosciuti, e dall'altra i diritti del singolo alle prestazioni dello Stato e i diritti "democratici" che non spettano alle persone in quanto tali, ma al cittadino che vive nello Stato. Si continuava ad affermare in somma che se si riconoscesse "la generale eguaglianza umana nel terreno della vita pubblica e del diritto pubblico, uno Stato democratico si priverebbe della sua sostanza".

D) Altri fautori di questa tesi aggiungono che anche le norme espressamente dirette ai cittadini (diritto d'associazione e di riunione p. es.) siano estensibili agli stranieri o perché le norme non sembrano esigere una disparità di trattamento a danno degli stranieri⁸ o perché, negando allo straniero la libertà di associarsi o quella di riunirsi, equivarrebbe a negare le stesse libertà costituzionali al cittadino che voglia con loro associarsi e riunirsi⁹.

E) Vi è anche chi¹⁰ afferma che gli articoli della Costituzione che non si riferiscono ai soli cittadini indicano soltanto la mancanza di un divieto di estendere le condizioni ivi previste anche agli stranieri, sicché l'art. 10 Cost. servirebbe ad estendere, se il legislatore lo ritiene

⁶ Così P. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 1970, p. 396; P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione*, Padova 1953, p. 51; F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Milano, 1958, p. 82 ss; A. BARBERA, sub Art. 2 in *Commentario della Costituzione* (a cura di A. SCIALOJA e G. BRANCA), Bologna-Roma 1975, p. 117, nota 39; A. CASSESE, sub Art. 10, in *Commentario della Costituzione* cit., p. 508 ss.

⁷ C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), trad. it., Milano 1984, p. 227 e 306.

⁸ Così P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, p. 32.

⁹ G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, 3^a ed., Bologna 1990, p. 632. In realtà una cosa è non riconoscere una tutela costituzionale di un diritto di libertà ed un'altra è che si vietì l'esercizio di una di queste libertà.

¹⁰ F. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività e tutela dello straniero nell'ordinamento italiano*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964, p. 105 ss.

opportuno, le garanzie costituzionali agli stranieri, ma ciò non sarebbe comunque possibile per le norme che prevedono situazioni giuridiche espressamente riservate ai cittadini.

F) Altri ancora¹¹ affermano che in realtà occorre verificare se per la sua intrinseca natura ogni diritto costituzionalmente previsto sia riservato al cittadino. Così costoro risalgono all'art. 10 c. 2 Cost. e ritengono che, dal momento che il diritto internazionale riconosce allo straniero un complesso di diritti sostanziali e processuali ritenuti fondamentali o "inerenti" alla dignità della persona¹², lo straniero può trovarsi in tre tipi di situazioni:

a) esclusione assoluta dal godimento di quei diritti costituzionali che per la loro stessa natura sono inerenti alla qualità di cittadini e comunque da tutti i diritti politici;

b) godimento, al pari del cittadino, dei diritti che riguardano la tutela delle esigenze essenziali alla condizione umana (libertà personale, di domicilio, di corrispondenza, di religione, di manifestazione del pensiero; diritto alla salute; libertà di insegnamento, previsti dagli artt. 13, 14, 15, 19, 21 c. 1, 32 e 33 Cost.);

c) attribuzione discrezionale da parte del legislatore degli altri diritti, con le limitazioni che possano rendersi necessarie a tutela della sicurezza o del buon costume, nonché con la eventuale subordinazione del godimento di tali diritti alla condizione di reciprocità.

G) Vi fu anche chi¹³ rilevò nel diritto positivo un progressivo accentuarsi del processo di assimilazione tra stranieri e cittadini e, anche alla luce dell'evoluzione storico-ideologica dei diritti fondamentali, suggerì di considerare "fondamentali" alla stregua delle norme costituzionali di uno Stato democratico-sociale ed "internazionalmente aperto", sia i diritti propri della persona in quanto tale, sia i diritti creati dal legislatore nell'ambito di un'organizzazione politica e che spettano come fondamentali anche allo straniero regolarmente soggiornante nello Stato e che peraltro non gli spettano "uti civis". Peraltro anche tale orientamento rilevava che nel diritto internazionale generale non sussiste, al di là della sfera dei diritti strettamente ed inscindibilmente inerenti alla personalità umana, un dovere per lo Stato di dare un uguale trattamento a stranieri e cittadini.

¹¹ C. MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, 2^a vol., Padova 1976, p. 1153-1154; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, IX ed., Milano 1997, p. 756.

¹² B. NASCIMBENE, voce *Straniero (diritto internazionale pubblico)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano 1990, p. 1150 ss. ricorda che tra tali diritti in ambito internazionale si fanno rientrare il diritto alla vita, alla sicurezza della persona, alla libertà individuale, a non essere ridotto in schiavitù, a trattamenti o punizioni crudeli, disumani o degradanti, all'invulnerabilità della propria vita privata, alla libertà di pensiero, di comunicazione, di religione, al riconoscimento della personalità o capacità giuridica. Tra i diritti processuali che nel diritto internazionale sembrerebbero consolidati vi sono il diritto ad un'effettiva possibilità di ricorso avanti un'autorità giurisdizionale indipendente ed imparziale, il diritto di difesa, il diritto al rispetto del principio di legalità in materia penale.

¹³ G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova 1992, p. 224 ss.

Tutti i predetti orientamenti (che, in sostanza, sembrano incentrarsi sull'esegesi della forma o del contenuto delle singole disposizioni costituzionali) giungono così ad affermare che i diritti politici comunque spetterebbero soltanto ai cittadini italiani¹⁴, i quali sono chiamati a dettare l'indirizzo politico del loro Paese¹⁵. Inoltre dalla norma dell'art. 51 Cost. che conferisce alla legge la facoltà di ammettere gli italiani non appartenenti alla Repubblica l'ammissione alle cariche pubbliche, quale eccezione espressamente prevista all'ammissione dei soli cittadini alle cariche pubbliche ed elettive, sembrerebbe confermare l'autorevole opinione di chi ritenne che l'elettorato passivo non potrebbe essere attribuito allo straniero per il suo carattere funzionale alla vita della comunità politica a cui quel soggetto "è per antonomasia estraneo"¹⁶. L'esclusione degli stranieri dall'elettorato sarebbe comunque funzionale a proteggere la vita politica del Paese dall'ingerenza di Paesi esteri, dall'interferenza di persone estranee alla comunità del popolo, cioè alla totalità dei cittadini¹⁷, i quali potrebbero comunque trovarsi altrimenti in situazioni di potenziale conflitto di fedeltà tra il Paese del quale sono cittadino e il Paese nel quale sono elettori ed eventualmente eletti¹⁸.

Quest'ultima considerazione appare assai suggestiva per chi ritenga che l'elettorato non possa comunque essere disgiunto dal possesso della cittadinanza¹⁹ e rimanda alla via per l'integrazione politica degli immigrati, cioè la concessione della cittadinanza per naturalizzazione, via che pertanto si concepisce come alternativa all'attribuzione dell'elettorato.

Poiché dunque ai sostenitori di questo orientamento pare che le disposizioni costituzionali, come quelle degli artt. 48, 51, 56, comma 3, 58 e 75, comma 3 Cost. costituiscano limiti invalicabili al riconoscimento allo straniero del diritto di voto²⁰ essi concludono nel ritenere ovvia la necessità di una revisione costituzionale non soltanto per attribuire allo straniero la capacità elettorale a livello politico²¹, ma anche per attribuirgli l'elettorato a livello amministrativo e a livello europeo²².

¹⁴ F. LANCHESTER, voce *Voto: diritto di*, in *Enc. Dir.*, vol. XLVI, Milano, 1993, p. 1123; T. MARTINES, sub *Artt. 56-58*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1984, p. 48; P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, p. 89.

¹⁵ P. BARILE E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII^a ed., Padova, 1998, p. 175.

¹⁶ Così G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella costituzione italiana*, cit., p. 268.

¹⁷ Cfr. F. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività*, cit., p. 124; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Cittadinanza italiana, partiti politici e loro cariche dirigenti*, in *Dir. e soc.*, 1979, p. 708; A. ANZON, *Le consultazioni dei segretari dei partiti e l'esclusione di Fabre*, in *Dem. Dir.*, 1979, p. 305; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997, p. 391.

¹⁸ Cfr. G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella costituzione italiana*, cit., p. 313

¹⁹ Sembra essere tuttora questa la tesi di G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, p. 24.

²⁰ Così E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, 1997, p. 201 ss.

²¹ Cfr. E. BETTINELLI, voce *Diritto di voto*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. V, Torino, 1990, p. 220

²² Così G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella costituzione italiana*, cit., p. 269; F. LANCHESTER, voce *Voto: diritto di*, cit., p. 1123, il quale peraltro a p. 1124 ritiene costituzionalmente inammissibile ogni distinzione tra l'elettorato delle votazioni politiche e quello delle elezioni amministrative.

1.3 L'orientamento dottrinale che ritiene costituzionalmente legittimo l'uso di una fonte primaria per l'introduzione dell'elettorato degli stranieri

Il secondo orientamento della dottrina valorizza la riserva di legge in materia di condizione giuridica dello straniero prevista dall'art. 10 Cost. come sola norma direttiva per la disciplina della posizione costituzionale dello straniero: ogni aspetto della condizione giuridica dello straniero deve essere rimesso alla disciplina della legge, dal momento che la Costituzione è un "fatto politico" che vale in linea di principio per i soli cittadini. Secondo tale impostazione, anche la contrapposizione linguistica tra il termine "cittadini" e gli altri ("tutti", "nessuno") appare in sé senza significato, perché occorrerebbe determinare se si tratti di "tutti gli uomini" o di "tutti i cittadini", sicché a questa stregua l'intitolazione della prima parte della Costituzione dovrebbe essere un argomento interpretativo per indicare che si tratta dei diritti di "tutti i cittadini".

Si afferma perciò che la Costituzione si rivolge ai soli cittadini, non mostrando di esigere una disparità di trattamento rispetto agli stranieri²³.

Una simile configurazione consente al legislatore ordinario sia di tutelare gli italiani all'estero, anche sottoponendo i diritti dello straniero alla condizione di reciprocità, sia di estendere agli stranieri il godimento dei diritti che la Costituzione sembra riservare espressamente soltanto ai cittadini, inclusi quelli politici^{24 25}.

Occorre anche ricordare che la Corte costituzionale affrontando la titolarità da parte degli stranieri dei diritti soggettivi costituzionalmente previsti non sembra aver attribuito un particolare valore al tenore letterale delle singole disposizioni costituzionali, ma è stata chiamata anzitutto a chiarire il significato del riferimento fatto dalla disposizione dell'art. 3 Cost. ai soli cittadini.

A questo proposito è importante ricordare che durante i lavori dell'Assemblea costituente la I^a Sottocommissione aveva introdotto nel principio di eguaglianza anche la diversità di nazionalità tra quei motivi che non avrebbero potuto consentire distinzioni tra le persone.

²³ G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, Padova, 1998, p. 347 ss.

²⁴ A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte gen., III^a ed., Padova 2003, p. 315 ss. e, precedentemente, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Milano 1967, pp. 39 ss. e 129 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Questioni di legittimità della L. n. 69 del 1963, istitutiva dell'ordine dei giornalisti*, in *Giur. cost.*, 1968, I, pp. 350 ss.

²⁵ In tal senso si osserva che la L. 18 gennaio 1989, n. 9 ha esteso l'eleggibilità a rappresentante italiano al Parlamento europeo ai cittadini degli altri Paesi membri della Comunità europea che risultino in possesso dei requisiti di eleggibilità al Parlamento europeo previsti dalle rispettive normative nazionali.

Tuttavia il Comitato di redazione dell'Assemblea, in sede di revisione del testo, tolse tale specificazione, anche in conseguenza del fatto che il testo della disposizione sul principio di eguaglianza era stato modificato in modo da riferirsi ai soli "cittadini" e non più agli "uomini", come aveva proposto la I^a Sc. stessa, la quale aveva persino respinto una proposta di emendamento dell'on. Lucifero che proponeva ciò che poi approvò l'Assemblea.

La Corte ha affermato che il principio di eguaglianza non deve essere considerato in modo isolato, ma deve essere interpretato in connessione con l'art. 2 Cost., che riferendosi ai "diritti inviolabili dell'uomo" non distingue tra cittadini e stranieri, ma garantisce i diritti fondamentali anche riguardo allo straniero²⁶, e con l'art. 10 c. 2 Cost., che rinvia a consuetudini e ad atti internazionali nei quali la protezione dei diritti fondamentali dello straniero è ampiamente assicurata. Pertanto la Corte conclude affermando che "se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali"²⁷, cioè quei "diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell'ordinamento internazionale"²⁸.

La Corte non ha dunque nemmeno preso in considerazione l'idea di chi²⁹ riteneva che l'art. 10 c. 2 Cost. non considerasse soltanto i diritti essenziali dell'uomo, ma stabilisse addirittura un preciso imperativo di eguaglianza davanti alla legge, tale che, a questa stregua, si sarebbe dovuta ritenere proibita l'arbitraria discriminazione di qualsiasi persona fisica sottoposta all'ordinamento italiano.

Poiché l'eguaglianza è una salvaguardia della razionalità dell'ordinamento, a prescindere dalla natura delle situazioni in cui è realizzata³⁰ e non una situazione giuridica soggettiva di cui importa stabilire la titolarità³¹, la Corte non si è limitata ad enunciare quel principio, ma ha precisato la sua giurisprudenza facendo largo uso del controllo di ragionevolezza circa le disparità di trattamento tra cittadini e stranieri previste dalle varie norme.

²⁶ Così Corte cost. sent. 18 luglio 1986, n. 199, in *Foro it.*, 1988, I, c. 2803.

²⁷ Così si esprime la prima fondamentale pronuncia della Corte costituzionale in merito: sent. 15-23 novembre 1967, n. 120, in *Giur. cost.* 1967, I, p. 1577 (con nota di M. CHIAVARIO, *Uguaglianza tra cittadini e stranieri in materia di carcerazione preventiva per reati doganali*)

²⁸ Così Corte cost. sent. 19-26 giugno 1969, n. 104, in *Giur. cost.* 1969, p. 1565 (con note di C. CHIOLA, *L'obbligo di segnalare la presenza dello straniero costituisce limite ragionevole alla libertà oppure prestazione personale?*, p. 1569, e di S. GRASSI, *Il d. lgs. 5 febbraio 1948, n. 50 in tema di alloggio degli stranieri e degli apolidi*, p. 1579)

²⁹ L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, 1965, p. 208-210, il quale peraltro non sembrava aver esaminato tutti i lavori dell'Assemblea costituente sul punto, ma riferiva del solo rigetto da parte della I^a Sc. della proposta di emendamento di Lucifero.

³⁰ Cfr. A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano 1977, p. 9 ss.

³¹ Cfr. E. CANNIZZARO, op. cit., il quale afferma, dal suo punto di vista, a p. 61-62: "Il principio di eguaglianza, inteso come problema di titolarità di una posizione soggettiva, sarebbe infatti inutile o scarsamente utile sia per le situazioni costituzionalmente protette, delle quali lo straniero è titolare, sia per i diritti inviolabili, concessi allo straniero per il tramite dell'art. 2 Cost., sia infine, ovviamente, per le situazioni costituzionali che escludono lo straniero".

Anzitutto la Corte ha precisato che "la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni con crete, 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". Infatti, a parere della Corte, in ogni ordinamento si possono rilevare tra cittadino e straniero differenze di situazioni di fatto e di connesse valutazioni giuridiche, tra le quali quelle secondo le quali "il cittadino ha nel territorio un suo domicilio stabile, noto e dichiarato, che lo straniero ordinariamente non ha; il cittadino ha diritto di risiedere ovunque nel territorio della Repubblica ed, ovviamente, senza limiti di tempo, mentre lo straniero può recarsi a vivere nel territorio del nostro, come di altri Stati, solo con determinate autorizzazioni e per un periodo di tempo che è in genere limitato, salvo che egli non ottenga il cosiddetto diritto di stabilimento o di incolato che gli assicuri un soggiorno di durata prolungata o indeterminata; infine il cittadino non può essere allontanato per nessun motivo dal territorio dello Stato, mentre lo straniero ne può essere espulso, ove si renda indesiderabile, specie per commessi reati". Tutte queste differenze sarebbero fondate, secondo la Corte, "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" e su questo presupposto ha ritenuto ragionevoli e giustificabili trattamenti differenziati nel godimento dei diritti fondamentali³².

Questo orientamento comporta, come è stato affermato³³, che "il legislatore italiano non può prospettare qualunque valutazione giuridica della condizione dello straniero per poi assumerla come causa giustificativa della disparità di trattamento", ma "nel campo dei diritti fondamentali può trattare diversamente cittadini e stranieri solo quando ciò sia ragionevolmente consentito dalla fattuale diversità delle due situazioni ovvero dalla "normale" valutazione che se ne dà nel nostro e ne gli altri ordinamenti (democratici)".

La Corte ha anche affermato che il principio di eguaglianza opera anche tra stranieri e stranieri, ma ha precisato che il legislatore può stabilire un regime differenziato per talune categorie di stranieri (p. es. cittadini di Paesi membri delle Comunità europee) purché non nell'ambito dei diritti inviolabili dell'uomo³⁴. Il rapporto di cittadinanza con Stati diversi può dunque assurgere a fattore di una disciplina legittimamente differente.

³² Tutte le affermazioni sono tratte dalla fondamentale Corte cost. sent. n. 104/1969 cit.

³³ E' questo il pensiero di M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, relazione svolta ad Aix en Provence il 12 luglio 1991 durante il Colloquio international "Cours constitutionnelles et droits fondamentaux", cicl.

³⁴ Così dichiara Corte cost. sent. 15-21 giugno 1979, n. 54, in "Giur. cost." 1979, I, p. 413.

E' dunque chiaro che l'applicabilità del principio di eguaglianza anche agli stranieri non sembra significare però assoluta parità di trattamento tra questi ed i cittadini neppure per ciò che attiene al godimento ed all'esercizio dei diritti fondamentali³⁵.

Se è vero che la Corte costituzionale ha riconosciuto che allo straniero deve applicarsi il principio di eguaglianza, ma soltanto nell'ambito dei diritti inviolabili dell'uomo garantiti anche in conformità dell'ordinamento internazionale, è anche vero che essa ritiene però "ovvio che, per quanto attiene ai diritti inviolabili della personalità", essi "rappresentano un *minus* rispetto alla somma dei diritti di libertà riconosciuti al cittadino"³⁶.

A parere di chi scrive questa ambigua affermazione, di fatto restringe o, meglio, sembra avere l'effetto di porre quasi nel nulla la stessa efficacia pratica della proclamazione dell'applicabilità del principio di eguaglianza, anche perché essa di per sé non serve a risolvere il problema di accertare quali siano in concreto i diritti fondamentali che devono essere necessariamente riconosciuti anche allo straniero³⁷ e quelli che siano da considerare esplicitamente o implicitamente riservati ai cittadini.

La giurisprudenza costituzionale non chiarisce neppure se la mancata "copertura costituzionale" si risolva addirittura nel divieto al legislatore ordinario di attribuire ai non cittadini quei diritti fondamentali che la Costituzione garantisce ai soli cittadini³⁸.

In ogni caso nulla impedisce che dei diritti soggettivi attribuiti dalla Costituzione al cittadino siano riconosciuti anche allo straniero mediante una legge ordinaria³⁹: lo straniero potrà in questo modo concretamente fruirne, ma essi non saranno riconosciuti come fondamentali (inviolabili, immodificabili ecc.), né saranno tutelati in modo rafforzato nella gerarchia delle fonti del diritto con il rango delle norme costituzionali.

Il fatto che la Corte costituzionale abbia dichiarato l'applicabilità allo straniero del principio di eguaglianza con riguardo ai diritti inviolabili dell'uomo (che non possono non essere quelli garantiti e riconosciuti a tutti ai sensi dell'art. 2 Cost.) non comporta che tali diritti siano tutti quelli previsti dalla Costituzione, nè che debbano avere in concreto la stessa disciplina e gli stessi limiti previsti dalle corrispondenti norme della Costituzione, nè che debbano essere necessariamente previsti da norma di rango costituzionale (con le relative garanzie).

Tuttavia l'art. 10 c. 2 Cost. non impedisce affatto che si arrivi a riconoscere allo straniero i "diritti fondamentali", anche se in una nozione e con un'ampiezza un po' differenti rispetto a

³⁵ Così M. LUCIANI, cit., p. 16.

³⁶ Così Corte cost. sent. n. 104/1969, cit., p. 1587.

³⁷ Cfr. M. LUCIANI, cit., p. 32.

³⁸ Così LUCIANI M., cit., p. 37.

³⁹ Così C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, p. 24, nota 19.

quelle che connotano i diritti "inviolabili" riconosciuti ai cittadini. Del resto altrimenti non si capirebbe perché la stessa Corte costituzionale da un lato parla di "riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo dei diritti di libertà", dall'altro non pare molto ferma nel qualificarli sempre come "fondamentali" o "inviolabili" (la confusione terminologica non le manca), tanto che giunge ad escludere l'assoluta parità di trattamento tra stranieri e cittadini persino nell'ambito che attiene ai diritti fondamentali.

Si deve dunque propendere in favore della considerazione dell'art. 10 c. 2 Cost. quale norma centrale nella sistemazione della posizione dello straniero, norma da cui si può dedurre, data l'ampiezza della nozione di "condizione giuridica", che la condizione giuridica degli stranieri non sia direttamente disciplinata da norme costituzionali. Pertanto si deve ritenere che la Costituzione operi una "sottrazione" dello straniero alla protezione nel sistema delle fonti del diritto data con le sue norme, anche per ciò che riguarda i diritti fondamentali.

Peraltro lo straniero resta titolare dei diritti fondamentali per il tramite del richiamo fatto dall'art. 10 c. 2 Cost. alle norme e ai trattati internazionali richiamati. I diritti di libertà dello straniero, individuati come si è detto, sarebbero di per sé privi di una diretta tutela costituzionale, ma avrebbero una tutela indiretta. Soltanto così avrebbe un senso logico la giurisprudenza costituzionale che prima dichiara che agli stranieri si estende il diritto di eguaglianza circa il godimento dei diritti fondamentali riconosciuti allo straniero dall'art. 2 Cost. anche in conformità delle norme internazionali, poi però precisa che l'area di tali diritti è un "minus" rispetto a quella spettante ai cittadini e che uguale titolarità del diritto non significa uguale trattamento giuridico.

Tale orientamento consente di tutelare eventuali concessioni allo straniero dei diritti politici: l'art. 16 della Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali non vieta agli Stati di imporre limiti all'attività politica degli stranieri, ma ciò significa non soltanto che gli Stati non hanno l'obbligo di limitarla, ma anche che in ogni caso non possono sopprimerla del tutto. Perciò la protezione dei diritti politici riconosciuti da una legge potrebbe avere, per il tramite dell'art. 10 c. 2 Cost., una garanzia costituzionale che invece il primo orientamento della dottrina vuole negata "a priori".

La Corte costituzionale però ha finora escluso esplicitamente soltanto che gli stranieri godano di tutti quei diritti che sono intimamente connessi allo "status activae civitatis"⁴⁰ e ha dichiarato che l'acquisto della cittadinanza italiana è escluso dai diritti fondamentali tutelati ex art. 2 Cost. anche per gli stranieri⁴¹.

⁴⁰ Affermazioni contenute nelle sentenze cit. n. 11/1968, n. 104/1969.

⁴¹ Corte cost. ord. 20-27 aprile 1988, n. 490, in "Giur. cost." 1988, p. 2195.

Peraltro si è autorevolmente osservato che nella giurisprudenza costituzionale l'esclusione del riconoscimento dei diritti politici agli stranieri sembra riferirsi soltanto al godimento dei diritti politici come diritti fondamentali, ma non si esclude che quei diritti possano essere goduti in quanto diritti legislativi se il legislatore decide di ampliarne l'ambito della tutela ⁴².

Secondo questo secondo orientamento perciò il legislatore potrebbe comunque estendere l'elettorato agli stranieri e ciò riconoscerebbe dei meri diritti legislativi, come tali sempre revocabili da una successiva legge ⁴³: il legislatore ordinario ben può riconoscere diritti politici agli stranieri sotto forma di meri diritti legislativi non coperti da protezione costituzionale ⁴⁴. Pertanto gli artt. 48 e 51 Cost. esprimerebbero implicitamente un principio secondo il quale mentre ai cittadini mai potrebbe essere impedito dal legislatore l'elettorato attivo e passivo, agli stranieri potrebbe essere riservato un trattamento differenziato ⁴⁵. Così il legislatore ordinario ha la facoltà di estendere agli stranieri anche i diritti politici, secondo approcci gradualisti e differenziati rispetto a quelli previsti per il cittadino.

1.4. Limiti alla scelta del legislatore ordinario: ragionevolezza, norme comunitarie e obblighi internazionali. L'elettorato amministrativo ed europeo degli stranieri comunitari

I soli limiti alla scelta del legislatore ordinario sono dunque la ragionevolezza della scelta ⁴⁶, canone ricavabile dall'art. 3 Cost., e il rispetto delle norme comunitarie e dei trattati internazionali ricavabile dagli artt. 10, comma 2, e 117, comma 1 Cost. (come modificato dalla legge cost. n. 3/2001).

Circa i limiti derivanti dalle norme comunitarie occorre ricordare che in almeno due ipotesi sono in vigore ben precisi vincoli all'elettorato degli stranieri in Italia per il Parlamento europeo e per le elezioni comunali introdotti in favore dei cittadini dell'Unione europea

⁴² Così M. LUCIANI, *La Costituzione europea e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Pol. Dir.*, 1992, p. 585

⁴³ Cfr. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. critica dir. priv.*, 1992, pp. 224 e 225

⁴⁴ E. GROSSO, voce *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XV, Torino, 1999, pp. 175-176.

⁴⁵ Propendono per tale orientamento M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 429 ss.; E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, 2001, pp. 107-108; A. PIRAINO, *Appunto sulla condizione giuridica degli stranieri nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, p. 1000 ss.; L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario*, Torino, 1996, p. 31 ss.

⁴⁶ Il richiamo alla ragionevolezza della scelta del legislatore è espressamente richiamato come limite da A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, cit., p. 317.

- 1) Le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini adottate dalla direttiva 93/0109/CE del 6 dicembre 1993 sono state attuate in Italia dal decreto-legge D.L. del 21 febbraio 1994, n. 128
- 2) Le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza, adottate dalla direttiva 94/0080/CE del 19 dicembre 1994 sono state attuate con il D. Lgs 12 aprile 1996, n. 197.

Come si può constatare da diversi anni in Italia gli stranieri cittadini di un Paese membro dell'Unione europea sono elettori ed eleggibili alle elezioni europee sulla base di norme di rango primario, senza che sia stato addotto alcun tipo di remora derivante dalla necessità di revisione costituzionale. Ciò è stato possibile non tanto per il notissimo motivo che a seguito della ratifica dei Trattati comunitari e dell'Unione l'Italia ha acconsentito a limitare la propria sovranità a condizione di reciprocità come consente l'art. 11 Cost., quanto piuttosto perché trattandosi di norme concernenti gli stranieri in virtù della riserva di legge prevista dall'art. 10, comma 2 Cost. si è giustamente ritenuto sufficiente l'uso della fonte primaria.

1.5. Aspetti politici della scelta tra legge ordinaria e legge costituzionale per l'attribuzione del voto agli stranieri. Il precedente del 1997. La convenzione di Strasburgo per la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica

L'uso della norma ordinaria per l'introduzione dell'elettorato attivo e passivo in favore degli stranieri era previsto nell'art. 38 del ddl che il Governo Prodi presentò alle Camere per disciplinare l'immigrazione e la condizione degli stranieri.

Occorre ricordare che proprio su una tassativa richiesta del gruppo parlamentare di AN il Ministro Napolitano accettò nel settembre 1997 lo stralcio della norma e il suo spostamento all'interno di un apposito disegno di legge costituzionale di revisione dell'art. 48 della Costituzione⁴⁷ che non fu mai neppure esaminato dalle Camere nella precedente legislatura

⁴⁷ Cfr. il disegno di legge costituzionale contenente Disposizioni integrative dell'articolo 48 della Costituzione, presentato il 25 settembre 1997, Atti parlamentari, XIII Legislatura, Camera dei deputati, Atto Camera n. 4167, che mirava ad aggiungere un quarto comma all'art. 48 della Costituzione nel testo seguente: "Allo straniero è riconosciuto, anche in esecuzione di trattati e accordi internazionali, il diritto di voto, nei limiti, con i requisiti e secondo le modalità stabiliti dalla l., con esclusione delle Camere e delle elezioni regionali".

Si trattò di una scelta di compromesso voluta dal Governo per far cessare l'ostilità dei gruppi parlamentari dell'opposizione di centro-destra, i quali infatti da quel momento in poi votarono in favore della gran parte delle norme del disegno di legge (poi approvato come legge n. 40/1998, oggi testo unico sull'immigrazione approvato con D. Lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002), pur esprimendo un voto finale complessivamente negativo a causa del lassismo che a loro parere caratterizzava le disposizioni in materia di espulsione.

La disciplina del conferimento dell'elettorato amministrativo comunale prevista nel testo originario dell'art. 38 ddl. si applicava ai soli titolari di carta di soggiorno e perciò appariva suscettibile di essere dichiarata incostituzionale, poichè avrebbe potuto violare le disposizioni del capitolo C della parte I della Convenzione sulla partecipazione europea degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992 (ratificata e resa esecutiva con l. 8 marzo 1994, n. 203, con esplicita riserva posta proprio sul capitolo C), in cui si prevede un limite massimo di cinque anni di soggiorno regolare e ininterrotto, senza prescrivere alcuna distinzione circa il titolo del soggiorno (carta o permesso di soggiorno) posseduto dall'elettore straniero. Sarebbe stata dunque necessario e sufficiente emendare il testo introducendo un'ulteriore disposizione che impegnasse il Governo a provvedere al ritiro delle riserve poste alla citata Convenzione al momento della ratifica quale sicuro rimedio perché, in conformità dell'art. 10 c. 2 Cost. il conferimento agli stranieri dell'elettorato attivo e passivo a livello comunale fosse privato di ogni dubbio di legittimità costituzionale, anche con riguardo alla conformità all'art. 48 Cost. che, secondo parte della dottrina sembrerebbe riservare l'elettorato (non soltanto quello a livello politico) ai soli cittadini.

Al di là di tali imperfezioni della formulazione originaria del testo del disegno di legge governativo che le Camere ben avrebbero potuto emendare occorre affermare che la scelta dello stralcio del diritto di voto amministrativo fatta nel 1997 dal Parlamento fu di mera opportunità politica ⁴⁸ e non ha fondamento costituzionale: si trattò di una scelta che a cui le Camere non erano affatto obbligate per rispettare la Costituzione.

Il testo della norma accantonata nel 1997 faceva esplicito riferimento alle disposizioni del capitolo C della parte I della Convenzione sulla partecipazione europea degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992 (ratificata e resa esecutiva con

⁴⁸ Per un sintetico esame di tipo socio-politico dei diversi argomenti che in Italia e in diversi altri Paesi europei sono di volta in volta addotti a favore e contro il conferimento del diritto di voto agli stranieri cfr., da ultimo, per tutti, l'efficace rassegna svolta T. CAPONIO, *Partecipazione politica*, in COMMISSIONE PER LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI, *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, a cura di G. Zincone, Bologna, 2000, p. 383 ss.

L. 8 marzo 1994, n. 203), in cui si prevede il voto amministrativo attivo e passivo agli stranieri regolarmente soggiornanti con un limite massimo di cinque anni di soggiorno regolare e ininterrotto, e dunque se pur si volesse intendere l'esercizio del voto attivo e passivo come un esercizio di una porzione della sovranità statale è evidente che consentirne l'esercizio a non cittadini sarebbe una limitazione di sovranità che in base all'art. 11 Cost. è consentita soltanto se avviene "in condizioni di parità con gli altri Stati", sicché sarebbe stato costituzionalmente legittimo il conferimento del voto attivo e passivo a condizione di reciprocità, e secondo le norme internazionali in materia di stranieri a cui il legislatore è vincolato ai sensi dell'art. 10, comma 2 Cost., condizione che del resto si è verificata per il voto amministrativo dei cittadini degli altri Paesi membri dell'Unione europea introdotto nell'ordinamento dal D. Lgs. 12 aprile 1996, n. 197 in attuazione delle previsioni del Trattato di Maastricht sull'Unione europea, senza che si procedesse ad alcuna revisione costituzionale

Ancora oggi questa sembra essere la via più veloce e più sicura che è data al legislatore che voglia conferire l'elettorato attivo e passivo alle elezioni locali agli stranieri: togliere la riserva posta alla ratifica del capitolo C della Convenzione di Strasburgo e contestualmente prevedere il necessario adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano, con il conferimento dell'elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia da un periodo ininterrotto di 5 anni.

1.6. Potestà legislativa statale sull'accesso degli stranieri all'elettorato amministrativo e potestà statutaria comunale circa l'accesso degli stranieri ad altre forme di partecipazione

Da ultimo occorre osservare che soltanto la legge dello Stato potrebbe disciplinare la materia. Alla legge statale spetta infatti disciplinare i principi fondamentali dell'elettorato alle elezioni degli organi delle Regioni a Statuto ordinario (art. 122 Cost.), nonché l'elettorato e gli organi degli enti locali (art. 117, comma 2, lett. p) Cost. e più in generale la condizione giuridica dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea (art. 117, comma 2, lett. a) Cost.).

Si può anzi affermare che il mezzo più veloce per assicurare davvero il voto amministrativo comunale potrebbe essere una legge ordinaria di modifica della delega legislativa prevista dall'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131 ("legge La Loggia") per l'adeguamento delle disposizioni legislative statali in materia di enti locali alla legge cost. n. 3/2001.

Non potrebbero invece autonomamente provvedervi né gli Statuti regionali, né gli Statuti comunali o provinciali, in quanto fonti a competenza riservata nella quale non rientra ciò che espressamente la Costituzione attribuisce ad altre fonti.

Peraltro la previsione dell'art. 2, comma 4 T.U. sulla disciplina dell'immigrazione approvato con D. Lgs. n. 286/1998 circa la partecipazione dello straniero regolarmente soggiornante alla vita pubblica locale, ferma restando l'esclusione dall'elettorato a livello comunale (che in base all'art. 9 dello stesso T.U. il legislatore potrebbe attribuire soltanto per i titolari di carta di soggiorno), ha anche di recente suscitato da taluno in dottrina l'interrogativo se si tratti di un principio che fa salva la possibilità per gli enti locali di prevedere con i propri statuti alcune discriminazioni al riguardo oppure se gli statuti degli enti locali debbano semplicemente equiparare lo straniero regolarmente soggiornante al cittadino italiano nella propria disciplina della partecipazione alla vita pubblica⁴⁹ L'interrogativo posto in questi termini tuttavia non tiene conto del fatto che nell'ordinamento giuridico italiano era già da tempo prevista in merito una esplicita applicazione del principio enunciato nella legislazione sulla condizione giuridica dello straniero con la quale la materia della partecipazione politica degli stranieri a livello locale è lasciata alla discrezionalità di ogni Statuto comunale, al quale da un lato sembra essere consentito – e per taluni aspetti imposto – di adottare in materia un trattamento informato all'eguaglianza formale tra residenti italiani e stranieri e dall'altro è comunque imposto l'obbligo di prevedere specifiche misure in favore degli stranieri, i quali trovandosi rispetto ai cittadini impossibilitati comunque ad intervenire in prima persona ed in modo decisivo nella vita politica locale si trovano in una posizione oggettivamente svantaggiata rispetto ai cittadini e che dunque meritano di fruire di agevolazioni mirate ad offrire loro pari opportunità.

Infatti le forme di partecipazione popolare degli stranieri alla vita pubblica a livello locale hanno un'ulteriore ed esplicita garanzia e precisazione a livello legislativo statale nelle disposizioni previste dall'art. 8 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, le quali prevedono diverse forme di partecipazione popolare a livello del Comune, fermo restando che in base all'art. 4 dello stesso testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali non soltanto gli statuti dei Comuni, ma anche quelli delle Province devono disciplinare le forme della partecipazione popolare⁵⁰.

⁴⁹ Cfr. E. CODINI, *Diversi ed eguali. Immigrazione extracomunitaria e principio giuridico di eguaglianza*, Milano, 2002, pp. 47, 144 e 145.

⁵⁰ Sul punto della partecipazione popolare a livello provinciale in senso conforme a quello qui affermato E. MAGGIORA, *Il nuovo ordinamento delle autonomie locali*, Firenze, 2000, p. 44 e L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, 1999, p. 102.

In ogni caso l'accesso dello straniero a ciascuna delle forme di partecipazione popolare a livello del Comune che sono previste o consentite dall'art. 8 del citato testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali può configurarsi in modo diverso:

- a) I Comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale e i rapporti di tali forme associative con il Comune sono disciplinati dallo Statuto. Il testo unico del 2000 riproduce in merito la modifica introdotta dalla legge n. 265/1999 nell'analogo testo della legge sugli enti locali n. 142/1990, con la quale l'espressione "organismi di partecipazione dei cittadini" era stata sostituita con quella, tutt'oggi vigente, di "organismi di partecipazione popolare" e tale modifica consente di ritenere la partecipazione non più limitata soltanto ai cittadini italiani, ma anche agli stranieri regolarmente soggiornanti ⁵¹. Tuttavia proprio in virtù delle citate norme dell'art. 2, comma 4 T.U. sull'immigrazione e della Convenzione europea sulla partecipazione alla vita pubblica citata, le quali – come si illustrerà appena più oltre – sono espressamente richiamate dal nuovo comma 5 dello stesso articolo del testo unico del 2000 sull'ordinamento degli enti locali non può più ritenersi fondata l'affermazione secondo la quale l'autonomia statutaria conferita dalla legge statale ai Comuni consentirebbe agli enti locali di qualificare i soggetti legittimati estendendo e/o limitando il loro diritto di partecipazione ⁵². Infatti dalla norma dell'art. 2, comma 4 T.U. non sembra si possa ritenere ammissibile che alla partecipazione degli stranieri regolarmente soggiornanti alla vita pubblica locale possano essere posti limiti da parte di fonte del diritto di rango sub-primario e perciò ogni Statuto comunale può prevedere diversi tipi di "organismi di partecipazione popolare", ma una volta che gli Statuti abbiano deciso l'istituzione di tali organismi in tal caso ad essi saranno ammissibili anche gli stranieri regolarmente soggiornanti legalmente residenti nel Comune, non essendo nemmeno consentito agli Statuti di scegliere quali tipi di stranieri ammettere a tale partecipazione, né a quali forme di partecipazione escludere gli stranieri ovvero ammettere soltanto stranieri, se non nei casi in cui una norma di rango primario (nazionale o internazionale) riservi espressamente una determinata forma di partecipazione rispettivamente ai cittadini o agli stranieri.

⁵¹ Cfr. F. SCAGLIOTTI, sub Articolo 8, in *L'ordinamento degli enti locali. Commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, a cura di M. Bertolissi, Bologna, 2002, p. 92.

⁵² L'affermazione è di A. ZUCCHETTI, in *Autonomia e ordinamento degli enti locali: commento alla L. 265/1999 Legge Napolitano-Vigneri : problemi e casi pratici*, a cura di V. ITALIA, Milano, 1999, p. 61.

- b) lo Statuto di ogni Comune deve prevedere modalità per le forme di partecipazione degli interessati nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su posizioni giuridiche soggettive in osservanza dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo (comma 2): in merito le norme degli Statuti hanno comunque l'obbligo di prevedere un trattamento identico di cittadini italiani e stranieri in virtù della parità di trattamento nei rapporti con la pubblica amministrazione prevista per gli stranieri dall'art. 2, comma 5 T.U. sull'immigrazione;
- c) lo Statuto di ogni Comune deve prevedere forme di consultazione della popolazione (comma 3) e poiché per popolazione deve intendersi l'insieme delle persone legalmente residenti nei registri anagrafici della popolazione del Comune cittadini e stranieri legalmente residenti devono intendersi equiparati nell'accesso a tali generiche forme di consultazione (pubbliche assemblee aventi ad oggetto un tema determinato di interesse collettivo, raccolta di opinioni su questionari, audizioni);
- d) lo Statuto di ogni Comune deve prevedere procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e possono prevedere referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini (comma 4); in tali casi l'espressione "cittadini", volutamente inserita dal legislatore delegato sembrerebbe precludere tali istituti agli stranieri,
- e) lo Statuto di ogni Comune promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti nel rispetto della citata Convenzione di Strasburgo del 1992 sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale (di cui, come si è in precedenza accennato, il Governo italiano non ha ratificato la lettera C concernente l'elettorato a livello locale, in ciò espressamente autorizzata dalla legge 8 marzo 1994, n. 203)⁵³ e del T.U. delle leggi sull'immigrazione (comma 5).

Quest'ultima disposizione, volutamente introdotta in modo innovativo nell'ordinamento delle autonomie locali soltanto con il testo unico approvato con il D. Lgs. n. 267/2000, è particolarmente significativa e deve essere interpretata in un duplice senso.

Da un lato sulla base dell'art. 8, comma 5 del testo unico approvato con D. Lgs. n. 267/2000 lo Statuto di ogni Comune ha (come avveniva per le analoghe norme previste dalla

⁵³ Sulle questioni dell'applicazione della Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale cfr. L. MELICA, *La partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale*, in *Regione e governo locale*, 1995, p. 27 ss. (soprattutto p. 52 ss.).

legge n. 142/1990) la facoltà di estendere anche agli stranieri regolarmente soggiornanti e legalmente residenti nel territorio Comune l'accesso ai medesimi istituti di partecipazione popolare previsti a livello comunale per i cittadini italiani ⁵⁴. La giurisprudenza amministrativa che si era pronunciata sulle norme precedenti l'entrata in vigore del T.U. sull'immigrazione del 1998 e del T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 era divisa circa l'estensibilità agli stranieri extracomunitari del referendum popolare ⁵⁵. Alla luce di questi ultimi testi normativi oggi sembra doversi comunque escludere l'ammissibilità degli stranieri extracomunitari alla partecipazione ad almeno due tipi di referendum, quello abrogativo, quello costitutivo e quello propositivo, perché sarebbe contraddittorio con la legislazione statale la norma statutaria che consenta a costoro di partecipare all'abrogazione o all'approvazione delle norme (p. es. statuti e regolamenti comunali) o di provvedimenti a carattere generale che devono essere per legge adottati o elaborati da un organo (il consiglio comunale o il sindaco) alla cui elezione essi non possono concorrere per legge ⁵⁶. E' dunque chiaro che resta sempre la possibilità per gli statuti comunali di far partecipare gli stranieri extracomunitari regolarmente residenti nel comune a quel tipo di referendum popolari il cui esito sia del tutto privo di effetti direttamente o indirettamente vincolanti, come p. es. i referendum consultivi.

Dall'altro lato dall'art. 8, comma 5 del testo unico approvato con D. Lgs n. 267/2000 si ricava anche l'obbligo per lo statuto di ogni Comune di prevedere comunque *apposite* forme di partecipazione popolare per favorire l'inserimento nella vita pubblica a livello locale degli stranieri regolarmente soggiornanti e legalmente residenti nello stesso Comune ⁵⁷. Tra tali forme apposite in base alle norme previste dalla lettera B della citata Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica dovrebbe comunque essere inclusa l'istituzione di organi consultivi di rappresentanza degli stranieri residenti, come p. es. gli istituti delle consulte comunali degli stranieri o del consigliere comunale aggiunto.

⁵⁴ Sul punto cfr., per tutti, G. FRANCHI SCARSELLI, *Una legge misconosciuta sulla partecipazione popolare degli stranieri alla vita pubblica*, in *Quad. cost.*, 2000, p. 649.

⁵⁵ In un primo tempo T.A.R. Lombardia, Milano sez. III, sent. 17 giugno 1996, n. 801 (in *Foro amm.*, 1997, p. 520) riteneva che non potessero essere ammessi al referendum stranieri, anche se residenti da almeno tre anni nel territorio dell'ente e iscritti in apposite liste. In seguito T.A.R. Toscana, sez. I, sent. 10 giugno 1998, n. 316 (in *Foro amm.*, 1999, p. 450) affermava che il termine "popolazione" previsto nella prima parte della norma dell'allora art. 6 (oggi art. 8 T.U. autonomie) consente l'estensione del referendum popolare anche allo straniero e all'apolide stabilmente insediati nel territorio del Comune in ragione dell'identità dei loro interessi con quelli degli elettori italiani del Comune.

⁵⁶ Cfr. F. SCAGLIOTTI, sub Articolo 8, in *L'ordinamento degli enti locali*, cit., p. 95. Si veda altresì L. PEGORARO, *Gli statuti degli enti locali*, Rimini, 1993, p. 182 ss..

⁵⁷ Così F. ROMANO, *I Disposizioni generali*, in *L'ordinamento degli enti locali nel testo unico*, a cura di F. Caringella, A. Giuncato, F. Romano, Milano, 2001, p. 128.

1.7. L'opzione della legge costituzionale e il limite dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Analisi del ddl cost. Fini

L'opzione della revisione costituzionale oltre che non indispensabile dal punto di vista costituzionale si presenta ovviamente più lunga e difficile a causa della procedura aggravata prevista dall'art. 138 Cost. e l'esperienza del 1997 può addirittura far concludere che chi propone l'introduzione dell'elettorato mediante legge costituzionale mira ad ottenerla in un futuro così lontano ed incerto, che può rivelarsi inesistente.

Dal punto di vista politico la scelta della revisione costituzionale può rivelarsi inutilmente lunga e sostanzialmente dilatoria.

Dal punto di vista costituzionale non si può peraltro neppure affermare che la scelta della revisione costituzionale metta al riparo il legislatore costituzionale da ogni possibile vizio di incostituzionalità. Infatti la nota giurisprudenza costituzionale sull'immodificabilità dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale da parte del legislatore della revisione costituzionale dovrebbe fare riflettere su alcune proposte di revisione.

Il ddl costituzionale proposto dall'on. Fini che mira ad estendere il voto si sottopone a rilievi.

In primo luogo attribuisce il voto allo straniero titolare di un permesso di soggiorno che consente un numero illimitato di rinnovi il quale sia regolarmente soggiornante da almeno sei anni in Italia. Molti dubbi interpretativi susciterebbe una norma del genere.

Nessuna norma legislativa precisa quali siano i permessi di soggiorno che consentono un numero illimitato di rinnovi.

E' poi opinabile che a livello costituzionale si cristallizzi l'istituto, tipico del diritto pubblico italiano, del permesso di soggiorno essendo sufficiente la previsione a livello costituzionale della regolarità del soggiorno, il che consentirebbe il rinvio alle norme primarie che regolano la condizione giuridica dello straniero ai sensi dell'art. 10, comma 2 Cost.

In secondo luogo si prevede che tale straniero abbia ulteriori requisiti che si pongono in contrasto evidente con altre norme costituzionali:

- 1) si richiede che lo straniero non sia indagato in un processo penale, ma ciò comporterebbe la violazione del principio costituzionale della presunzione di non colpevolezza dell'imputato fino alla condanna definitiva e si presterebbe ad eventuali strumentalizzazioni a fini politici: si pensi ad eventuali concorrenti del candidato che soltanto al fine di escluderlo dall'elettorato passivo in una consultazione elettorale alla quale anch'egli partecipa induca taluno a presentare querela contro lo straniero.

Un'analoga perdita di eleggibilità, con conseguente decadenza si provocherebbe automaticamente qualora lo straniero risulti poi eletto.

- 2) Si richiede poi che lo straniero sia titolare di un reddito che consenta il mantenimento proprio e della propria famiglia. Il richiamo di una norma del genere al principio settecentesco (tipico delle forme di stato liberale e non delle forme di Stato democratico sociale) del *no taxation without representation* appare senza senso. Quel principio è ovviamente stato completamente superato dal suffragio universale e richiamarlo creerebbe pericolosi precedenti, quasi che allora si tratti di un principio del quale si possa tuttora discutere. Infatti una simile norma appare ovviamente tipica di un anacronistico suffragio censitario che si pone in radicale contrasto col divieto di discriminazioni per motivi connessi alla propria condizione personale e sociale previsto dall'art. 3, comma 1 Cost. e soprattutto col suffragio universale previsto dallo stesso art. 48 Cost. che è connesso al principio democratico che fonda la Costituzione stessa. Una simile norma creerebbe inoltre un paradosso: a parità di reddito disponibile minori possibilità di accesso al voto avrebbero gli stranieri che abbiano un maggior numero di familiari a carico, il che contrasta anche con gli obblighi di favorire le famiglie numerose previsti dall'art. 31 Cost. ed in ogni caso solleva il problema che all'interno della medesima famiglia potrebbe ricevere l'elettorato una sola persona: p. es. il marito che lavora e non la moglie casalinga oppure i genitori che lavorano e non i figli maggiorenni che sono regolarmente iscritti ad un corso scolastico od universitario.

In terzo luogo si prevede che lo straniero acceda al voto mediante una apposita richiesta e secondo le modalità previste per l'elettorato dei cittadini comunitari, cioè limitatamente alle elezioni a livello comunale. La scelta di consentire il voto a livello comunale è una delle scelte possibili, ma ciò che rileva è il richiamo alla volontarietà del voto e all'equiparazione col cittadino comunitario.

Il richiamo alla volontarietà del voto appare oggi superflua perché la richiesta di partecipare al voto è già prevista dalle norme comunitarie e nazionali sul voto amministrativo dei cittadini comunitari, ma potrebbe costituire un inutile ostacolo qualora in futuro tali norme mutino.

Il richiamo all'applicazione delle medesime norme previste per l'elettorato del cittadino comunitario potrebbe rivelarsi poi del tutto incongruo, perché quelle norme, come attuate dall'art. 5 del decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197, esigono che ai fini della candidatura a consigliere comunale lo straniero debba esibire anche attestato, in data non anteriore a tre mesi,

dell'autorità amministrativa competente dello Stato membro di origine, dal quale risulti che l'interessato non è decaduto dal diritto di eleggibilità.

Una simile norma applicata a cittadini extracomunitari di Paesi retti da regimi autoritari o illiberali o che comunque non consentono un libero e pluralista esercizio del diritto di voto o che addirittura tuttora prevede suffragi censitari o limitati sottoporrebbe l'esercizio dell'elettorato passivo ad inammissibili preclusioni derivanti da discriminazioni di carattere politico perpetrate dalle autorità del Paese di cui è tuttora cittadino lo straniero extracomunitario.

Peraltro una simile obiezione potrebbe cadere qualora fosse approvata la nuova Costituzione europea nella quale l'esercizio del diritto di voto amministrativo dei cittadini dell'Unione è sottoponibile soltanto ai medesimi requisiti e presupposti previsti per i cittadini per l'esercizio dell'elettorato.

Circa il termine di sei anni di soggiorno regolare ininterrotto è evidente che la norma costituzionale che si vorrebbe introdurre potrebbe irrigidire inutilmente l'ordinamento italiano che gli impedirebbe di adeguarsi facilmente ad eventuali norme comunitarie che prevedessero l'accesso degli stranieri extracomunitari all'elettorato amministrativo in un termine più breve.

2. L'altra via: l'allargamento dei presupposti per l'acquisto della cittadinanza italiana

Le difficoltà sopra illustrate ripropongono l'idea di un intervento assai più radicale che consenta una effettiva e completa integrazione degli immigrati nella società civile nella quale vivono oramai da tempo in modo regolare.

Se infatti l'estensione dell'elettorato agli stranieri sembra indurre alla progressiva distinzione della cittadinanza dalla capacità elettorale, la quale sarebbe legata anche alla mera residenza, occorrerebbe riflettere a che cosa si ridurrebbe la cittadinanza se davvero fosse sempre meno collegata a tutti i tipi di capacità elettorale: ad un legame di carattere prevalentemente formale che consentirebbe il libero accesso, soggiorno e stabilimento nel territorio italiano e l'accesso a tutti i tipi di elettorato a livello statale.

Non si vuole così opporsi all'idea di chi ritiene ammissibile la separazione tra cittadinanza e capacità elettorale, bensì richiamare l'idea che è la stessa disciplina legislativa italiana in materia di cittadinanza che dovrebbe essere sottoposta a profonda revisione per consentire una piena integrazione a tutti gli effetti nella società di milioni di persone che oramai da anni regolarmente risiedono nel territorio italiano e che ne desiderino far parte.

2.1. Ragioni della revisione dei criteri previsti dalla vigente normativa italiana sull'acquisto della cittadinanza italiana

Insomma dopo oltre un decennio dalla riforma della legge sulla cittadinanza, la vigente legge del 5 febbraio 1992, n. 91, “Nuove norme sulla cittadinanza”, cui è seguito il d.P.R. del 12 ottobre 1993, n. 572 recante il regolamento di esecuzione della stessa, ha riformato la legge 3 giugno 1912 n. 555 che per ottant'anni ha disciplinato la materia, anche alla luce della prassi e dei mutamenti sopravvenuti nella società italiana, richiede da un lato aggiustamenti strumentali rispetto alle esigenze sorte ed evidenziate nel tempo e dall'altro lato, modifiche che tengano conto del fenomeno dell'immigrazione in Italia, ormai consolidatosi nel contesto nazionale.

In proposito occorre ricordare che la riforma della disciplina sull'immigrazione e della condizione dello straniero (di cui alla l. 6 marzo 1998, n. 40 e d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 recante il testo unico delle disposizioni relative, come successiva, ente modificato ed integrato da ultimo dalla legge 30 luglio 2002, n. 189) assume come punto qualificante il riconoscimento della parità di diritti allo straniero lungo-residente, attraverso un “percorso” contraddistinto da un progressivo riconoscimento di diritti civili (cfr. artt. 1, 2, 9 del t.u.) che dovrebbe culminare con quello di diritti politici ovvero di elettorato attivo e passivo alle elezioni degli enti locali (art. 9 lett. *d* del t.u.). Tale “percorso” viene sempre più spesso definito come progressivo riconoscimento di “diritti di cittadinanza”, termini che sono usati spesso in senso socio-politico, anche se uno degli obiettivi ai quali ambisce lo straniero è proprio il riconoscimento, in senso giuridico, dello *status civitatis*.

Occorre ricordare che il legislatore sulla cittadinanza del 1992 non dimostrò una visione lungimirante del fenomeno immigratorio in Italia, ma ebbe almeno tre preoccupazioni: la prima era quella di tutelare o di rivitalizzare le “radici italiane” delle migliaia di persone che a seguito dell'emigrazione all'estero avevano perduto la cittadinanza italiana, la seconda mirava a prevedere anche in materia di cittadinanza norme di attuazione dei medesimi principi che avevano ispirato nel 1975 la riforma del diritto la famiglia, cioè la parità fra i coniugi e fra i sessi, fra discendenza paterna e materna, la terza, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale circa la salvaguardia della volontà del singolo dal momento che si verteva (e si verte) in tema di diritti personali, era quella di eliminare dall'ordinamento italiano ogni automatismo nell'acquisto o perdita dello *status civitatis*, ovvero subordinare tali effetti a

condizioni rigide, connesse ad un comportamento del singolo da cui si deducesse, direttamente o indirettamente, comunque in modo inequivocabile, la sua volontà.

Il criterio dello *jus sanguinis*, ovvero dell'acquisto della cittadinanza per discendenza o filiazione, è tuttora il criterio fondamentale del nostro ordinamento, anche se il criterio o principio dello *jus soli*, ovvero dell'acquisto territoriale, è sempre stato presente, almeno in via residuale.

Prima di interrogarsi sull'opportunità di ampliare i casi di acquisto della cittadinanza *jure soli*, e di ispirarsi a tendenze diverse, già manifestatesi (in Francia con la legge 6 marzo 1998 e in Germania con la legge 15 luglio 1999, entrata in vigore il 1 gennaio 2000) occorre ricordare che la legge n. 91/92 già prevede vari casi di acquisto della cittadinanza italiana *jure soli*, nei casi seguenti.

A) Persona nata in Italia qualora *a)* entrambi i genitori siano ignoti oppure *b)* siano apolidi; *c)* il figlio non segua la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale essi appartengono (cfr. art. 1, 1° comma, lett. *b*; un accertamento in tal senso è richiesto dall'art. 2 del d.P.R. n. 572/93, ponendo peraltro limiti discutibili, che dipendono dalla legge straniera dei genitori: l'acquisto *jure soli* è impedito se tale legge richiede una dichiarazione espressa del genitore o l'adempimento di formalità amministrative da parte dello stesso).

B) Persona nata in Italia (straniero, quindi, alla nascita perché figlio di straniero) che abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e dichiarati di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno da tale data. In tal caso l'acquisto della cittadinanza italiana non è automatico, ma è richiesta una specifica manifestazione di volontà (cfr. art. 4, 1° comma, lett. *c*).

C) Persona nata in Italia ma che, diversamente dall'ipotesi precedente, non abbia maturato il periodo di residenza richiesta, bensì soltanto un periodo di residenza legale di almeno tre anni. In tal caso l'acquisto della cittadinanza si verifica a seguito di decreto di concessione del Presidente della Repubblica, e perciò in virtù del procedimento di naturalizzazione (cfr. art. 9, lett. *a*).

D) Persona "trovata" in Italia (e pertanto nata nel territorio nazionale ovvero all'estero), che sia figlia di ignoti e non venga provato il possesso di altra cittadinanza (cfr. art. 1, 2° comma).

2.2. Le modifiche alla disciplina legislativa della cittadinanza italiana derivanti da imprescindibili esigenze di adeguarla alle norme costituzionali

Prima di delineare un'ipotesi di modifica di tali disposizioni, ampliando le ipotesi di acquisto della cittadinanza *jure soli* o semplificando il procedimento di acquisto, occorre rilevare che altre norme e procedure dovrebbero comunque essere oggetto di considerazione e di modifica sulla base di criteri che darebbero attuazione a ben precise norme costituzionali.

In primo luogo in virtù del principio di eguaglianza senza distinzione di sesso e di condizione personale o sociale (art. 3, comma 1 Cost.) e della pari condizione giuridica e morale dei coniugi nel matrimonio (art. 29 Cost.) occorre evitare che nell'ordinamento vigente permangano discriminazioni fra uomo e donna (marito o padre, e moglie o madre) nell'acquisto e riacquisto della cittadinanza (nella prassi in virtù di un'opinabile applicazione non retroattiva i figli nati da madre che abbia riacquistato la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 219 della legge n. 151/1975 di riforma del diritto di famiglia, o i figli nati prima del 1948 da madre italiana sono tuttora ritenuti stranieri) e perciò appare ragionevole introdurre una disposizione che preveda che riacquista in ogni tempo la cittadinanza italiana, se effettua una dichiarazione in tal senso, la donna, anche residente all'estero e anche se nata prima del 1 gennaio 1948, che abbia perduto la cittadinanza italiana in virtù di una norma italiana o straniera che prevedeva o esigeva la rinuncia alla cittadinanza in caso di matrimonio con cittadino non italiano.

In secondo luogo occorre altresì rimediare al mancato rispetto della volontà del singolo e dalla presenza di effetti automatici estranei alla volontà, peraltro censurati dalla Corte costituzionale (sentenze del 16 aprile 1975, n. 87 e del 9 febbraio 1983, n. 30; si ricorda, per esempio, l'automatico riacquisto della cittadinanza italiana da parte di chi l'abbia perduta ed abbia risieduto in Italia per un anno, *ex art. 13, 1° comma, lett. d*).

2.3. Modifiche per favorire l'acquisto della cittadinanza ai minori stranieri nati in Italia

L'acquisto *jure soli* della cittadinanza italiana potrebbe essere favorito modificando la norma che impone allo straniero nato in Italia la residenza legale, continuativa, per almeno diciotto anni quale è normalmente il periodo richiesto ai fini del conseguimento della maggiore età (art. 4, 1° comma, lett. *b* in combinazione con l'art. 1 d.P.R. n. 572/93). La residenza "legale" non era prevista dalla legislazione antecedente al 1992 (al punto che era sufficiente dimostrare la residenza di fatto), comporta un ingresso e soggiorno regolare in Italia e l'iscrizione anagrafica, con la conseguenza che lo straniero che sia nato in Italia da

genitori che al momento della nascita erano entrambi irregolari anche se costoro in seguito abbiano regolarizzato la loro posizione non può beneficiare della norma, bensì richiedere la naturalizzazione, sussistendo i presupposti (art. 9, 1° comma, lett. *a*).

La residenza legale potrebbe essere limitata a un determinato periodo di tempo, precedente al raggiungimento della maggiore età (quattro o cinque anni, per esempio); potrebbe, pure, essere anticipata la dichiarazione di acquisto della cittadinanza italiana (per esempio all'età di sedici anni, con autorizzazione dell'esercente la potestà o del giudice tutelare).

Per il minore che avesse risieduto per un periodo di tempo inferiore a quello indicato, l'acquisto della cittadinanza potrebbe essere semplificato, riducendo, per esempio, da tre anni a un anno la residenza richiesta e prevedendo l'acquisto con decreto ministeriale anziché con d.P.R., senza, dunque, la previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, o addirittura prevedendo l'acquisto automatico dopo un anno dalla presentazione dell'istanza qualora il Ministro dell'interno non abbia provveduto (oggi il Ministro è soltanto "proponente" la concessione, che è atto del Presidente della Repubblica, salvo si tratti di acquisto della cittadinanza da parte del coniuge, che è invece di competenza esclusiva del Ministro).

Poiché, come si è ricordato, possono sorgere difficoltà in ordine alla prova che il minore nato in Italia non segua la cittadinanza dei genitori, ma anche in ordine all'interpretazione-applicazione della legge straniera degli stessi, si potrebbe prevedere quanto segue. Ai fini del mancato acquisto della cittadinanza italiana è necessario che sia la legge del padre, sia quella della madre impediscano, o condizionino a specifiche formalità, tale acquisto: non sarebbe, insomma, sufficiente che sia impeditiva una sola delle due leggi. Anche in presenza di tale "impedimento", si potrebbe comunque imporre un termine (sei mesi, o un anno) entro cui il Ministro dell'interno o il Prefetto o il Sindaco del Comune del luogo di nascita fornisca la prova e inibisca l'acquisto.

Inoltre se si prevedesse una semplificazione dei termini del procedimento di acquisto della cittadinanza italiana a seguito del matrimonio con cittadino italiano (prevedendo un acquisto automatico un anno dopo la presentazione dell'istanza qualora non sia intervenuto il decreto del Ministro dell'interno, ma disponendo anche che fino al decorso dell'anno non deve essere intervenuta separazione legale, annullamento o scioglimento del matrimonio), i figli minori dello straniero saranno anch'essi beneficiari di un acquisto più rapido, e semplificato, della cittadinanza italiana.

2.4. Modifiche per favorire l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione a seguito di lunga residenza

Ai fini dell'integrazione sociale degli immigrati assai più importanti potrebbero essere ulteriori modifiche. Infatti si può affermare che dall'ordinamento vigente è possibile ricavare i presupposti per l'introduzione di norme che prevedano tre nuovi casi di acquisto di diritto della cittadinanza italiana *iure soli*:

I) allo straniero che ne faccia domanda entro un anno dal compimento della maggiore età, se si tratta di persona che, pur non essendo nata in Italia, abbia risieduto legalmente in Italia da almeno quattro anni e durante la minore età (anche qualora sia restato in Italia in condizioni irregolari rispetto alle norme sul soggiorno) abbia soddisfatto in Italia agli obblighi costituzionali di frequentare i corsi dell'istruzione inferiore obbligatoria per almeno otto anni (cfr. art. 34, comma 1 Cost.) e di superare i relativi esami di Stato (art. 33, comma 5 Cost.), obblighi scolastici ribaditi (anche per i minori stranieri irregolarmente soggiornanti) dall'articolo 38, comma 1 del citato T.U. in materia di immigrazione approvato con D. Lgs. n. 286/1998 40, il quale prevede altresì il divieto di espulsione per i minori extracomunitari (cfr. art. 19, comma 2 T.U.) e ne favorisce in ogni modo un soggiorno regolare (cfr. artt. 29, 30, 31, 32 e 33 T.U.);

II) allo straniero incensurato e regolarmente residente in Italia dal compimento della maggiore età, il quale sia figlio maggiorenne di persona che abbia acquistato o riacquisito la cittadinanza italiana a seguito di domanda o di dichiarazione presentate quando il figlio con lui convivente in Italia era minore di età, a condizione che ne faccia richiesta entro un anno dalla data di acquisto della cittadinanza italiana da parte del genitore. Tale ipotesi riguarderebbe persone che, a causa del solo decorso del tempo per il procedimento di esame delle domande di acquisto o di concessione della cittadinanza presentate dai genitori quando erano minori di età, attualmente non possono beneficiare per pochi mesi dell'acquisto automatico della cittadinanza per "iuris communicatio" già prevista dall'articolo 14, comma 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91;

III) allo straniero incensurato, anche adottivo, di cittadino italiano minore di età con questi regolarmente residente e convivente in Italia a condizione che ne faccia richiesta dopo tre anni dalla nascita del figlio e se non è stato privato della potestà genitoriale secondo la legge italiana. Tale ipotesi riguarda ogni persona che in Italia abbia adempiuto il dovere costituzionale (cfr. art. 30 Cost.) di istruire, educare e mantenere il proprio figlio cittadino italiano e che proprio al fine di provvedere a tale dovere, anche se si tratti di persona

sprovvista di altro titolo di soggiorno, è già protetto mediante il rilascio di permesso di soggiorno per motivi familiari o di carta di soggiorno (cfr. artt. 9, comma 2, e 30, comma 1, lett. d) T.U.)

Più in generale circa la naturalizzazione a seguito di residenza legale ininterrotta nel territorio italiano occorre rilevare che la vigente normativa prevede una condizione di residenza in Italia per un periodo che appare eccessivamente lungo, ai fini della naturalizzazione (la naturalizzazione *ex lege* n. 91/92, art. 9, 1° comma, lett. *d, f* si ottiene dopo quattro anni per i comunitari e dieci per gli extracomunitari), considerata sia la condizione privilegiata dei cittadini comunitari e la previsione nel Trattato sull'Unione europea dello specifico istituto della "cittadinanza dell'Unione" (art. 8 ss.), sia l'introduzione della "carta di soggiorno" *ex art. 9 t.u. citato*, che è segno distintivo della tendenziale parità di trattamento tra stranieri titolari di carta di soggiorno e cittadini e che lo straniero incensurato e titolare di un permesso di soggiorno che consenta un numero indeterminato di rinnovi e in possesso di un reddito sufficiente a mantenere sé e la sua famiglia può ottenere dopo cinque anni (oggi sei anni dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 189/2002) di residenza in Italia.

A tal fine sarebbe ragionevole una riduzione da dieci a otto anni della durata della residenza legale in Italia degli extracomunitari richiesta ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana, prevedendo però che (ai fini di attuare pienamente nell'ordinamento una sorta di "progressione" dell'acquisto dei diritti da parte degli stranieri) in tali casi possano acquisire la cittadinanza italiana soltanto coloro che siano già titolari di carta di soggiorno in corso di validità e che dunque abbiano già consolidato un diritto di soggiorno di lungo periodo, i quali dimostrino di avere compiuto un cammino di integrazione nella società italiana, tanto da avere un alloggio e un reddito legale minimo per vivere, da avere rispettato le leggi penali (requisito dell'incensuratezza), e da avere già adempiuto in Italia da stranieri ad alcuni importanti doveri costituzionali che gravano anzitutto sui cittadini italiani, cioè il dovere tributario (cfr. art. 53 Cost.: rispetto degli obblighi fiscali e contributivi) e il diritto-dovere di svolgere un lavoro, che è fondamento della Repubblica (cfr. artt. 1, 4 e 35 Cost.: svolgimento di un'occupazione lavorativa non occasionale o titolarità di una pensione italiana).

Pertanto una nuova disposizione legislativa ben potrebbe prevedere la concessione della cittadinanza italiana, su domanda dell'interessato, allo straniero titolare di carta di soggiorno, il quale risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno otto anni, svolge in Italia un regolare rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato o una regolare attività non occasionale di lavoro autonomo ovvero percepisce in Italia da un ente previdenziale italiano o comunitario una regolare pensione di vecchiaia, di anzianità, di invalidità o di reversibilità,

risulta aver regolarmente adempiuto negli ultimi tre anni agli obblighi fiscali e contributivi previsti dalle leggi italiane, non risulta condannato o imputato per un delitto non colposo, salvi gli effetti della riabilitazione, dispone da almeno tre anni di un reddito netto annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, alloggia in Italia in un immobile ad uso di abitazione di cui legalmente dispone sulla base di un contratto, regolarmente registrato e intestato a sé o ad un proprio familiare convivente, di proprietà, di locazione non temporanea, di uso o di usufrutto, per il quale risulti regolarmente versato il corrispettivo pattuito.

2.5. L'autorizzazione alla ratifica di convenzioni internazionali in materia di cittadinanza e la semplificazione degli adempimenti amministrativi richiesti per la presentazione delle domande di naturalizzazione

Per completare il processo di integrazione degli stranieri regolarmente residenti in Italia e per meglio uniformare la legislazione italiana in materia di cittadinanza alla Convenzione europea sulla cittadinanza elaborata dal Consiglio d'Europa, aperta alla firma a Strasburgo il 6 novembre 1997 occorre altresì procedere all'approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica di tale convenzione il che consentirebbe la previsione del divieto di ogni ostacolo burocratico al mantenimento o all'acquisto della doppia cittadinanza, cioè la soppressione della richiesta di qualsiasi tipo di dichiarazione di "svincolo" dalla cittadinanza originaria (posto come condizione della naturalizzazione) da parte dello Stato di appartenenza dello straniero

Occorre infine la riduzione dei termini massimi per la conclusione dei procedimenti di esame delle domande di naturalizzazione e una semplificazione degli obblighi di produzione di documenti (in particolare da parte dei rifugiati) che devono essere attualmente prodotti in allegato ad ogni domanda di acquisto di cittadinanza.

2.6. Una ragionevole modifica per impedire elusioni e frodi nei casi di acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione, con particolare riguardo alle elusioni nell'ambito della naturalizzazione a seguito di matrimonio

Al sostanziale ampliamento dei casi e dei modi di acquisto della cittadinanza sopra delineati dovrebbe invece corrispondere un severo ripensamento in senso restrittivo dei casi di naturalizzazione, con particolare riguardo alla naturalizzazione per matrimonio, oggi il caso più frequente di naturalizzazione, perché assistito dalla previsione di soli 6 mesi di matrimonio in Italia, il che può favorire elusioni di ogni genere. A tal fine appare ragionevole l'introduzione di norme per evitare ed eventualmente sanzionare con la perdita della cittadinanza italiana matrimoni simulati o altre falsificazioni prodotte solo al fine di ottenere la naturalizzazione.

Per evitare la simulazione sarebbe sufficiente l'introduzione di norme che richiedano che il coniuge straniero residente in Italia sia già titolare di carta di soggiorno in corso di validità e risulti anagraficamente convivente con il coniuge italiano e che vietino l'acquisto della cittadinanza italiana qualora il procedimento civile di separazione, scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili del matrimonio sia iniziato dopo che sia stato adottato il decreto ministeriale di acquisto della cittadinanza italiana, ma prima della prestazione del giuramento di fedeltà alla Repubblica.

Invece per sanzionare la simulazione di qualsiasi atto o fatto indispensabile ai fini della naturalizzazione per matrimonio o per lunga residenza appare sufficiente l'introduzione di una norma che preveda che il cittadino italiano che abbia ottenuto la cittadinanza italiana per naturalizzazione a seguito di matrimonio o di lunga residenza perde la cittadinanza al momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna, anche a seguito di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per un delitto non colposo tra quelli che precludono la regolarizzazione compiuto prima della data di acquisto della cittadinanza ovvero per aver simulato circostanze necessarie per l'ottenimento della cittadinanza ovvero per aver fraudolentemente prodotto o contraffatto elementi o documentazione allegata alla istanza relativa. In tali casi la perdita della cittadinanza dovrebbe essere contenuta nell'ordine di esecuzione della sentenza, che dovrebbe essere subito comunicato al Ministro della giustizia e al Ministro dell'Interno e dovrebbe essere notificato all'interessato.