

I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo

di Giovanna Zincon e Simona Ardovino

Sommario

1. Il quadro politico e normativo europeo. – 2. Elementi di divergenza. Pratiche nazionali a confronto. – 2.1. Divergenze nel quadro comunitario. – 2.2. Diritto di voto e altre forme di integrazione politica. – 3. Fattori esplicativi. – 4. Conclusioni.

1. Il quadro politico e normativo europeo

Il quadro normativo europeo prevede, in materia di diritti elettorali degli stranieri, una netta distinzione tra cittadini comunitari e cittadini di Paesi terzi residenti sul territorio europeo.

Ai cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea si applicano le disposizioni relative alla cittadinanza europea – introdotte con il Trattato di Maastricht ed oggi contenute nella Seconda Parte del Trattato di Amsterdam, art. 17-22 TCE – che costituisce a sua volta, per i cittadini comunitari, il principale canale di accesso per il conferimento del diritto di voto a livello locale ⁽¹⁾. In particolare, a coloro che risiedono in uno Stato UE, diverso da quello di cui posseggono la nazionalità, si applicano,

(1) Il Trattato di Amsterdam ha previsto, com'è noto, una parziale comunitarizzazione delle politiche europee in materia di immigrazione, con la creazione del titolo IV TCE su "Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone". Da tale passaggio restano tuttavia escluse le norme relative alla cittadinanza ed ai diritti elettorali. Neanche l'approvazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, adottata dal Consiglio europeo di Nizza del 2000 (ad oggi ancora priva di valore giuridicamente vincolante), ha prodotto modifiche rilevanti in questo senso. Il capo V dedicato alla cittadinanza menziona il diritto di voto attivo e passivo per il Parlamento europeo e le consultazioni elettorali a livello comunale esclusivamente per i cittadini comunitari.

in quanto cittadini europei, le norme contenute nell'articolo 19 TCE (*ex art. 8B*), secondo il quale essi godono del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza. All'articolo è stato dato seguito con le direttive n. 93/109/CE ⁽²⁾ e 94/80/CE ⁽³⁾, che stabiliscono le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità rispettivamente alle elezioni del Parlamento europeo ed alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza ⁽⁴⁾. Restano invece esclusi dal quadro comunitario, in materia di titolarità dei diritti elettorali, i cittadini di Paesi terzi residenti sul territorio europeo. Le sole disposizioni concernenti gli immigrati non comunitari, a livello europeo (ed internazionale), sono quelle contenute nella Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale del Consiglio d'Europa, firmata a Strasburgo nel 1992 ed entrata in vigore cinque anni dopo, il 1 maggio 1997 ⁽⁵⁾. Finora, la Convenzione è stata firmata da 10 Stati ma ratificata solamente dai seguenti sette: Svezia, Norvegia, Italia, Paesi Bassi, Danimarca, Finlandia e Islanda ⁽⁶⁾. Essa si divide in tre parti. La parte A è l'unica a dover essere obbligatoriamente accettata, mentre per le parti B e C è possibile apporre una delle riserve. Mentre la Parte A si limita a richiamare i principi generali in materia di diritti fondamentali civili e politici, già contenuti nei Patti ONU del 1966, la Parte B esprime l'esigenza di incoraggiare e facilitare

(2) Direttiva del Consiglio, 93/109/CE del 6 dicembre 1993, in *Gazzetta ufficiale* L 329 del 30 dicembre 1993.

(3) Direttiva del Consiglio 94/80/CE del 19 dicembre 1994, in *Gazzetta ufficiale* L 368 del 31 dicembre 1994, come modificata dalla direttiva 96/30/CE del Consiglio, del 13 maggio 1996 in *Gazzetta ufficiale* L 122 del 22 maggio 1996.

(4) Come vedremo in seguito, in diversi Stati l'approvazione del Trattato ha comportato difficoltà di ordine politico-costituzionale. Tra questi, specialmente Belgio, Lussemburgo, Francia e Germania. Per un'analisi dettagliata si veda P. OLIVER, *Electoral rights under article 8B of the Treaty of Rome*, in *Common Market Law Review*, n. 33, 1996, pp. 473-498.

(5) La Convenzione n. 144 del Consiglio d'Europa è entrata in vigore a raggiungimento della quarta ratifica, il 1 maggio 1997. Si veda <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=144&CM=8&DF=20/05/04&CL=ENG>.

(6) Hanno firmato ma non ratificato la Convenzione il Regno Unito (1992), Cipro (1996) e la Repubblica Ceca (2000).

l'istituzione di organismi di rappresentanza dei cittadini stranieri con funzioni consultive a livello locale, e solo la Parte C prevede il riconoscimento dei diritti elettorali, a livello locale, dopo 5 anni di "residenza regolare e abituale" (art. 6, c. 2, Parte C) sul territorio nazionale ⁽⁷⁾. È possibile quindi "modulare" l'adesione e, di fatto, il campo di applicazione della Convenzione si presenta alquanto differenziato, poiché molti Stati hanno fatto uso delle possibilità di apporre dichiarazioni derogatorie. Lo Stato italiano ha infatti adottato la Convenzione operando un *opting out* sull'intera Parte C ⁽⁸⁾. Danimarca, Norvegia e Paesi Bassi hanno invece scelto di escludere dall'ambito di applicazione della Convenzione alcune porzioni del territorio nazionale ⁽⁹⁾.

Occorre, inoltre, notare che tutti gli Stati che hanno ratificato la Convenzione accettando la Parte C, avevano già previsto nel proprio sistema normativo il riconoscimento dei diritti elettorali a livello locale per i cittadini stranieri. Dunque, la Convenzione non sembra aver agito in concreto come fattore propulsivo per un'estensione dei diritti previsti. Nel complesso, la scarsa adesione in termini di firme e ratifiche testimonia le difficoltà politiche e giuridiche sperimentate da molti Stati europei nel tentativo di regolare in modo quanto più possibile omogeneo una materia tanto delicata, che tocca il cuore stesso del concetto di sovranità statale ⁽¹⁰⁾.

(7) I diritti elettorali passivi, tuttavia, non vengono compresi nella Convenzione ed è lasciata libertà ai singoli di Stati di prevederne o meno il riconoscimento (art. 6, c. 2).

(8) Legge 8 marzo 1994, n. 203.

(9) Per la Norvegia, la Convenzione non si applica alle Isole Svalbard, per la Danimarca a Groenlandia e Isole Faroe, e per i Paesi Bassi l'ambito di applicazione è limitato al territorio europeo. Questi ultimi hanno inoltre escluso dalla Convenzione il personale straniero diplomatico e consolare e i membri delle loro famiglie.

(10) Ugualmente, come sottolineato da P. Oliver, è possibile interpretare il differente intervallo d'intercorso tra l'approvazione delle direttive 93/109 e 94/80 come indice delle maggiori difficoltà incontrate dagli Stati membri nel definire le forme di partecipazione alla vita politica locale rispetto all'esercizio del diritto di voto per il Parlamento europeo. L'articolo 8B del Trattato di Maastricht stabiliva, infatti, il tempo limite di approvazione delle disposizioni normative in un anno a partire dall'entrata in vigore del Trattato. La direttiva 93/109 fu approvata nei limiti previsti per consentirne l'applicazione nelle successive elezioni del Parlamento europeo del 1994. Quanto alle elezioni a livello locale, invece, le difficoltà nel raggiungere un accordo condus-

L'assetto normativo che si è venuto configurando è stato accompagnato da prese di posizione sia a livello nazionale, sia comunitario. Ricordiamo, rispetto alle istituzioni comunitarie, la recente risoluzione del Parlamento europeo che accoglie la relazione dell'eurodeputato Claude Moraes in materia di "Immigrazione, Integrazione ed Occupazione" ⁽¹¹⁾, le opinioni del Comitato economico e sociale ⁽¹²⁾, ma soprattutto le opinioni espresse in tal senso dalla Commissione europea in occasione del Consiglio europeo di Salonicco ⁽¹³⁾, tutte favorevoli ad un'estensione del diritto di voto alle elezioni municipali ed europee per i cittadini di Paesi terzi lungo residenti nel territorio dell'Unione.

Nell'insieme, i Paesi europei sembrano procedere, nella regolamentazione del diritto di voto locale per i cittadini non comunitari, in ordine sparso. A voler essere ottimisti, si può tuttavia rilevare una certa tendenza non solo alla ripresa del dibattito politico, ma anche all'adozione di provvedimenti legislativi, che aveva subito un forte rallentamento a metà degli anni ottanta.

Il primo provvedimento di estensione del diritto di voto locale per gli stranieri è stato quello irlandese, che risale al 1963 per l'elettorato attivo ⁽¹⁴⁾, mentre, sempre in Irlanda, solo nel 1974 è stata prevista anche la concessione del diritto di voto passivo. In rapida successione, nel corso degli anni settanta e dei primi anni ottanta, anche altri Paesi europei hanno previsto

sero il Consiglio ad autorizzare un anno di proroga, fissando così il nuovo limite per l'approvazione del testo al 31 dicembre 1994. P. OLIVER, cit., 1996, p. 479.

(11) Documento A5-0445/2003.

(12) CES 066, 12 luglio 2001 e CES 141, 14 maggio 2003.

(13) Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, su "Immigrazione, Integrazione e Occupazione", Documento COM (2003) 336, presentata al Consiglio europeo di Salonicco del 19, 20, 21 novembre 2003, che introduce il concetto di "cittadinanza civica" per i cittadini di Paesi terzi lungo residenti in Europa.

(14) Per questi e per i dati seguenti, si rimanda all'esaustiva classificazione recentemente operata da H. WALDRAUCH, *Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries*, National Europe Centre, Paper n. 73, (2003).

l'estensione del suffragio a livello locale, dapprima per categorie limitate di cittadini stranieri, e poi via via in modo più ampio. Tra questi Svezia, Norvegia, Danimarca, ma anche paesi non appartenenti al Consiglio Nordico quali Olanda e, seppur in forma limitativa, Portogallo e Spagna ⁽¹⁵⁾.

Tale *trend* positivo pareva aver subito – come si è detto – una battuta d'arresto attorno alla seconda metà degli anni ottanta. Si è assistito però ad una ripresa verso la fine degli anni novanta, anche dopo le novità introdotte in ambito comunitario dal Trattato di Maastricht prima e Amsterdam poi. Alcuni Paesi che già possedevano una legislazione in materia, ma limitatamente ad alcune categorie di cittadini stranieri, hanno introdotto disposizioni che estendono il campo di applicazione dei diritti di elettorato attivo e passivo. Tra questi, ad esempio, la Finlandia (che estende il diritto di voto a livello locale agli immigrati anche al di fuori del Consiglio Nordico), il Portogallo, e l'Ungheria, che introduce, in seguito alla riforma costituzionale del 1990, la titolarità del diritto di voto attivo e passivo a livello locale per gli immigrati regolarmente residenti sul territorio nazionale ⁽¹⁶⁾.

In Belgio il dibattito politico segna una ripresa purtroppo in seguito ad un evento doloroso del marzo 1997, quando il ritrovamento del corpo di Loubna Benaïssa, una bambina immigrata di origine maghrebina violentata e uccisa cinque anni prima, suscita forti reazioni nell'opinione pubblica nazionale. Il ruolo che la sorella della piccola Loubna, Nabela, ebbe nel denunciare i lati oscuri dell'intera vicenda, uniti alla dignità e competenza con cui fu capace di apparire sui *media*, contribuirono a riportare in primo piano nel discorso politico la questione migratoria e con essa il tema del diritto di voto locale per gli stranieri ⁽¹⁷⁾. Il dibattito nazionale a tal proposito è stato lungo ed artico-

(15) In Portogallo, infatti, fino al 1982 i diritti elettorali si estendevano ai soli cittadini di Brasile e Capo Verde, mentre in Spagna vige fin dal 1985 una generale regola di reciprocità, che si è però finora sostanziata in un unico accordo, con la Norvegia, solo nel 1990.

(16) Vedi H. WALDRAUCH, *op. cit.*, pp. 18-19, 2003.

(17) All'indomani dei funerali di Loubna Benaïssa, tenutisi l'8 marzo 1997 e ai quali partecipò una folla di ventimila persone, il Primo ministro belga dichiarò in televi-

lato, caratterizzato da una forte resistenza della popolazione verso l'estensione del suffragio locale agli stranieri, in un primo momento anche per i cittadini europei⁽¹⁸⁾.

Ma è solo lo scorso 19 Febbraio 2004 che, infine, al termine di un intenso dibattito parlamentare, è stata approvata la legge che riconosce ai cittadini non comunitari, regolarmente residenti sul territorio belga da almeno 5 anni, il diritto di voto attivo alle elezioni municipali⁽¹⁹⁾.

Anche in Italia alla fine degli anni Novanta, con il progetto di legge Turco-Napolitano, poi legge n. 40 del 1998⁽²⁰⁾, è tornato a svilupparsi un dibattito politico su questo tema. Il progetto di legge prevedeva infatti inizialmente l'estensione del voto locale agli stranieri, titolari di carta di soggiorno, ma l'articolo recante la relativa disposizione è stato poi stralciato dal testo, privilegiando così la via della riforma costituzionale⁽²¹⁾. Attualmente, il nostro ordinamento non prevede

sione che il "dibattito sul diritto di voto locale può ora essere affrontato" [nostra traduzione]. Per una ricostruzione dell'intera vicenda e del dibattito politico che ne è seguito, si veda A. REA, *Le droit de vote des étrangers aux élections communales. Une victoire de demi-teinte*, in *Année Sociale*, 1998.

(18) Il Belgio è stato l'ultimo Stato UE ad applicare la direttiva 94/80/CE, nel 1999, in seguito ad una sentenza di condanna della Corte di giustizia delle Comunità europee (Causa C-323/97, *Racc.* 1998).

(19) Il voto è sottoposto ad alcune condizioni, come la dichiarazione di fedeltà ai principi costituzionali belgi, le leggi e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, oltre che all'iscrizione nelle liste elettorali. <http://www.la-chambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&rightmenu=right&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwb.cfm?lang=F&legislat=51&dossierID=0578>. Si veda *Lettre de la Citoyenneté*, 12^e année, n. 68 Mars/Avril, 2004, <http://perso.nnx.com/marion/belgique68.htm>.

(20) Poi incorporata nel "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", di cui al d.lgs. 286/98.

(21) Prima della discussione del progetto di legge esponenti della stessa maggioranza di governo avevano presentato alla Camera il 25 settembre 1997, con d.d.l. n. 4167, un disegno di legge costituzionale per la modifica in tal senso dell'art. 48 Cost. e questo aveva reso difficile al governo tenere duro su una introduzione attraverso legge ordinaria. È stato tuttavia rilevato come questa scelta sia stata in realtà il frutto di una precisa opzione politica più che di una necessità giuridica unanimemente riconosciuta. G. ZINCONI, *Rappresentanza e Diritto di Voto*, in AA.VV., *Partecipazione e rappresentanza politica, Commissione per le Politiche di integrazione degli immigrati, Atti del Convegno, Roma, 21 giugno 1999*, p. 12. Non è possibile fornire in questa sede un resoconto in dettaglio dell'articolato dibattito costituzionale, tuttora in corso, sull'estensione dei diritti elettorali agli stranieri residenti sul territorio nazionale. Si

l'estensione del diritto di voto per gli stranieri, eccezion fatta naturalmente per i cittadini europei⁽²²⁾. Sono però depositati in Parlamento alcuni disegni di legge costituzionale, provenienti da diversi schieramenti politici, volti a garantire il diritto di voto a livello municipale⁽²³⁾ agli immigrati non comunitari regolarmente residenti sul territorio nazionale⁽²⁴⁾. La materia è oggetto di trattazione più diffusa, in questo stesso volume, da parte di Bruno Nascimbene, perciò non la affrontiamo direttamente. È tuttavia interessante rilevare fin d'ora come alcuni comuni

rimanda, per tutti, a M. LUCIANI, *Il diritto di voto agli Immigrati: profili costituzionali*, in AA.VV., *Partecipazione e rappresentanza politica*, cit., 1999; L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, Torino, Giappichelli, 1996; G.U. RESCIGNO, *Note sulla Cittadinanza*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2000. Per un orientamento parzialmente divergente M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1997; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, CEDAM, 2001. Per un'analisi comparata dei principali ordinamenti costituzionali europei, 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, p. 505 ss.

(22) A tal proposito, è stato notato come l'approvazione del Trattato di Maastricht e l'istituzione della cittadinanza europea, in realtà, un'interpretazione restrittiva dell'art. 48 sembri essere stata abbandonata. In quell'occasione non è stata infatti ritenuta necessaria una modifica costituzionale. S. MASCIA, *La questione del diritto di voto ai cittadini degli Stati terzi*, in Osservatori sulle Politiche Europee di Immigrazione e di Asili, *Gli Stranieri*, n. 3, 2002.

(23) Parzialmente diverso e più complesso il problema a livello regionale, vista la concomitanza della realtà territoriale locale dell'ente e delle sue potestà legislative di rilevanza nazionale, soprattutto in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione. Mentre alcune Regioni hanno proposto, di concerto con le modifiche al proprio Statuto, anche la riforma del relativo art. 48 della Costituzione (Sicilia), in altri casi è stata rivendicata un'autonomia più ampia, per la regolamentazione del voto a livello non solo comunale ma anche regionale, a prescindere dalle decisioni prese a livello centrale (ad esempio Toscana, Veneto o Friuli Venezia Giulia). Per una ricostruzione del controverso tema dell'esercizio dei diritti elettorali a livello regionale, in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, e del relativo dibattito dottrinario, si veda G. FRANCHI SCARSELLI, *Sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2003, pp. 49-54.

(24) Atto Camera dei Deputati 4397, Proposta di Legge Costituzionale, primo firmatario On. Anedda, del 17/X/2003; Atto Camera dei Deputati 2374, Proposta di Legge Costituzionale, primo firmatario On. Pisapia, del 20/II/2002; Atto Camera dei Deputati 1464, Proposta di Legge, primo firmatario On. Turco, del 01/VIII/2001. Vedi anche Atto Camera dei Deputati 1894, Proposta di Legge "Modifiche al Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al d.l. 26 luglio 1998, 286", primo firmatario On. Pisapia, del 5/XI/2001.

si stiano muovendo autonomamente, tra incertezze legislative e contrasti politici, verso l'inclusione nei propri Statuti di disposizioni che prevedono espressamente il diritto di voto locale per gli stranieri ⁽²⁵⁾.

Si osservi, infine, che tra i Paesi di più recente accesso all'Unione europea, ben sei (Estonia, Lituania, Ungheria, Slovenia, Malta e Repubblica Ceca) prevedono forme di esercizio dei diritti elettorali da parte degli stranieri, con requisiti variabili in ordine al periodo di residenza e alle condizioni di eleggibilità ⁽²⁶⁾.

2. Elementi di divergenza

Da un'osservazione dell'espansione del diritto di voto a livello locale in Europa per i cittadini non comunitari si possono trarre due conclusioni di massima:

1. Gli Stati, come abbiamo visto, si comportano in modo differenziato in ordine all'*estensione* della titolarità del diritto di voto locale. Solo alcuni tra gli Stati europei ammettono, infatti, il suffragio locale per gli immigrati extra-europei ⁽²⁷⁾. Tra questi, il Belgio, l'Olanda e i Paesi scandinavi. I pochi dell'area mediterranea che lo prevedono lo limitano fortemente.

2. L'estensione del suffragio a livello locale assume una di-

(25) È il caso, ad esempio, del comune di Genova, dove il Consiglio comunale ha presentato una proposta di modifica dello Statuto volta ad estendere i diritti elettorali attivi e passivi agli stranieri residenti sul territorio comunale. Il testo ha suscitato la forte opposizione dei partiti di centro-destra, che hanno ottenuto di poter sospendere momentaneamente l'*iter* di approvazione dello Statuto per sottoporlo ad audizione di esperti in merito alla costituzionalità delle disposizioni relative al diritto di voto per gli stranieri. Fonte *Migranews*, 11 maggio 2004. D'altro canto, sembrano persistere forti resistenze di ordine politico all'estensione del diritto di voto a locale per gli stranieri, come dimostra la circolare del Ministero dell'Interno n. 4, del 22 gennaio 2004, che nega la possibilità per i Comuni di disciplinare autonomamente la materia. La circolare ha suscitato la protesta di molti comuni e dell'ANCI, l'Associazione nazionale comuni italiani.

(26) Per un'analisi dettagliata, si veda ancora H. WALDRAUCH, *op. cit.*, 2003.

(27) Tra gli Stati che estendono il suffragio locale agli stranieri, anche non comunitari, solo cinque Stati membri dell'Unione europea (Italia, Danimarca, Svezia, Finlandia e Paesi Bassi) hanno ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa del 1992.

versa *rilevanza*, ed avviene in modo più o meno *egualitario* nei diversi Stati.

Proviamo ad analizzare più in dettaglio quest'ultima osservazione.

2.1. Innanzitutto, la *rilevanza* del voto, il suo peso, dipende dal livello per il quale può essere esercitato. Alcuni Paesi, tra i quali Spagna, Irlanda o Slovenia, lo limitano al livello municipale, mentre altri prevedono l'estensione dei diritti elettorali anche a livello provinciale, come ad esempio la Danimarca, ed altri ancora includono consultazioni regionali e referendum, come la Svezia. È ovvio, inoltre, che la *rilevanza* del voto varia a seconda delle competenze e del livello di autonomia degli organismi per cui si può votare.

Anche eventuali limitazioni o divieti imposti all'esercizio del diritto di voto passivo concorrono a determinare la *rilevanza* del suffragio. Alcuni Stati non concedono la titolarità del diritto di voto passivo, impedendo quindi agli immigrati, di qualunque nazionalità, di assumere cariche elettive, siano esse dirette o indirette⁽²⁸⁾.

La *ratio* che sottende ai divieti e alle limitazioni è quella di salvaguardare settori delicati dell'azione governativa, come la politica estera, da possibili ingerenze esterne. Si nega quindi il diritto di voto anche solo attivo per quegli organismi locali che possono concorrere, a loro volta, all'elezione di cariche con competenze nel terreno della politica internazionale e della difesa.

2.2. Oltre che differenziata riguardo alla *rilevanza*, l'estensione del diritto di voto a livello locale può essere più o meno *egualitaria rispetto ai cittadini*. Alcuni Stati prevedono, infatti, delle differenze nella normativa che regola l'esercizio del diritto di voto, come l'iscrizione presso i registri elettorali. È questo il caso della Spagna, ove si richiede ai soli cittadini stranieri l'iscrizione presso i registri elettorali.

All'interno di ciascuno Stato, l'estensione può essere più o

(28) In alcuni casi, d'altronde, l'accesso a cariche pubbliche di rilievo è precluso anche a coloro che hanno ottenuto la cittadinanza per naturalizzazione.

meno *egualitaria tra diversi gruppi di cittadini non comunitari*. Come ha recentemente osservato Harald Waldrauch ⁽²⁹⁾, infatti, spesso gli Stati adottano disposizioni selettive sotto vari aspetti, nel consentire l'esercizio dei diritti elettorali.

1. Innanzi tutto, si riscontra una selezione tra gruppi di cittadini stranieri ammessi a godere dei diritti elettorali a livello locale, secondo criteri di nazionalità. Vi sono Stati che subordinano l'accesso al diritto di voto alla clausola di reciprocità, in virtù della quale essi stipulano con altri Stati trattati bilaterali nei quali riconoscono ai rispettivi cittadini lo stesso trattamento. È il caso, ad esempio, della Spagna con la Norvegia ⁽³⁰⁾. In altri casi, il diritto di voto si estende a coloro che possiedono una determinata nazionalità, indipendentemente dalla clausola di reciprocità. La ragione di tali selezioni si può far risalire, spesso, a passati legami coloniali o ad omogeneità linguistiche e culturali che giustificano l'esistenza di un legame più stretto, come per l'Irlanda, i cui cittadini residenti nel Regno Unito possono votare per le elezioni a livello locale, regionale e nazionale. In Portogallo, infine, coesistono diversi aspetti. Il diritto di voto locale si estende infatti, secondo la clausola di reciprocità, a cittadini di Argentina, Cile, Estonia, Israele, Norvegia, Perù, Uruguay e Venezuela, oltre che ai paesi di lingua portoghese quali Brasile e Capo Verde. In quest'ultimo caso, seppur vincolati ad una clausola di reciprocità, i rapporti privilegiati derivano da una vicinanza culturale, che si esplicita nel comune linguaggio e da lasciti di tipo coloniale ⁽³¹⁾.

Il passato coloniale è alla base anche della legislazione in-

(29) H. WALDRAUCH, *op. cit.*, 2003.

(30) Anche la Repubblica Ceca prevede la possibilità di operare una clausola generale di reciprocità, ma non essendo stato concluso finora alcun trattato non esiste nessuna concreta applicazione. Malta, infine, prevede la possibilità di estendere i diritti elettorali a cittadini stranieri ma provenienti da uno dei paesi del Consiglio d'Europa dopo 6 mesi di residenza. Finora, tuttavia, nessun accordo è stato concluso, e i soli stranieri a beneficiare dei diritti elettorali in territorio ceco sono i cittadini britannici. Si veda H. WALDRAUCH, *op. cit.*, 2003, p. 23.

(31) I cittadini di Brasile e Capo Verde godono anche di una condizione più favorevole, consistente in un periodo di residenza ridotto da tre a due anni per l'esercizio del voto attivo e da cinque a tre anni per il voto passivo a livello locale, rispetto agli altri cittadini stranieri. Si veda H. WALDRAUCH, *op. cit.*, 2003, pp. 22-23.

glese verso i Paesi del *Commonwealth* britannico, i cui cittadini godono dei diritti politici, anche a livello nazionale, sul territorio inglese⁽³²⁾.

2. Alcuni Stati operano poi un'ulteriore differenziazione all'interno dei gruppi selezionati, tale differenziazione consistente nel variare il requisito di durata minima di residenza richiesta. In questi casi, tutti i cittadini stranieri sono ammessi al voto, ma con una diversa *rapidità*, in base alle nazionalità. Svezia e Danimarca, ad esempio, non richiedono un periodo di residenza minima per cittadini di altri Stati appartenenti al Consiglio Nordico, a fronte di un requisito di almeno 3 anni per cittadini di altre nazionalità⁽³³⁾.

3. In altri casi ancora i due criteri precedenti coesistono. Viene effettuata allora sia una selezione per nazionalità, sia, all'interno dei gruppi nazionali ammessi a godere del diritto di voto, una differenziazione riguardo alla durata minima di residenza richiesta per poter accedere al voto. È questo il caso del Portogallo, ove sono titolari del diritto di voto a livello locale, oltre naturalmente ai cittadini comunitari, i cittadini di Brasile e Capo Verde, ai quali si richiedono due anni di residenza sul territorio nazionale, e quelli di Perù, Uruguay, Argentina, Cile, Estonia, Israele, Norvegia e Venezuela, per i quali il requisito sale a tre anni.

4. Vi sono poi, tra cittadini non comunitari, delle differenziazioni in ordine al diritto di voto passivo. Qui, il principale criterio di selezione è in base alla nazionalità. In Portogallo, ad esempio, hanno accesso a cariche elettive dirette solo i cittadini di Brasile, Capo Verde, Perù e Uruguay, oltre che i cittadini

(32) Poiché però la residenza non si accompagna alla qualità di cittadino del *Commonwealth*, si assiste alla paradossale situazione per cui molti individui, titolari in astratto del diritto di voto, se ne vedono negare il concreto esercizio perché non in possesso del permesso di soggiorno. Vedi a proposito P. FURLONG, *Gran Bretagna: cittadinanza e diritto di voto*, in *Quaderni costituzionali*, 1986, p. 418 ss., citato da E. GROSSO, *op. cit.*, 2000, p. 515.

(33) Lo stesso vale per altri Paesi scandinavi come la Finlandia o l'Islanda (rispettivamente nessun requisito e 3 anni di residenza per cittadini di uno Stato del Consiglio Nordico, e 2 e 5 anni per gli altri stranieri) ma non per la Norvegia, in cui il periodo di residenza minimo richiesto è fissato a tre anni per cittadini di qualunque nazionalità. Si veda H. WALDRAUCH, *op. cit.*, 2003, pp. 16-18.

comunitari. Restano quindi esclusi dall'esercizio del voto passivo i cittadini provenienti da Argentina, Cile, Estonia, Israele, Norvegia e Venezuela.

5. In alcuni Stati si riscontra, infine, un'ulteriore *differenziazione di tipo territoriale*. Il diritto di voto a livello locale, infatti, è regolato diversamente nelle diverse parti del territorio nazionale. In alcuni ordinamenti di tipo federale, gli enti di governo locale possono decidere autonomamente se e come regolare l'accesso degli stranieri ai diritti elettorali. In Europa è questo il caso, ad esempio, della Svizzera, dove solo tre cantoni – in cui vive appena l'1% del totale della popolazione immigrata residente sul territorio nazionale – prevedono il diritto di voto attivo a livello locale per cittadini stranieri: l'Appenzell Außerrhoden, lo Jura e il Neuchâtel. Solo nello Jura i cittadini stranieri hanno anche diritto di voto passivo; i requisiti minimi di residenza sono inoltre diversi nei tre casi. Nell'Appenzell Außerrhoden, infine, non tutte le municipalità hanno fatto uso della legge cantonale che consente, ma non dispone, l'estensione dei diritti elettorali agli stranieri ⁽³⁴⁾. In Austria, Vienna ha recentemente introdotto diritti elettorali per gli immigrati non comunitari, limitandone però l'esercizio alle elezioni dei Consigli distrettuali urbani ed escludendo dunque le consultazioni elettorali per il Consiglio municipale, che, nel caso della capitale austriaca, è anche l'organo di governo della provincia ⁽³⁵⁾.

2.1 Divergenze nel quadro comunitario

Differenze tra Stati si riscontrano infine anche per quanto concerne il trattamento dei cittadini comunitari in materia di diritti elettorali a livello locale, che non sembra rispondere a criteri di generale uniformità. Il tortuoso *iter* di approvazione della

(34) Per la legge cantonale dell'Appenzell Außerrhoden promulgata nel 1995 si veda <http://www.appel-vaud.ch/ACST/bulletin/bu010302.htm>. Si veda anche, tra gli altri, H. WALDRAUCH, *op. cit.*, 2003.

(35) Tale provvedimento è però stato contestato di fronte alla Corte costituzionale dai partiti OVP ed FPÖ; il giudizio è attualmente pendente.

direttiva 94/80/CE⁽³⁶⁾ e soprattutto la formulazione del testo definitivo in termini non sempre convincenti ne danno prova. Manca, innanzi tutto, una definizione comune del concetto di “residenza” che resta dunque soggetto a specificazioni nazionali. Esiste inoltre la possibilità di deroghe per i comuni la cui popolazione residente con nazionalità estera superi il 20% del totale (art. 12, 1). Il Lussemburgo, ad esempio, avvalendosi di tale clausola ha innalzato il limite di residenza, per i cittadini comunitari residenti nella città di Lussemburgo, a dieci anni.

Gli Stati membri possono inoltre porre limitazioni all'estensione dell'elettorato passivo, per quanto riguarda ad esempio, in particolare, la carica di sindaco o vice sindaco (art. 5, 3) o la partecipazione dei cittadini stranieri, eletti all'intero di organi rappresentativi, alla designazione degli elettori di un'assemblea parlamentare o all'elezione dei membri di tale assemblea (art. 5, 4)⁽³⁷⁾. Circa la metà degli Stati UE hanno infatti previsto regole di esclusione, diversamente modulate, dei cittadini europei dall'esercizio dei diritti elettorali passivi: tra loro Grecia, Lussemburgo, Austria o Francia. Anche il legislatore italiano ha fatto uso di tale potere, riservando ai cittadini italiani la carica di Sindaco, di Vicesindaco e di Presidente di circoscrizione⁽³⁸⁾.

Spesso, inoltre, le disposizioni normative che regolano il concreto esercizio del diritto di voto sono diverse nei vari Stati membri dell'Unione. Per citare un solo esempio, in alcuni casi per candidarsi alle elezioni è richiesta ai cittadini stranieri una dichiarazione rilasciata dalle competenti autorità del Paese d'origine, a testimonianza dell'effettiva capacità di presentare la propria candidatura in base alle norme vigenti nel Paese di origine. Ciò avviene ad esempio in Grecia, Belgio, Portogallo o

(36) La concreta implementazione della direttiva ha posto anche problemi di ordine costituzionale in diversi Stati membri. Si veda in proposito J. LEWIS, *op. cit.*, 1998, e P. OLIVER, *op. cit.*, 1996.

(37) È quanto avviene per i Consigli per la nomina dei Senatori in Francia. In quest'ultimo caso, cittadini stranieri eletti a livello locale non possono a loro volta partecipare alla designazione di Parlamentari nazionali o delegati con diritto di voto a livello nazionale. In Francia, questo è stato previsto da modifica della Costituzione, art. 88-3 della Costituzione del 1958. Si veda H. WALDRAUCH, *op. cit.*, 2003.

(38) Art. 1, c. 5, d.lgs. n. 197 del 12 aprile 1996, che recepisce la direttiva 94/80/CE.

in alcuni *Länder* tedeschi. Altre volte è invece richiesta una semplice autocertificazione da parte dell'interessato, come in Francia o in Italia, e in altri casi ancora non si richiede alcun documento probativo: è questo il caso di Danimarca, Svezia, Finlandia, Irlanda e Regno Unito, tra gli altri ⁽³⁹⁾.

Un ulteriore elemento di differenziazione tra cittadini comunitari è costituito, infine, dall'obbligo di iscrizione nei registri elettorali. La disciplina varia considerevolmente da Stato a Stato. Alcuni non prevedono tale obbligo per nessun cittadino, altri lo impongono a tutti gli aventi diritto al voto (nazionali e comunitari). In altri casi, infine, i cittadini europei subiscono un trattamento differenziato rispetto ai nazionali. È quanto accade, ad esempio, in Belgio, in Italia o in alcune Province austriache, dove l'obbligo di registrazione esiste solo per i cittadini europei.

2.2 Diritto di voto e altre forme di integrazione politica

Si è considerato finora esclusivamente il diritto di voto. È però interessante rilevare, sia pure brevemente, l'esistenza e la diffusione di altre forme di rappresentanza degli stranieri: si tratta di forme più deboli sotto due profili. Il primo riguarda la *rilevanza* degli organismi o delle cariche, determinata a sua volta – come si è detto – da fattori quali l'ampiezza e l'estensione territoriale delle competenze, e dalla funzione solo consultiva e non decisionale. Il secondo riguarda il livello di *democraticità* che dipende dalle modalità di nomina: elettiva, designazione da parte di associazioni immigrate, designazione o cooptazione da parte di organismi o autorità del Paese di immigrazione.

Non sempre i due elementi si presentano congiuntamente. I membri di organismi con funzione esclusivamente consultiva possono infatti essere eletti direttamente dalle comunità immi-

(39) H. WALDRAUCH, *op. cit.*, 2003, p. 6. In Italia, invece, secondo circolare del Ministero degli interni n. 4 del 22 gennaio 2004 (Prot. 200400250, Fasc. 15600/779), si prevede l'obbligo per i Comuni di verificare il possesso della capacità elettorale negli Stati di provenienza, mediante tempestiva istruttoria presso gli uffici del casellario giudiziale.

grate, nominati indirettamente da federazioni o associazioni individuate dal Governo, o ancora nominati direttamente dall'organismo in questione o dalle autorità nazionali. Spesso, le due forme convivono nello stesso Stato ma a livello diverso, nazionale e locale ⁽⁴⁰⁾. In Europa infatti diversi Paesi, in cui il diritto di voto a livello locale agli stranieri è negato, prevedono ormai queste forme di partecipazione ⁽⁴¹⁾. In Francia ad esempio, esiste dal 1984 il Consiglio nazionale per l'integrazione delle popolazioni immigrate ⁽⁴²⁾, organo consultivo del Ministero del lavoro e della solidarietà, e, dal 1989, anche l'Alto Consiglio per l'integrazione, un organismo indipendente, non rappresentativo, con il compito di elaborare studi e formulare proposte. Anche a livello locale esistono forme di rappresentanza degli immigrati diverse dal voto, praticate con alterne fortune in alcuni Comuni francesi ⁽⁴³⁾.

Nei Paesi Bassi, dove, come si è visto, il suffragio a livello locale si estende agli stranieri residenti sul territorio nazionale, troviamo anche forme di partecipazione politica diversa dal voto. A livello nazionale esistono organismi consultivi, attivi in

(40) Secondo la classificazione fornita da S. VERTOVEC, *Minority Associations, Networks and Public Policies, Reassessing Relationships*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. XXV, n. 1, 1992, p. 25, e ripresa da T. CAPONIO, *Partecipazione politica*, in G. ZINCONE (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 371, si possono distinguere cinque diverse categorie di istituti di rappresentanza degli stranieri: gruppi di contatto e di coordinamento, gruppi di lavoro, parlamenti di immigrati, consigli consultivi comitati su questioni specifiche.

(41) Nati attorno agli anni sessanta, con una funzione "preparatoria" all'esercizio dei diritti elettorali, questi organismi si sono poi diffusi velocemente negli anni settanta, quando in Germania ne esistevano già più di 600. Più restia la Francia, in cui i primi consigli consultivi a livello comunale vennero stabiliti solo nel 1977. Si veda *Participation of immigrants and foreign residents in political life in the Council of Europe member states*, Doc. 8916, CDMG, Parliamentary Assembly, Council of Europe, 22 December 2000.

(42) Il CNIP ha sostituito nel 1993 il Consiglio nazionale delle popolazioni immigrate, abrogato con il decreto n. 93-290 del 5 marzo 1993.

(43) A livello locale sono previsti tre tipi di organismi: le Commissioni extramunicipali (Strasburgo, Grenoble), i Consiglieri stranieri municipali eletti con Statuto speciale senza diritto di voto (Amiens, Mons-en-Baroeul) e i Consigli con ruolo consultivo degli stranieri, resi possibili dalla legge ATR dell'8 febbraio 1992.

settori differenti ⁽⁴⁴⁾. Tra questi, particolarmente importante per la rappresentanza degli immigrati è il LOM, Consiglio consultivo nazionale per le minoranze etniche, nato nel 1980 dal precedente LAO, a sua volta istituito in via sperimentale già nel 1958 ⁽⁴⁵⁾. Esplicite disposizioni normative attribuiscono inoltre agli enti di governo locale la facoltà di istituire organismi consultivi a livello municipale ⁽⁴⁶⁾.

In Italia istituti con funzioni consultive per la rappresentanza degli stranieri sono stati ritenuti compatibili con il dettato costituzionale ed anzi espressamente autorizzati e richiamati dalla normativa nazionale ed internazionale ⁽⁴⁷⁾. Esiste una Consulta nazionale per i problemi degli immigrati e delle loro famiglie ed una serie di Consulte regionali per l'immigrazione ⁽⁴⁸⁾. La Consulta nazionale per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie è un esempio di organismo misto, che prevede cioè, al suo interno, sia rappresentanti delle comunità immigrate sia cittadini nazionali. Di diversa composizione invece l'Organismo nazionale di coordinamento per le politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri a livello locale, previsto dal d.lgs. n. 286 del 1998, cui non appartengono rappresentanti delle comunità immigrate.

Lo stesso testo normativo ha inoltre previsto l'istituzione, a livello provinciale, di Consigli territoriali per l'immigrazione

(44) Art. 84, Gemmentwet, il Testo di Legge sugli enti locali del 1993.

(45) Doc. 8916, CDMG, Parliamentary Assembly, Council of Europe, *op. cit.*

(46) Prima del 1997 esistevano più di 300 gruppi con funzioni consultive a livello nazionale. Dopo il 1997, il loro numero è stato portato a 22. In totale, circa il 5% dei membri di tali gruppi appartengono a minoranze etniche. Per un'analisi recente si veda E. NIEUWENHUIZEN, *Political Participation of Migrants in the Netherlands*, Research Report, ACTUEEL, 2002.

(47) Si vedano per tutti T.U. sull'immigrazione, emanato con d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (modificato da legge 30 luglio 2002, n. 189, d.lgs. 9 settembre 2002, n. 195 conv. dalla l. 9 ottobre 2002, n. 222) e la Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale del 1992, sopra richiamata.

(48) La Consulta, prevista dalla prima legge sull'immigrazione n. 943 del 30 dicembre 1986, ha in realtà visto la luce solo tre anni dopo l'approvazione della legge, principalmente a causa della problematica individuazione degli esponenti di associazioni di immigrati, di cui all'art. 2. Analoga situazione per le Consulte regionali. Si veda per un'analisi più dettagliata T. CAPONIO, *op. cit.*, 2000, in G. ZINCONI (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, cit., pp. 374-5

con compiti di monitoraggio ed analisi di esigenze e problemi connessi alle esperienze migratorie. In Italia, le esperienze forse più innovative sono quelle che si realizzano a livello municipale e che si sostanziano poi in istituti anche molto differenti tra loro. Per l'analisi di tali istituti si rimanda al contributo di Bruno Nascimbene in questo stesso volume. In generale, tutti questi istituti sono accomunati dalla scarsa *rilevanza*, nel senso che la loro effettiva incidenza sulla determinazione degli indirizzi politici delle comunità territoriali di riferimento è molto flebile⁽⁴⁹⁾. Il caso italiano rappresenta inoltre la prova lampante che la variazione territoriale è ancora più ricca e variegata quando ci si muove a livello di tali forme deboli di incorporazione politica⁽⁵⁰⁾.

L'integrazione politica è un percorso complesso e, accanto al diritto di voto, dovrebbero essere accessibili un'ampia gamma di strumenti di partecipazione, dalle forme di *lobbying* e mobilitazione per la tutela degli interessi fino alla partecipazione ad organismi con funzioni consultive, a livello centrale e locale. A tal proposito, occorre ripensare il nesso tra queste forme in modo nuovo rispetto al passato, non considerando la consultazione come un succedaneo ma come un precursore ed un costante integratore rispetto alle forme più rilevanti di partecipazione politica attraverso il voto⁽⁵¹⁾. D'altro canto, lo stesso principio della consultazione come strumento di partecipazione democratica ha molte più probabilità di riuscire se la categoria

(49) G. ZINCONI, *Cittadinanza e migrazioni: un'applicazione al caso italiano*, in M. LIVI BACCI (a cura di), *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Quaderno Cesifin n. 20, Torino, Giappichelli, in corso di pubblicazione. Oltretutto, significativamente, essi non sono frutto della legislazione in materia di immigrazione ma trovano la loro norma fondamentale nella legge n. 142 del 1990 che regola gli enti locali. Si veda anche M. VRENNA, *Esperienze di rappresentanza politica degli stranieri*, in *Gli Stranieri*, n. 6, 2002, pp. 606-617.

(50) È significativo che l'introduzione sempre più massiccia a vari livelli subnazionali di organismi di questo tipo, che seguono il modello di *standing for*, realizzino una "sorta di anarchia emancipatoria" nel vuoto di un dibattito costituzionale che non sembra aver mai rivestito caratteri prioritari a livello nazionale, G. ZINCONI, in M. LIVI BACCI (a cura di), *op. cit.*, in corso di pubblicazione.

(51) M. MARTINIELLO, *Politiche consultive per gli Immigrati e minoranze etniche: una visione critica*, in AA.VV., *Partecipazione e Rappresentanza Politica*, Atti, cit., 1999.

di riferimento possiede la titolarità del diritto di voto attivo e passivo⁽⁵²⁾. In caso contrario, si rischia di riprodurre ed accentuare dinamiche di segregazione: questi organismi tendono infatti a includere in base alla nazionalità di origine o all'appartenenza religiosa.

3. *Fattori esplicativi*

Quali fattori possono spiegare le divergenze fin qui rilevate tra gli assetti politico-normativi dei vari Paesi? Quali sono gli elementi che influenzano l'estensione dei diritti elettorali a livello locale? Proviamo ad individuarne alcuni.

Innanzitutto, si distinguono tradizioni culturali nazionali diverse, costruite nelle passate esperienze di incorporazione delle diverse classi sociali ed in particolare delle classi lavoratrici nazionali. Essenzialmente queste strategie di incorporazione sono riconducibili a due modelli: quello statalista e quello societario⁽⁵³⁾. Nel modello statalista è appunto lo Stato a proiettarsi sulla società civile per riformarla, mentre avviene il contrario nei modelli societari: qui la comunità politica tende a coincidere con i gruppi rilevanti nella fabbrica sociale e ad includerli man mano che acquisiscono rilevanza. I sistemi politici con tradizioni societarie, siano esse liberali o socialdemocratiche, si presentano in genere come precursori nell'estensione del suffragio agli immigrati.

Oltre ai trascorsi societari o statalisti, è possibile individuare altri elementi di spiegazione. All'interno dei modelli che possiamo definire statalisti⁽⁵⁴⁾, Germania e Francia, Brubaker individua due concezioni della cittadinanza in senso giuridico⁽⁵⁵⁾, che a loro volta – a nostro avviso – possono aver influito

(52) H. ENTZINGER, *Partecipazione politica degli immigrati nei Paesi Bassi*, in A. A. VV., *Partecipazione e Rappresentanza Politica*, Atti, cit., 1999.

(53) Si vedano G. ZINCONI, *Citizenship: between State and Society*, 1999, EUI Working Papers, RSC 99/31, 1999; G. ZINCONI, *Da sudditi a cittadini*, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 85.

(54) G. ZINCONI, *op. cit.*, 1992.

(55) R. BRUBAKER, *Cittadinanza e Nazionalità in Francia e Germania*, Bologna, Il

sulle modalità di partecipazione degli stranieri alla vita politica nazionale in quei Paesi.

In Germania ritroviamo una concezione etnica della cittadinanza, che si è concretizzata in un lungo periodo di utilizzo del criterio dello *jus sanguinis*. Il giudice costituzionale tedesco ha espressamente ribadito tale visione operando un'identificazione tra il corpo elettorale e lo *Staatsvolk*, l'insieme dei cittadini "di sangue" tedeschi⁽⁵⁶⁾, con due importanti sentenze del 1990, ritenendo incostituzionali le modifiche legislative che introducevano l'estensione dei diritti elettorali ad alcune categorie di cittadini stranieri per le elezioni di municipi e circondari nel *Land* dello Schleswig-Holstein, e per l'elezione dei Consigli circoscrizionali nella città di Amburgo⁽⁵⁷⁾. Tuttavia, a partire da una prima riforma proprio del 1990, e in seguito alla più ampia modifica legislativa del 2000, sono stati apportati correttivi che temperano la tradizionale concezione tedesca chiusa della cittadinanza⁽⁵⁸⁾. L'ordinamento tedesco, tradizionalmente poco generoso nell'estendere le naturalizzazioni, ha reso il processo di acquisizione della cittadinanza meno lungo e difficoltoso, aprendo così la via direttamente al voto politico. Tuttavia, a tale apertura nei confronti delle naturalizzazioni non corrisponde un atteggiamento parallelo nell'estensione del suffragio locale per gli stranieri non comunitari.

In Francia, invece, contrariamente alla concezione di popolo etnico tedesca, la cittadinanza si acquisisce sulla base dell'ac-

Mulino, 1997.

(56) Si veda E. GROSSO, *op. cit.*, 2000.

(57) Bundesverfassungsgericht 1990 (83) e Bundesverfassungsgericht 1990 (60), entrambe del 31 ottobre 1990. Ricordiamo inoltre che la stessa approvazione dell'art. 8B del Trattato di Maastricht ha richiesto una modifica del testo costituzionale, con la quale si è introdotto un nuovo comma dell'art. 28 del *GrundGesetz* esclusivamente rivolto alle "persone che possiedono la cittadinanza di uno dei Paesi membri della Comunità europea".

(58) Dal 2000, ad esempio, ricevono la cittadinanza secondo il criterio dello *jus soli* i figli di genitori che abbiano trascorso almeno 8 anni di residenza legale sul territorio tedesco o siano titolari di una carta di soggiorno permanente. Inoltre, sempre dal 2000, è consentito in Germania il mantenimento della doppia cittadinanza fino al compimento della maggiore età, dopo di che (nel periodo di tempo che tra i 18 e i 23 anni) l'individuo dovrà optare per una delle due cittadinanze.

cettazione dei valori fondamentali che informano la cultura nazionale ⁽⁵⁹⁾. Secondo tale impostazione è il popolo, detentore della sovranità nazionale, che individua il corpo elettorale ⁽⁶⁰⁾. Ma – coerentemente con le radici repubblicane della democrazia francese – solo chi è leale alla Costituzione repubblicana può esercitare quella porzione di autorità sovrana contenuta nella titolarità del diritto di voto. Prima si diviene cittadini, e solo poi si è ammessi a far parte della comunità politica ⁽⁶¹⁾.

Da una tale concezione della cittadinanza, che favorisce le naturalizzazioni, discende però una minor pressione a favorire diritti politici intermedi. Infatti, in Francia non è previsto il diritto di voto a livello locale per gli stranieri non comunitari e, inoltre, le forme di partecipazione politica degli immigrati a livello locale sono piuttosto deboli, oltre che differenziate, come rilevato in precedenza.

Pur nelle divergenze individuate da Brubaker tra i due modelli (che per altro con il tempo si sono attenuate), entrambi i modelli convergono nel dissuadere dal voto locale.

Un altro fattore esplicativo si può ricondurre ai legami politici o giuridici che derivano dall'appartenenza ad alleanze o organizzazioni internazionali ⁽⁶²⁾. Spesso esse si caratterizzano per omogeneità culturali o interessi condivisi. In ambedue i casi, è probabile che ciò si rifletta in un trattamento particolare per i cittadini degli Stati coinvolti, come accade anche nel caso

(59) G. ZINCONE, *op. cit.*, 1992, p. 271 ss.

(60) Nel dibattito sull'individuazione del corpo elettorale, il giudice costituzionale francese si è basato sul concetto di sovranità nazionale, di cui all'art. 3 della Costituzione, per argomentare contro l'estensione con legge ordinaria, ai non-cittadini francesi, del diritto di voto alle elezioni locali. Si veda di recente E. GROSSO, *op. cit.*, 2000.

(61) Anche in questo caso, dunque, la ratifica del Trattato di Maastricht, nella previsione del diritto di voto per i cittadini europei alle elezioni a livello locale, ha richiesto una modifica del testo costituzionale, avvenuta nel 1992 con legge costituzionale n. 92-554 del 25 giugno 1992, che ha modificato l'art. 88 della Costituzione con l'inserimento del comma 1-4. Alle modifiche apportate si è però data attuazione con legge ordinaria, con un ritardo di oltre 6 anni, dopo un acceso dibattito sulle restrizioni previste all'effettivo utilizzo dei relativi diritti ivi contenuti. I cittadini europei non possono infatti esercitare le funzioni di Sindaco o Vicesindaco né partecipare alla designazione degli elettori senatoriali né dei Senatori, art. 88, 3.

(62) H. WALDRAUCH, *op. cit.*, 2003.

dell'estensione dei diritti politici all'interno dell'Unione europea o ancora prima nel Consiglio nordico.

Infine la clausola della reciprocità può essere spiegata da un'attitudine alla prudenza democratica, che dovrebbe consentire allo Stato una selezione a monte del corpo elettorale, escludendo Paesi non democratici e potenziali elettori anti-sistema. In tal caso, però, sarebbe auspicabile un trattamento di favore per i titolari del diritto d'asilo ⁽⁶³⁾.

4. Conclusioni

Gli elementi qui brevemente richiamati concorrono in diversa misura, e spesso congiuntamente, a spiegare le divergenze evidenziate in precedenza.

Ci si può chiedere se esistano dei fattori di convergenza tra gli Stati con riguardo alle politiche di cittadinanza e alla concessione dei diritti elettorali agli stranieri. Reinhard Bendix ha evidenziato come i processi di diffusione, per effetto dell'imitazione di realtà che appaiono più avanzate, possano indurre cambiamenti nei sistemi più arretrati ⁽⁶⁴⁾. La diffusione avviene a sua volta attraverso il dibattito pubblico, il trasferimento di conoscenze, la cooperazione tra Stati meno esperti ed altri considerati più avanzati nella gestione di determinate politiche. Tra i fattori generali che inducono ad un'armonizzazione delle politiche nazionali, c'è poi la presenza di problemi comuni, come ad esempio la stabilizzazione di popolazioni immigrate, la presenza di minoranze sul territorio difficili da integrare o la loro percezione come tali da parte dei cittadini nazionali.

In conclusione, è auspicabile che si intensifichi un dibattito pubblico europeo in modo che si diffonda nello spazio politico e giuridico comunitario una pratica quanto più possibile uniforme sul trattamento degli stranieri lungo residenti, anche ri-

(63) Non trattiamo qui del fattore della cittadinanza, che è tuttora la porta di ingresso principale per l'estensione dei diritti politici. Anche questo è uno dei fattori di differenziazione tra i sistemi politici e dentro i sistemi politici.

(64) R. BENDIX, *Nation-building and Citizenship*, New York, Wiley, 1964.

guardo al diritto di voto a livello locale, come auspicato dalle stesse istituzioni comunitarie ⁽⁶⁵⁾. Un'area europea di libertà, sicurezza e giustizia, che sia realmente tale, non può esimersi dall'affrontare seriamente tale aspetto cruciale delle politiche di cittadinanza, anche se è improbabile che, in questo come in altri campi, sia in grado di esprimere una volontà unitaria.

(65) A tal proposito, non sembra che la direttiva Direttiva 2003/109/CE, relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, possa essere considerata pienamente soddisfacente, pur costituendo un primo strumento utile in vista di un percorso di armonizzazione delle politiche migratorie a livello comunitario.