**Prospettive giuridiche per la concessione del diritto di voto agli stranieri soggiornanti di lungo periodo tra l’ordinamento giuridico italiano e quello tunisino.**

 **Dr. Sergio Zeuli**

 **Consigliere di Stato**

**Premessa**

Come tutte le questioni giuridiche connesse alle materie dell’immigrazione e dell’integrazione, anche quella dell’estensione del diritto di voto ai cittadini stranieri, in Italia come in Tunisia, come dovunque, si complica notevolmente. Il conflitto storico tra destra e sinistra è caratterizzato da reciproche e simmetriche accuse di demagogia, populismo e strumentalizzazione. D’altro canto le evidenti implicazioni politiche escludono che tale questione possa essere trattata dalla sola prospettiva giuridica.

Questo intervento anche per questa ragione ha uno scopo poco più che descrittivo, teso a ricostruire le linee di tendenza e la storia della nozione e tenta una valutazione comparatistica fra due ordinamenti giuridici, quello italiano e quello tunisino, fotografati in due momenti particolari della loro storia. Quello italiano, in un periodo in cui, per strane alchimie, si profilò una convergenza di tutte le maggiori forze verso un’apertura, gli anni che vanno dal 1998 al 2005 all’incirca, e quella tunisina, di oggi, a sette anni circa dalla promulgazione della nuova Costituzione repubblicana. Il dato interessante che riguarda l’assetto tunisino è la prossimità temporale del nuovo assetto costituzionale, approvato nel 2014, che rende in un certo senso quella realtà più attuale e recettiva e, rispetto all’esperienza italiana, più pronta a recepire le novità del contemporaneo.

Quello che potrebbe emergere è la constatazione, consueta agli studi comparatistici, che ognuno dei due sistemi potrebbe ( o avrebbe potuto) ispirare qualche riforma o modifica nell’altro. In “second best” questa analisi potrebbe servire come base per iniziative bilaterali italo-tunisine di integrazione degli immigrati tra le due rive del mediterraneo.

**I termini del dibattito politico. Un cenno**

Tornando, ma solo per un momento, al dibattito politico, esso marca una significativa differenza di approccio tra due grandi schieramenti, si delineano due direttrici in netto contrasto fra loro. La prima, quella che si potrebbe definire integrazionista, sostiene che un corretto inserimento dello straniero nel tessuto sociale non può non passare attraverso un’estensione/applicazione del principio democratico della rappresentatività. Un modello, dunque, che propone un movimento, o se si vuole, un’iniziativa discendente che, partendo dall’ordinamento, arriva allo straniero.

La seconda linea direttrice - che potremmo definire adeguazionista o della compatibilità -, ritiene invece che i cittadini stranieri, residenti in altro Stato, debbano, prima di tutto, adeguarsi al complesso dei principi, non solo normativi, dello Stato di elezione. Alla luce di questo secondo modello, che, come si vede, contrariamente, al primo è adattativo dal basso verso l’alto, ossia dallo straniero verso il pubblico, la concessione di forme di rappresentatività politica alle minoranze straniere, consentendo la proposizione di modelli di convivenza civili altri da quelli dello Stato di elezione, ed eventualmente anche contrastanti con questi ultimi, rallenterebbe significativamente il processo di adeguamento, e costituirebbe, in ogni caso, un prezzo troppo alto a carico della comunità ospitante, già gravata dagli oneri di accoglienza. Si tratta di un modello ben ancorato al principio di sovranità popolare ed a quello di democrazia della cittadinanza, che rivendica l’importanza dei diritti fondamentali del cittadino, a scapito ed in opposizione a quelli dell’uomo, inteso in senso universale come individuo. Si tratta, in altre parole, di una filosofia dei diritti, se così può essere definita, che ribadendo l’assolutezza di alcuni dei diritti fondamentali della cittadinanza – sicurezza, rappresentatività, salute – li contrappone ai diritti universali dell’uomo. E questo scontro/opposizione pone, in senso giuridico, un problema in parte inedito alle esperienze giuridiche contemporanee, ossia quello del confronto/comparazione/compressione di (e tra i) diritti fondamentali. E’ uno schema polarizzato: cittadino, da un lato, individuo uomo, dall’altro. Ed è una visione peraltro che dequota la rappresentanza degli interessi economici, di cui sicuramente sono portatori anche gli stranieri soggiornati di lungo periodo, in nome di una rappresentanza che ritiene condizione imprescindibile la cittadinanza, ossia in nome di una rappresentanza di “status”.[[1]](#footnote-1)

E’ un problema, questo, pressoché inedito, e non è un caso che esperienze costituzionali non recenti, come la nostra, non contengano norme regolatrici di tale conflitto, diversamente, come si vedrà, dalla Costituzione tunisina che lo ha invece normato. Questo assetto, peraltro, non è del tutto sconosciuto all’esperienza di alcuni ordinamenti giuridici europei, fra cui l’Austria e la Francia, che, a dire di molti, si sono ad esso ispirati almeno nelle loro linee tendenziali.

Da una rapida disamina della storia delle iniziative legislative e dei vigenti assetti normativi, mentre l’Italia sembra aver sempre proteso verso il primo modello, sia pure con lievi adattamenti e correzioni, la Tunisia sembra piuttosto orientata ad accogliere una versione moderata del secondo.

Prima di ricostruire i più importanti passaggi di questi percorsi, occorre precisare che la questione non riguarda né è legata, almeno non direttamente, all’acquisto della cittadinanza da parte dello straniero. Quest’ultima, evidentemente, una volta concessa, bypasserebbe il problema del diritto di voto. La precisazione è necessaria perché, ad esempio, il diritto elettorale tunisino prevede, come si vedrà, un periodo di sterilizzazione tra l’acquisto della cittadinanza e l’esercizio del diritto di voto, così indirettamente confermando l’impressione che quell’ordinamento abbia accolto una versione, moderata, del modello adeguazionista. A commento dell’assetto giuridico sul punto, deve invece essere chiaro che si discute qui, molto più semplicemente, di concedere, al soggiornante di lungo o medio periodo, la possibilità di esercitare il diritto di voto nelle elezioni amministrative, onde assicurargli una rappresentanza democratica, anche solo parziale, presso gli organi decisori.

**Il diritto di voto agli immigrati: i tentativi recenti di riconoscimento del diritto****. Il percorso**

I tentativi legislativi avuti in Italia per estendere il *diritto* di *voto* agli immigrati alle elezioni amministrative - per le politiche il discorso sarebbe più complesso e probabilmente interdetto dalla Costituzione repubblicana – hanno evidenziato una prima importante criticità in relazione alla scelta del veicolo normativo utilizzabile per apportare le necessarie modifiche di sistema. Si è oscillato tra un’opzione che riteneva imprescindibile un intervento con legge costituzionale e l’altra che riteneva sufficiente adottare una legge ordinaria.

**L’opzione per la legge ordinaria**

La prima tappa della nostra storia si posiziona sul disegno di legge governativo dal quale scaturì la [legge n. 40/1998](https://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000119920ART0,__m=document). Nella originaria versione, che non fu poi approvata dal Parlamento, lo schema di legge riconosceva il diritto di elettorato ai titolari della carta di soggiorno regolarmente soggiornanti da almeno 5 anni ed equiparava gli stranieri appartenenti a paesi terzi ai cittadini europei quanto alle limitazioni concernenti l'elettorato passivo, impedendogli la possibilità di candidarsi come Sindaco. Dunque, con qualche limitazione in più (il limite temporale minimo di residenza) la logica era estendere agli stranieri residenti lo status di cittadino europeo. In quell’occasione, tra gli altri, due furono gli argomenti addotti a sostegno della sufficienza della legge ordinaria. Il primo di essi, destinato ad essere rievocato spesso, si desumeva da una lettura dell’art.48 Cost. fondata sull’*”ubi lex voluit.”* E’ vero – si osservò – che la Costituzione italiana prevede il diritto di voto in capo ai cittadini, ma questo non esclude evidentemente la possibilità di concederlo anche a coloro che cittadini non sono. Tanto meno si intravedono altre disposizioni costituzionali che, anche solo astrattamente, possono rivelarsi ostative a questa apertura, salvo, per quanto riguarda le elezioni politiche, il principio di sovranità popolare dell’articolo 1 della Costituzione.

La lettura estensiva dell’art.48 Cost. legava poi indubbiamente anche con la giurisprudenza della Corte Costituzionale che, in molteplici occasioni, pronunciando su altri diritti fondamentali, parimenti alla lettera della Costituzione fruibili dai soli cittadini italiani, non ha mai dubitato di estenderne le relative prerogative anche agli stranieri. Cioè, anche a volere interpretare in senso letterale il termine “cittadini” di cui all’art.48 Cost., poiché la Corte Costituzionale ha da sempre attenuato la portata selettivo/esclusiva di questo sostantivo, è altamente improbabile avallarne una interpretazione in senso esclusivo. Oggi, tanto per fare un esempio nessuno dubita più che il principio di uguaglianza (art. 3), almeno nella sua forma statico-oppositiva, così come i diritti di riunione ed associazione di cui agli artt. 17 e 18 della Costituzione, sebben formalmente attribuiti in Costituzione ai «cittadini», non debbano essere estesi agli stranieri.[[2]](#footnote-2)

Infine, è persino, per così dire, la prospettiva da cui l’art.48 Cost. guarda il diritto di elettorato attivo dei cittadini a confermare la possibilità di un’interpretazione estensiva. L’attribuzione del voto ai cittadini, lungi dal negare il riconoscimento di analogo diritto in capo a coloro che cittadini non sono, si presenta piuttosto come una garanzia ed un presidio, posti a protezione di un diritto inviolabile di questi ultimi. In altre parole, la Costituzione democratica escluderebbe la possibilità per il legislatore di incidere su tali prerogative della cittadinanza, se non nei casi e nei modi determinati dalla legge, ma non vuole interdire l’esercizio agli stranieri. Beninteso sempre che intervenga un’apposita previsione legislativa in tal senso.

Anche il secondo argomento addotto a sostegno dell’opzione legislativa si fonda su di una logica anti esclusiva. Non vi è dubbio che il principio di sovranità popolare interdirebbe la possibilità dell’esercizio di voto allo straniero, e che dunque l’elettorato politico attivo non potrebbe essere aperto ai non cittadini, pena la violazione dell’art.1 Cost. . E’ però altrettanto indubitabile che questa stessa logica di esclusione non può valere per le elezioni amministrative, dove non è in gioco la sovranità dello Stato, ma la gestione amministrativa di organizzazioni su base territoriale, relativa ai bisogni immediati della comunità, secondo i principi di sussidiarietà e prossimità.

In ogni caso, il progetto di legge, in questa parte, si arenò durante l’iter parlamentare. Nelle medesime forme, era destinato ad essere riproposto in un disegno di legge costituzionale di riforma dell’articolo 48 della Costituzione.

**L’opzione costituzionale**

Si optò dunque per la via della revisione costituzionale. Da subito furono evidenti le conseguenze di questa scelta. Prima di tutto, evidentemente – richiedendo più ampie maggioranze in Parlamento - ritardava l’approvazione della riforma. D’altronde rappresentando un precedente, l’iniziativa contribuì a ravvivare il dilemma “legge ordinaria o costituzionale?” prestandosi anche ad obiezioni pretestuose ed a tattiche dilatorie.

**Il ritorno alla legge ordinaria. Il disegno di legge di Giancarlo Fini**

La terza tappa della storia delle iniziative legislative e governative è anche quella, politicamente, più importante. Nel 2003, l’allora Vice Presidente del Consiglio dei Ministri, Giancarlo Fini, si fece promotore di un disegno di legge di revisione costituzionale finalizzato a concedere il diritto di voto agli immigrati residenti. La modifica riconosceva la relativa prerogativa allo straniero soggiornante di lungo periodo, che dimostrasse la percezione di un reddito sufficiente a renderlo autonomo, secondo parametri destinati ad essere meglio precisati con legge ordinaria. Si introduceva, per questa via, un collegamento – inedito per le costituzioni liberali affermatesi dall’800 in poi – tra diritto di voto e situazione reddituale, giustificato, nella prospettiva del proponente, dal carattere amministrativo della competizione elettorale alla quale si permetteva l’accesso. Connessione questa fra diritto di voto e capacità reddituale, che sia pure in contesto diverso, vedremo da qui a poco riapparire anche nella vigente legislazione tunisina.

Nonostante fosse politicamente coraggiosa, provenendo da un autorevole esponente della coalizione di centro destra, da sempre convinta sostenitrice dell’approccio da noi definito adeguazionista, e dunque tendenzialmente contrario a siffatte aperture, la proposta presentava il grande limite di legare censo e voto, in questo senso sembrando ad alcuni la negazione stessa del principio egualitario democratico. Per altra via la scelta revisionale testimoniava l’esistenza, almeno in quel momento, di una posizione politicamente ampia favorevole all’estensione del diritto di voto.

Dopo di essa tuttavia, non abbiamo più avuto altre iniziative legislative degne di nota. Per contro, presero avvio una serie di iniziative comunali, di modifiche statutarie, di alcune delle quali diamo conto nelle righe che seguono

**Le iniziative dei Comuni di Forlì e di Genova ed i relativi pareri del Consiglio di Stato.**

La quarta tappa del nostro excursus è rappresentata dalle iniziative di diversi comuni che, nel riformare i propri statuti, evidentemente non ritenendo necessaria la previa approvazione di una legge, decisero di prevedere, con diverse modalità di esercizio, il diritto di voto agli stranieri soggiornanti di lungo periodo sui loro territori.

**Il caso del Comune di Forlì**

Il Comune di Forlì, con apposita modifica statutaria, approvata il 9 aprile del 2001, aveva previsto la possibilità per gli stranieri residenti di lungo periodo di votare sia alle elezioni comunali che a quelle circoscrizionali. La Regione Emilia Romagna chiese, su questa modifica, il parere del Consiglio di Stato.

**La posizione costituzionalmente aperta della Sezione consultiva**

Rispondendo al quesito, il Consiglio di Stato con il parere n. 8007 del 28 luglio del 2004 escluse innanzitutto l’esistenza di impedimenti costituzionali all'estensione del diritto di elettorato attivo e passivo mediante legge ordinaria, ossia optò per la tesi “elastica”. A sostegno dell’interpretazione aperturista, l’organo consultivo recuperò i già visti argomenti letterali per cui i riferimenti ai cittadini sia dell’art.48 che del 51 Cost. garantiscono il diritto di elettorato attivo e passivo, ma non limitano la possibilità per il legislatore ordinario di estendere, almeno il primo, agli stranieri. Del resto questa competenza legislativa attribuita allo Stato trova conferma sia nell’art.10 comma 2 della Costituzione, nella parte in cui riserva alla legge la disciplina della condizione giuridica dello straniero, che nell’art.117 comma 2 sempre della Costituzione, che ribadisce lo stesso principio, declinandolo in particolare per i cittadini di Stati non appartenenti all’Unione Europea e peraltro riservandolo alla competenza legislativa statale esclusiva.

Un ulteriore argomento a sostegno dell’opzione è rappresentato dalla normativa di cui al decreto legislativo n.196 del 1997, nella parte in cui riconosce ai cittadini UE il diritto di elettorato, anche passivo, alle elezioni comunali. Si tratta, come è noto, della legge che ha attuato la Direttiva UE n.80 del 9 dicembre del 1994. Per quanto concerne, invece, il diritto di elettorato passivo in ambito UE, ci si deve riferire alla ancora antecedente legge del 19 gennaio 1989, n. 9 che prevede l'eleggibilità, quali rappresentanti dell'Italia, alla carica di parlamentare europeo, di cittadini di altri paesi membri dell'Unione. E neppure in questo caso, come si vede, l’articolo 48 Cost. venne ritenuto in alcun modo ostativo.

**In particolare l’art.9 comma 4 TU Immigrazione. La Convenzione di Strasburgo del 1992 (non ratificata dall’Italia sotto il profilo del diritto di voto)**

Infine anche l'art. 9, c. 4, lett. d) del testo unico sull'immigrazione adottato con d.lgs n. 286/1998 (in cui finì per confluire la stessa [legge n. 40/1998](https://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000119920ART0,__m=document)) permette agli extracomunitari «di partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992». Tuttavia tale ultimo richiamo assumere un valore ambiguo, la Convenzione de qua non essendo stata recepita, proprio su questo specifico punto, dallo Stato italiano.

**La riaffermata necessità di una legge**

Ciò non pertanto, in questo parere, il Consiglio di Stato si espresse in maniera negativa sulla possibilità per il Comune, per il tramite di una modifica statutaria e senza base legislativa, di estendere il diritto di voto a soggetti non titolari della cittadinanza.

 I tre argomenti sui quali si fonda questo diniego sono innanzitutto, la già ribadita riserva di legge statale che, atacer d’altro, secondo i giudici di Palazzo Spada, trova il suo fondamento nell'art. 117, c. 2, lett. p) Cost., che conferisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia relativa alla legislazione elettorale dei comuni, alla quale è connessa la relativa competenza regolamentare, anch'essa statale ai sensi dell'art. 117, c. 6.

Del resto, lo stesso rinvio “monco” contenuto nell’art.9 Testo Unico immigrazione, anche da noi appena ricordato, dimostra, con argomento a contrario, che l’ordinamento italiano non ha inteso riconoscere il diritto di voto agli stranieri, in assenza (e fino alla emanazione) di una disciplina dettata da legge statale. A questi rilievi formali, si aggiunge infine, che a voler condividere la tesi dell’estensione si frustrerebbe un’ineliminabile esigenza di uniformità del trattamento e di omogeneità della normativa, necessarie per regolare una materia così delicata e politicamente sensibile.

**Le due tesi**

Lo Statuto del Comune di Forlì, aveva fondato la detta estensione sulle previsioni di cui agli articoli 8 e 17 del decreto legislativo 267 del 2000 che riteneva dunque salvaguardassero la riserva di legge. Il primo articolo favorisce, anche su base di quartiere o frazione, forme di partecipazione popolare all’amministrazione, mentre il secondo, in linea con questa apertura partecipativa, impone agli organi circoscrizionali di decentramento comunale di rappresentare le esigenze della popolazione.

Di contro, il Ministero dell’Interno che si opponeva alla modifica, distingueva in queste due disposizioni, tra organi rappresentativi in senso stretto, la cui composizione, elettiva, dipendeva dai soli voti di cittadini, ed organi di mero supporto agli organi comunali, che ben avrebbero potuto anche rappresentare interessi altri da quelli cittadini, quali ad es. consulta degli stranieri, consiglieri aggiunti con diritto di tribuna e via discorrendo, così circoscrivendo il riferimento contenuto nell’art.8 alle forme di partecipazione popolare ad un’attività di mero orientamento, e non gestoria né tanto meno deliberativa, ostando a queste ultime possibilità il disposto dell’articolo 48 Cost..

**L’interpretazione estensiva del Consiglio di Stato per quanto riguarda le elezioni circoscrizionali nel caso del Comune di Forlì. La portata semantica estensiva del termine “popolazione” di cui all’art.8 TUEL**

Nella decisione relativa al Comune di Forlì, il Consiglio di Stato superò questa posizione restrittiva seguendo una linea argomentativa che origina dal significato attribuito al termine “popolazione “ di cui al citato articolo 8 TUEL. A quest’ultima l’organo consultivo assegna valenza onnicomprensiva, inclusiva di tutti i residenti, cittadini e non, compresi gli stranieri che risiedono stabilmente, per ragioni di lavoro, nel territorio comunale. Del resto, osserva ancora la pronuncia in commento, non avrebbe altro senso la tendenza a favorire la partecipazione della popolazione residente ribadita dal successivo articolo 17, che non fa alcun cenno alla cittadinanza come requisito per orientare le scelte dell’ente locale.

Ancora più interessante è la posizione espressa dal Consiglio di Stato, a fronte dell’obiezione fondata sulle norme costituzionali in tema di sovranità. Il Consiglio sottolinea la natura di organi partecipativi e consultivi, nonché di gestione dei servizi di base (ad es asili nido, ed opere di urbanizzazione primaria) degli organi circoscrizionali. La natura stessa di tali attività – estranee ad attività politiche nel senso costituzionale del termine – esclude che le stesse possano interferire con il principio di sovranità. Del resto, a ben guardare, anche quelle, tra le funzioni comunali, che possono essere delegate alle circoscrizioni , in particolare gare pubbliche e gestione di servizi di base, rivestono comunque la medesima natura tecnico-gestionale, di carattere strettamente amministrativo e non politico, confinate nel ristretto ambito territoriale di competenza, il che conferma vieppiù che le funzioni politiche, ossia quelle strettamente legate alla nozione di sovranità, sono fuori da questo range di intervento. Per richiamare quanto si diceva in premessa, in questo caso Palazzo Spada sembra accogliere, piuttosto che un’idea di rappresentanza di status, una nozione di democrazia fondata sugli interessi, economici, soprattutto, degli amministrati.[[3]](#footnote-3)

Infine siffatta lettura delle norme risulta coerente con il disposto di cui alla lett. p) comma 2 dell’art.117 della Costituzione nella parte in cui restringe la competenza legislativa statale alla disciplina elettorale concernente organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali. Con il che, *de residuo*, è riservata alla competenza degli Statuti comunali la regolazione di tutti gli altri aspetti di organizzazione interna degli enti locali, ivi compresa quella riguardante l’organismo circoscrizionali. A maggior ragione dopo la diversa rilevanza acquisita dalla fonte statutaria, per come delineata dall’art.114 della Costituzione e dall’abrogazione dell’articolo 128 ad opera della Legge costituzionale n.3 del 2001 che conteneva la previsione restrittiva a lume della quale gli Statuti comunali dovevano rispettare i principi fissati da leggi generali della Repubblica».

Dunque l’unica possibile apertura, alla luce del parere reso dal Consiglio di Stato sullo statuto del Comune di Forlì, è il riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti sul nostro territorio limitatamente all’elezione degli organi rappresentativi circoscrizionali, ostando, a tutte le altre possibili estensione, le disposizioni di cui agli articoli 48 e 51 della Costituzione.

**Il caso del Comune di Genova**

Il Comune di Genova, con la deliberazione comunale n. 105 del 27 luglio 2004 consentì, attraverso un’apposita modifica statutaria, l'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali e in quelle circoscrizionali agli apolidi ed ai cittadini di Stati non aderenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti e residenti nel comune. Con il d.p.r. [17 agosto 2005](https://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000168947ART0+10LX0000169536ART0,__m=document), il Governo, dopo che per il tramite del Ministero dell’Interno aveva chiesto un parere al Consiglio di Stato, dispose l'annullamento straordinario della delibera nelle parti in cui concedeva questo diritto.

**La diversa impostazione del parere del Consiglio di Stato, sez. I, adunanza del 16 marzo 2005**

**Premessa: è irrilevante la natura dell’organo comunale. C’è sempre la riserva di legge statale**

Come stiamo per vedere questo secondo parere giunge a conclusioni in parte diverse da quelle del primo. Nel parere relativo allo statuto del comune di Genova il Consiglio di Stato ha ritenuto non ammissibile, a legislazione vigente, la previsione statutaria che riconosceva il diritto di voto allo straniero, neppure per quanto riguarda le elezioni circoscrizionali.

In questo parere è completamente bypassata la rilevanza della distinzione fra attività meramente gestionale ed attività politica, differenza sulla quale invece, come appena osservato, si basava la ritenuta legittimità della concessione agli stranieri del diritto di elettorato attivo alle circoscrizioni. Secondo il Consiglio di Stato in questa composizione, la distinzione comunque non consente di scalfire, riducendola, la riserva di legge in subiecta materia.

In secondo luogo, l’atto offre una diversa interpretazione dell'art. 17, c. 4, del d. lgs n. 267/2000, a norma del quale agli statuti comunali spetta esclusivamente la definizione delle «forme» del procedimento elettorale, ma non di disciplinare, e tanto meno di attribuire, al di fuori dei presupposti costituzionali, il diritto sostanziale di elettorato attivo e passivo. Prerogativa, quest’ultima, riservata esclusivamente alla legge statale, come appena visto. A conforto di quest’interpretazione viene allegata anche la previsione di cui all’ultimo comma dell’articolo 8 del TUEL che comprende sì gli stranieri tra i soggetti a favore dei quali l'ente locale può promuovere forme di partecipazione alla vita pubblica locale, ma senza espressamente citare il diritto di voto.

Ad ulteriore riprova la legge n.203 del 1994, nel ratificare la parte che disciplina la partecipazione propositiva e consultiva alla vita pubblica locale degli stranieri, non ha inteso – e non casualmente- far propri quei capitoli della Convenzione dedicati al diritto di voto agli stranieri

Infine, questo parere contrasta con quello relativo al comune di Forlì anche per il profilo riguardante la qualificazione delle circoscrizioni: qui si afferma che il Consiglio Circoscrizionale, in quanto organo comunale che esercita potestà pubbliche, anche per delega dal Comune, nell’ambito di funzioni alle quali, di principio, non sono apponibili limiti di contenuto, può divenire titolare di un’ampia gamma di poteri che sfiorano, se non integrano, anche profili di sovranità politica che come tali non possono che essere amministrati dai cittadini.

E, per ora, con queste precisazioni, il capitolo italiano può essere messo da parte.

**L’ordinamento giuridico tunisino e il diritto elettorale. La legge n.7 del 2017**

Nel valutare la situazione tunisina, non va dimenticato che si tratta di una democrazia giovane, con una Costituzione recente, dove il suffragio universale, sebbene affermato come principio generale, presenta ancora dei limiti, se non altro a livello operativo. In effetti, anche sui confini delimitativi del diritto di voto, in quel sistema non sembra ancora perfettamente delineata dalla legge la differenza tra limitazioni per così dire “sanzionatorie” o punitive, quale effetto di pene accessorie alla condanna penale, e limitazioni dovute ad altre cause. Distinzione, invece, che nelle legislazioni elettorali dei paesi occidentali si coglie in modo molto netto.

***L***imitandosi ad offrirne i tratti essenziali, nel nostro excursus va menzionata la legge elettorale organica n.7 del 2017 che ha impresso significative modifiche alla legge elettorale del 2014. La legge nasce con l’intento di unificare, in unico testo legislativo, l’intera disciplina elettorale, comprensiva delle elezioni locali, di quelle legislative e di quelle presidenziali, oltre che dei referendum. Il testo detta una disciplina unitaria per quanto concerne i requisiti dell’elettorato attivo e di quello passivo, le liste elettorali, il finanziamento delle campagne elettorali ed il successivo contenzioso. Naturalmente interessa in questa sede concentrarsi sulla sola regolazione del diritto di voto, con particolare riferimento alle sue potenziali declinazioni nei confronti dei cittadini non tunisini.

**I requisiti della qualità di elettore. L’art.5 della legge n.16 del 2014 come modificato dalla legge del 2017**

Per quanto concerne i requisiti della qualità di elettore, la riforma del 2017 fonda le relative limitazioni su criteri obiettivi, fra gli altri, evidentemente, fa leva su quelli di nazionalità, maggior età, e, non da ultimo, sul criterio della residenza, sul quale ultimo converrà intrattenersi. Modificato in modo significativo dalla legge del 2017, l’art.5 della legge 16 del 2014, già nella sua originaria versione prevedeva che è elettore il cittadino tunisino che ha compiuto 18 anni e che gode dei diritti civili e politici e che non si trovi in uno degli stati di incapacità previsti dalla legge. L’articolo, del resto, riproduce quasi testualmente l’articolo 54 della Costituzione che prevede il diritto di voto in capo al cittadino tunisino diciottenne in possesso di tutti i requisiti richiesti dalla legge elettorale.

**La novità del criterio di residenza effettiva**

Con la riforma del 2017 con l’art.7 bis il legislatore ha introdotto un’ulteriore condizione, quella della residenza, per iscrivere i cittadini nelle liste elettorali. Diversamente dalla legislazione elettorale del 2011, e dalla stessa originaria versione della legge del 2014, che non richiedevano alcun legame di effettiva connessione tra elettore e territorio, questa disposizione prevede che il votante deve presentare un indirizzo di residenza effettiva che lo colleghi, in senso materiale per così dire, alla circoscrizione elettorale nella quale vuole votare. E questo “sia per le elezioni nazionali che regionali e municipali.“ Occorre concentrarsi su questa nozione di residenza effettiva di cui parla la norma in esame perché rappresenta, evidentemente, una condizione/parametro comune anche ai cittadini stranieri, per l’appunto residenti in Tunisia, alla quale si potrebbe far riferimento, una volta scelto di estendere a questi ultimi il diritto di voto alle elezioni locali.

La nozione nella legge tunisina si presenta tra l’altro particolarmente caratterizzata, perché sono previsti – a scelta dell’(aspirante) elettore – quattro criteri alternativi, di cui il primo è l’indirizzo indicato sulla carta d’identità nazionale. Prima di affrontarli è importante ricordare che per un’opportuna sensibilizzazione degli elettori sui loro diritti e possibilità la legge impone a carico dell’Autorità per le elezioni, l’ ISI, il dovere di informare gli elettori, di procedere alla sensibilizzazione e di aggiornarli sulle procedure per la tenuta ed il controllo delle liste elettorali. (comma 2 dell’art.7 della legge elettorale).

**1° criterio: l’indirizzo risultante dalla carta d’identità**

Questo criterio non compariva nell’originario disegno di legge governativo, è stato introdotto dalla Commissione parlamentare su proposta della Autorità delle elezioni per consentire di utilizzare le liste elettorali del 2014. In questo modo, infatti, l’elettore già iscritto nelle liste elettorali del 2011 e del 2014 avrebbe potuto mantenere il suo diritto senza necessità di reiscriversi salvo volesse cambiare lui seggio elettorale, eventualmente optando per qualche altro criterio.

**2° criterio: il luogo di residenza abituale. La prova della residenza. L’art.7 bis della legge**

Per quanto concerne la prova della residenza abituale, l’articolo 7 *bis delega all’autorità delle elezioni l’indicazione degli elementi che l’aspirante elettore deve provare per potere essere iscritto nelle liste.* (CIN, certificato di résidenza, contratto di locazione, titolo di proprietà, fatture di pagamento di tasse). La legge ha dunque, opportunamente, optato per un criterio flessibile, adattabile a seconda del territorio in cui viene in gioco tale diritto, delegandone la definizione dei contorni all’Autorità. La precisazione è opportuna, si tratta di una democrazia giovane, che necessita di dettagli a garanzia del suo buon funzionamento, in più l’adattabilità e l’elasticità di questa procedura (e dei relativi connessi oneri probatori) cerca di venire incontro alle esigenze delle diverse realtà sociali e territoriali tunisine, alcune delle quali, soprattutto quelle presenti nelle aree interne del paese, presentano drammatiche condizioni di sottosviluppo e di sub-cultura.

**3° criterio: il luogo di svolgimento dell’attività economica**

Il terzo criterio di collegamento è invece individuato nel luogo di svolgimento dell’attività economica, intesa in senso professionale.

**4° ipotesi: il criterio sussidiario del pagamento di un’imposta locale**

Il quarto criterio, quello più delicato, è rappresentato dal luogo dove l’aspirante elettorale paga un’imposta locale. In esso si trovano echi del disegno di legge Fini di cui si è parlato a proposito della storia delle iniziative legislative italiane. Il criterio ha l’evidente ratio – comune peraltro anche al terzo criterio - di legare il diritto di voto al luogo dove, chi lo esercita, ha maggiori interessi economici e patrimoniali, indipendentemente dal luogo di residenza. E’ un criterio che si rivela particolarmente efficace per le elezioni locali, sia quelle municipali che quelle regionali e che ha minor significatività nel caso delle elezioni nazionali (parlamentari e presidenziali). Il valore aggiunto di tale criterio di collegamento è dato dalla possibilità concessa al cittadino tunisino che eventualmente risieda all’estero, di partecipare all’indirizzo politico ed amministrativo locale, legando il suo voto ad uno specifico interesse territoriale. E si badi, questa possibilità non è concessa in occasione delle competizioni elettorali politiche nazionali per le quali si creano, come avviene anche in Italia, appositi collegi elettorali per i cittadini residenti all’estero. A maggior ragione laddove si ponga mente a quanto emerso, nell’esperienza italiana, a proposito della ritenuta natura tecnico-gestionale [[4]](#footnote-4)degli organi democratici amministrativi più prossimi agli amministrati, laddove è chiaro che, almeno per una certa interpretazione, in quel caso, come si diceva, la rappresentanza diventa “di interessi”, piuttosto che di “status”. Dunque se si aprisse il dibattito sull’estensione del diritto di voto agli stranieri soggiornanti, è evidente che dovrebbe partire da questo parametro normativo.

Di converso, questo criterio rende possibile che i luoghi di elezione divergano a seconda del se si tratti di elezioni legislative o municipali. E questa evenienza a sua volta comporta quale ulteriore controindicazione una situazione di tendenziale confusione, con la possibilità che l’elettore sia iscritto con due indirizzi diversi sulle liste elettorali, uno da utilizzare per le elezioni politiche, l’altro per quelle locali. E ciò nonostante l’articolo 7 bis della legge elettorale imponga a ciascun elettore di avere un unico domicilio elettorale. Per evitare errori o confusioni o doppie votazioni, l’Autorità delle elezioni è stata perciò costretta ad elaborare procedure tecnologiche per la gestione informatica delle liste elettorali.

 **Il cittadino naturalizzato ed il diritto di voto. L’articolo 26 del “codice della nazionalità” L’art.26 del codice della nazionalità**

Un altro istituto del diritto elettorale tunisino al quale interessa far cenno è quello della naturalizzazione. Diversamente dal diritto italiano, che sin dalla legge del 1983 n.123 riconosce il diritto di voto ai cittadini naturalizzati sin dal giorno della naturalizzazione (i naturalizzati dunque sono considerati a tutti gli effetti cittadini italiani) la legge tunisina impedisce l’esercizio del diritto di voto nei primi cinque anni successivi alla naturalizzazione. Tale interdizione/sterilizzazione è contenuta nell’art.26 del codice della nazionalità [[5]](#footnote-5)che recita “lo straniero naturalizzato incorre nelle seguenti incapacità per i cinque anni successivi al decreto di naturalizzazione …omissis… 2. “non può essere elettore *dal momento che la cittadinanza è requisito necessario per essere iscritto nelle liste elettorali. “*

**La deroga del caso per caso**

Il successivo articolo 27 prevede un’eccezione a questa regola interdittiva. Con apposito decreto motivato del Sottosegretario alla Giustizia lo straniero naturalizzato può essere esonerato dal rispetto di questa regola e quindi esercitare, fra gli altre prerogative riservate ai cittadini, anche il diritto di voto. Per considerazioni particolari, i diritti del naturalizzato possono dunque espandersi sin dal giorno della firma del decreto di naturalizzazione a seguito di valutazione discrezionale dell’autorità politica ed essere dunque da subito parificati a quelli del cittadino tunisino a tutti gli effetti.

**La sterilizzazione degli effetti della naturalizzazione per i primi cinque anni sotto il profilo della capacità elettorale. Una scelta comunque discutibile**

E’ evidente che, seppur sia limitata nel tempo, questa ridotta efficacia nel quinquennio segna una differenza tra tunisini di nascita e tunisini naturalizzati, che è stata a buon diritto criticata anche alla luce di quanto prevede l’articolo 25 del “Patto Internazionale sui diritti civili e politici che, a parere del Comitato dei diritti dell’Uomo [[6]](#footnote-6) rende incompatibile qualunque distinzione fra cittadini di nascita e cittadini naturalizzati. Non a caso, si era pensato al palazzo del Bardo, in sede di lavori parlamentari, alla possibilità di sopprimere questa distinzione ed abrogare il periodo di sospensione dell’efficacia della concessione della cittadinanza. Un emendamento aveva proposto di modificare l’articolo citato nel senso di riconoscere l’elettorato attivo ai naturalizzati a partire dal giorno del decreto, (come si è visto è anche l’opzione italiana), di fatto implicitamente abrogando l’art.26 del Codice della nazionalità.

**Il problema delle fonti e l'estensione del *diritto* di *voto* agli immigrati: un quadro ancora incerto**

Per tornare al diritto italiano pare evidente che i tempi siano maturi per un intervento normativo – impregiudicato il quomodo di esso - che permetta l'esercizio del diritto di voto agli stranieri non di Stati membri, almeno per quelli residenti da un ragionevole lasso di tempo in Italia (es. titolari della carta di soggiorno). Già si è detto dei significativi progressi per l’integrazione che detto intervento legislativo provocherebbe. Del resto ciò è confermato dalla implementazione delle leggi che andavano in questa direzione, approvate in alcuni Stati europei (fra tutti Olanda e Svezia, ma anche la più a noi vicina, Spagna)

**La posizione dell’UE La posizione più cauta di Commissione e Consiglio**

A voler dare uno sguardo in Unione Europea, la Commissione e il Consiglio hanno attuato una politica più conservatrice, si direbbe vicina all’approccio da noi definito adeguazionista negando il più delle volte che per una corretta integrazione sia necessario concedere il diritto di voto agli stranieri, ancorchè soggiornanti di lungo periodo. D’altro canto, questa posizione culturale è evidente perché la normativa europea contro le discriminazioni non riguarda, per esplicita previsione, le differenze di trattamento basate sulla nazionalità. E lo stesso articolo 40 della Carta dei diritti dell’Unione, recepita dal Trattato espressamente, riserva il diritto di voto alle elezioni locali ai soli cittadini europei. Non vi è dubbio che il ruolo giocato dai governi degli stati membri, soprattutto nell’organo consiliare, ha contribuito in maniera determinante a questa visione conservatrice.

**La maggiore apertura del Parlamento Europeo**

Per altrettanto comprensibili e simmetricamente opposti motivi, il Parlamento europeo ha mostrato maggiori aperture sul tema. Basti pensare alle risoluzioni n.292 del 2003 e 28 del 2004 in tema di politica comunitaria in materia di immigrazione», che preannunciavano l’adozione di una direttiva sui residenti di lunga durata, che avrebbe previsto, tra le misure opportune per l’integrazione, la creazione di una vera e propria cittadinanza civica, concessiva di uno status comprensivo oltre che dei diritti di natura economica e sociale, anche di quelli politici connessi all'esercizio del diritto di voto alle elezioni municipali ed europee. [[7]](#footnote-7)

**Il dilemma: legge ordinaria o costituzionale?**

Per quanto concerne più specificamente noi italiani, resta il dubbio sul *“quomodo”*, vale a dire sul veicolo da utilizzare per introdurre nell’ordinamento le opportune modifiche.

**L’opzione per la revisione costituzionale**

Dell’opzione costituzionale, più volte emersa nella nostra storia recente, non può dirsi con certezza che sarebbe errata, perché gli articoli 48 e 51 della nostra Costituzione possono essere interpretati nel senso di legare diritto di elettorato e accesso alle cariche pubbliche. I pregi dell’opzione costituzionale, risiederebbero nella maggiore stabilità di una previsione approvata, com’è indispensabile, a larga maggioranza. Come ulteriore vantaggio l’intervento di revisione costituzionale sottrarrebbe alla *bagarre* politica quotidiana una tematica così delicata, tra le tante che riguardano gli stranieri nel nostro paese.

Quale controindicazione, potrebbe venire approvata una disposizione compromissoria con l’aggravante di essere difficilmente modificabile per l’esigenza di maggioranze qualificate. Ipotizziamo ad es. che fosse approvata l’idea di legare reddito e diritto di voto, come nella proposta di Gianfranco Fini, e che tale, discutibile, opzione fosse inserita in Costituzione. La sua modifica richiederebbe delle maggioranze difficili da raggiungere in Parlamento, con la negativa conseguenza di cristallizzare un assetto normativo che si presterebbe a plurime critiche, oltre che a veti ed al potere di interdizione dell’opposizione del momento, qualunque parte politica la rappresenti. Del resto, il fenomeno dell’integrazione, insieme a quello, più generale, della migrazione, sono soggetti a mutamenti, dovuti a fattori e contingenti, e strutturali, e dunque è fisiologico che la legislazione che li riguardi, ivi compresi i diritti di elettorato, sono sottoposte a sollecitazioni continue che rendono necessari costanti adattamenti. Anche considerato quest’ultimo profilo, la scelta costituzionale, che è tutto tranne che elastica e cangiante, potrebbe rivelarsi perdente.

**Gli altri argomenti a favore della legge ordinaria I la Corte Costituzionale sull’art.52 Cost.**

Passati in rassegna gli argomenti contrari alla revisione costituzionale, proviamo ad indicare alcuni fra quelli che si rivelano favorevoli all’opzione legislativa ordinaria. Innanzitutto detta scelta troverebbe conferma nella sentenza della Corte costituzionale n. 172/1999 con la quale è stata ritenuta infondata, in riferimento [all'art. 52 Cost.](https://pa.leggiditalia.it/#id=05AC00009886,__m=document), la questione di legittimità delle norme (tra le quali quelle sulla cittadinanza previste dall'art. [16](https://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000102349ART16,__m=document) della [legge n. 91/1992](https://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000102349ART0,__m=document)) che prevedevano l'assoggettamento alla leva obbligatoria degli apolidi residenti nel territorio nazionale: uno dei profili di costituzionalità esaminati dalla Corte riguardava proprio il contrasto, ipotizzato dal giudice remittente, con la previsione dell'art. 52 che indica i «cittadini italiani» come destinatari del dovere di difesa della patria e degli obblighi di leva, nei limiti stabiliti dalla legge. La Corte è pervenuta alla decisione di rigetto ritenendo che il citato articolo 52 Cost. presenta esclusivamente una portata positiva, e che ad esso non possa assolutamente riconoscersi la capacità di “circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del dovere costituzionale». Nel ritornare sul concetto, la Consulta ha precisato che dal silenzio di una norma costituzionale, in assenza di altre indicazioni, eventualmente provenienti da altre norme o dal sistema, non può farsi discendere alcuna portata interdittiva o dispositiva relativamente all’attribuzione di diritti e doveri ad altri soggetti. In altre parole, quando un precetto si indirizza a dei destinatari, in assenza di altri indici, la sua portata va circoscritta ai medesimi senza potersi trarre ulteriori indicazioni, che risulterebbero inevitabilmente ambigue, se non contraddittorie. Del resto questa stessa sentenza è pienamente conforme a quella giurisprudenza costituzionale, citata alla nota 1) in tema di interpretazione estensiva dei diritti costituzionali fondamentali, laddove il giudice delle leggi ha sostenuto che quando la lettera della Costituzione individua come destinatari i cittadini, rappresenta uno strumento di protezione rinforzata di questi ultimi, onde evitare che agli stessi ne sia limitata la fruizione, ma non vuole affatto dire (né può essere interpretato come se… volesse dire) che quegli stessi diritti non possano essere estesi a terzi.

Ancora nella medesima direzione va [l'art. 117 Cost.](https://pa.leggiditalia.it/#id=05AC00009971,__m=document), che inserisce, tra le materie di competenza esclusiva statale, quelle relative alla «condizione giuridica dello straniero» ed all'«immigrazione». E non pare esservi dubbio che, nel sintagma “condizione giuridica dello straniero” rientri anche il diritto elettorale, concernendo la stessa i diritti ed i doveri attribuiti allo straniero. Senza contare che, almeno in via potenziale, anche la materia “immigrazioni” implicando per l’appunto anche la gestione degli strumenti di una corretta integrazione, potrebbe ricomprendere già di per sé la materia che qui interessa.

**Le prospettive tunisine**

Tornando ai tunisini bisogna ripartire dall’art.54 della loro Costituzione, *« Est électeur tout citoyen de nationalité tunisienne, âgé de dix-huit ans révolus et remplissant les conditions fixées par la loi électorale »* strutturato in modo similare al nostro articolo 48. Alla luce di questa formulazione sarebbero legittime le interpretazioni aperturiste che si sono affacciate per l’omologa italiana. Tra queste ultime merita essere ricordata quella espressa dalla Commissione di Venezia, organo molto presente ed attivo in Tunisia, che nel suo “Codice di buone condotte elettorali” ha precisato che se è certo che “il diritto di voto e l’eleggibilità possono essere sottoposte ad un certo numero di requisiti, di cui quelli tradizionali sono maggior età e cittadinanza…tuttavia si disegna una certa direzione verso la concessione di diritti politici sul piano locale agli stranieri stabilmente residenti conformemente alla Convenzione del Consiglio d’Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale. E tanto perché si raccomanda di concedere il diritto di votare dopo un certo periodo di residenza.[[8]](#footnote-8)

**Il problema della compatibilizzazione dei diritti. L’articolo 49 della Costituzione**

Posto che, come a noi pare, quello tunisino è caratterizzato da un approccio normativo adeguazionista, nell’eventuale quadro evolutivo dell’estensione dei diritti elettorali, il problema diviene capire quanto l’estensione di questo diritto possa pregiudicare gli altri diritti, anche fondamentali, protetti dalla Costituzione tunisina[[9]](#footnote-9). Ossia diviene un problema di comparazione fra diritti ed i principi. E qui cade acconcio ricordare l’importantissimo articolo 49 [[10]](#footnote-10)della Costituzione tunisina, nella sua versione definitiva che così recita: *la legge definisce il quadro relativo ai diritti ed alle libertà garantiti in questa Costituzione così come le condizioni del loro esercizio, senza mai comprometterne l’essenza. (In ogni caso ) le restrizioni possono essere applicate per un tempo limitato e per fronteggiare una necessità di uno stato civile e democratico e per proteggere i diritti dei terzi, o per ragioni di sicurezza pubblica, di difesa nazionale, di sanità o di moralità pubblica nel rispetto del principio di proporzionalità e della ragione d’essere dei loro diritti. Le autorità giurisdizionale vigilano sulla protezione dei diritti e delle libertà e sulle loro violazioni.*

Le ragioni di interesse di questa disposizione sono molteplici. Innanzitutto è una norma, che, come si vede, permette di comparare i diritti fondamentali. Meccanismo di comparazione/compressione, fondato sul bilanciamento o nei casi più gravi, sul principio di prevalenza/recessione sconosciuto all’esperienza italiana che, tutte le volte che si deve confrontare con la comparazione fra diritti fondamentali, non può che ancorarsi alla generica formula della ragionevolezza basata sul “solo” articolo 3 Cost. Ossia è una disposizione che può divenire cruciale per un’apertura fondata su di un approccio adeguazionista

In secondo luogo si tratta di una norma che prevede, anche qui in forma inedita per l’esperienza italiana, una disciplina in caso di emergenza. E quanto sia significativa ed utile una norma siffatta, non solo ai fini del nostro discorso, ma più in generale, lo dimostra il nostro oggi pandemico-emergenziale. Sul punto non mette conto aggiungere altro.

In terzo luogo è interessante anche la storia di questa disposizione. La sua formulazione finale è il risultato di un dibattito sviluppatosi in seno alla cd. “Commissione del consenso” organo politico interno alla Costituente [[11]](#footnote-11) che venne istituita nel tentativo di riavviare i lavori di redazione della Costituzione, dopo che gli stessi si erano bruscamente interrotti, per la decisione dei deputati della sinistra, che li avevano abbandonati a seguito dell’assassinio dell’esponente politico di sinistra Mohamed Brahmi Draissi [[12]](#footnote-12) del quale era sospettato essere mandante il partito confessionale di Ennahda.

Ed è ancora degno di nota che l’articolo 49, opportunamente emendato sul punto, ha sostituito nella sua versione finale con le parole “Stato civile e democratico” il precedente sostantivo che compariva, ossia “società” quale genitivo possessivo declinato rispetto alla necessità. Non a caso, dopo un lungo ed articolato dibattito, si optò per un concetto meno ambiguo, giuridicamente circoscritto e non , come quello originario, rinviante ad un “altrove” vago, incerto e compromissorio. Concetto che peraltro si fonda su di una base appunto giuridica e non sociologica, ulteriormente qualificato dagli aggettivi “civile” e “democratico”. Aggettivo, quello di “civile” in particolare, predicato per uno Stato che laico non è, che sta lì appunto a testimoniare che esso, e le leggi che emana, traggono la loro legittimazione dal consenso popolare democraticamente espresso, e non da fonti religiose e tanto meno divine. E non è un caso che la discussione di questa disposizione abbia rappresentato un momento di scontro fra le due forze maggioritarie presenti in costituente, quella religiosa e quella laica modernista.

La stessa riaffermazione del concetto di civiltà, non potendo esprimersi evidentemente in esplicita laicità, occupa comunque lo spazio di solito riservato a quest’ultima ed è presente anche nel preambolo della Costituzione tunisina che recita *«i fondamenti di un regime repubblicano democratico e partecipativo nel quadro di uno stato civile dove la sovranità del popolo si esercita anche nel rispetto dell’alternanza politica al potere, e con libere elezioni »*. E stesso principio è riaffermato nell’articolo 2 della Costituzione a lume del quale “*la Tunisia è uno stato civile, fondato sulla cittadinanza, la volontà del popolo e la primazia del diritto.”*

Ai fini del nostro discorso, l’importanza dell’art.49, che verosimilmente rappresenterà il punto di partenza per ogni apertura in Tunisia della capacità elettorale in capo agli stranieri, risiede dunque nella previsione in base alla quale tutte le limitazioni apportate, per legge, ai diritti fondamentali, possono essere concepite esclusivamente nel quadro dei concetti da esso ribaditi. L’esplicito messaggio cui quella disposizione rimanda è che uno Stato democratico per definizione rispetta il pluralismo, non impone una visione unidirezionale della società, e si adopera per proteggere diritti e libertà di tutti i cittadini, su di una base egualitaria e senza né discriminazioni né arbitri. L’articolo 49 ha inoltre un’evidente portata riepilogativa ed onnicomprensiva di tutti i diritti fondamentali previsti in Costituzione, cioè questa disposizione ingloba tutti i titoli della Costituzione compreso. E, d’altronde, e reciprocamente, questa disposizione dovrà essere letta e reinterpretata alla luce degli altri articoli della Costituzione, in ossequio peraltro a quanto prescrive la stessa Costituzione all’art.146, a lume del quale “« le disposizioni della Costituzione devono essere interpretate, le une per mezzo delle altre, in armonia fra loro e come un tutto indissolubile.

Molto prevedibilmente dunque l’articolo 49 sarà la norma sulla quale occorrerà trovare il punto di equilibrio tra tutte le diverse esigenze che sono implicate nella scelta di estendere il diritto di elettorato agli stranieri che troverà, ragionevolmente, dei limiti solo in quelli fissati da questa disposizione, anche inscrivendosi in un’ottica adeguazionista. Per intraprendere questo cammino la giurisprudenza e la dottrina giuridica tunisina dovranno, inevitabilmente, superando antiche rigidità, prendere atto che alcuni diritti, ancorchè fondamentali, sono soggetti a restrizioni dovute alla necessità stessa del vivere insieme e dalla necessità di determinare gli spazi di libertà di ciascun individuo interagendo con l’interesse della comunità nazionale ed umana. In questo senso dovrebbe aiutare proprio il doppio significato di cui ci pare portatore questo articolo 49: da una parte infatti esso permette una certa flessibilità nell’applicazione/protezione dei diritti, e dall’altro mira a limitare il rischio di una deriva ed impedisce che eventuali restrizioni legali svuotino di significato e privino di essenza questi diritti. In questo quadro complesso verosimilmente, si giocherà nel prossimo futuro, la possibile apertura del diritto di voto agli stranieri nell’ordinamento tunisino.

**Conclusioni**

In conclusione restano tre considerazioni. La prima riguarda la Costituzione italiana che necessita, evidentemente, di un adattamento sotto il profilo della compatibilità/bilanciamento dei diritti fondamentali. Verosimilmente è giunto il momento, costituente, di introdurre una modifica sul punto, eventualmente ricorrendo a parametri simili a quelli contenuti nell’articolo 49 della Costituzione, o volendo anche nell’articolo 16 della Costituzione francese [[13]](#footnote-13), che, concentrandosi piuttosto sulla procedura che non sui parametri, parimenti rappresenta un’utile norma costituzionale emergenziale che invece manca da noi e della quale si avverte, (rectius: si è avvertita, in quest’ultimo biennio) la mancanza.

 La seconda considerazione riguarda la situazione tunisina. L’appello allo Stato come esclusiva fonte di diritto, – e che in certi momenti, a leggere i lavori preparatori, è sembrato essere quasi “disperato” - è stato evocato dai giuristi progressisti e laici che hanno partecipato al processo costituente tunisino. Or bene mentre negli ordinamenti europei, anche grazie ad interventi filosofico giuridici di giuristi di notevole spessore, come Paolo Grossi[[14]](#footnote-14) e Francesco De Sanctis[[15]](#footnote-15), da questo lato del mediterraneo, si preconizza e si incentiva, come fonte di libertà e/o comunque di apertura dell’ordinamento giuridico, il ricorso a fonti “sociali” del diritto, anche a scapito di quelle statuali, in Tunisia, ossia sull’altra riva del *mare nostrum*, in modo diacronicamente e simmetricamente opposto il ricorso alle fonti statuali viene utilizzato a scopo difensivo, quale ombrello protettivo da indebite interferenze religiose nella vita pubblica [[16]](#footnote-16).

La terza, alla luce delle prime due, più che una considerazione è una presa d’atto. In questa iato, nello spazio filosofico-giuridico che riguarda le fonti del diritto, che abbiamo sinteticamente tratteggiato due righe sopra, ci pare si possa dire, si staglia netta una differenza fra i due sistemi giuridici e tra le due differenti filosofie che li supportano, spazio differenziale molto più ampio di quanto non li separino i due approcci di cui si parlava all’inizio, quello adeguazionista e quello integrazionista. Dunque qualunque politica migratoria, in essa compreso il diritto di voto, se volesse ripartire, anche solo in via bilaterale fra i due paesi, non potrebbe farlo, se non tenendo conto di queste differenze.

1. Se si volesse scomodare Karl Marx e “L’ideologia tedesca” si potrebbe osservare che, nella prima delle due visioni, emerge, in contrapposizione alla seconda, un concetto di rappresentanza politica come sovrastruttura rispetto ai rapporti storico-politici necessitati dall’economia. [↑](#footnote-ref-1)
2. Tra le sentenze della Corte Costituzionale che hanno riconosciuto ai non cittadini il godimento dei diritti fondamentali Corte cost. n. 62 /1994 e Corte cost. n. 105/2001 [↑](#footnote-ref-2)
3. Cfr. nota 1 più sopra [↑](#footnote-ref-3)
4. Cfr. parere del Consiglio di Stato in relazione alla modifica dello Statuto del Comune di Forlì, poco sopra nel testo.

 [↑](#footnote-ref-4)
5. Decreto legge n.63-66 del 28 febbraio 1963 e ss. mod. [↑](#footnote-ref-5)
6. Osservazioni generali del Comitato dei diritti dell’uomo U.N. Doc. HRI/GEN/1/REV 1994 [↑](#footnote-ref-6)
7. Per questi aspetti cfr. *Giornale Dir. Amm., 2006, 5, 539 (nota a sentenza)* ***IMMIGRATI* E *DIRITTO* DI *VOTO* NELL'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL CONSIGLIO DI STATO - COMMENTO** Finocchi Ghersi Renato [↑](#footnote-ref-7)
8. Code de bonne conduite en matière électorale adottato dalla Commissione di Venezia [↑](#footnote-ref-8)
9. Dicevamo, infatti, in apertura che l’approccio adeguazionista è molto sensibile al problema della comparazione costituzionale dei diritti fondamentali ed al rapport [↑](#footnote-ref-9)
10. Amna Guellali « La clause générale de limitations dans la nouvelle Constitution. Genèse, portée et défis » in « La Constitution de la Tunisie processus, principes et perspectives pagg.411 e ss. « Vers une nouvelle ère dans la protection des droits fondamentaux en Tunisie, La mise en œuvre de l’article 49 de la nouvelle Constitution tunisienne «  Democracy Reporting International » Atti del convegno del 27-28 novembre del 2014 Gammarth, Tunisi [↑](#footnote-ref-10)
11. Atti del Convegno di Gammarth di DRI del 2014 cit. [↑](#footnote-ref-11)
12. Mohamed Brahmi Draissi era un politico deputato all’Assemblea costituente eletto nelle fila del partito del Fronte Popolare, di ispirazione di sinistra nasserista. Venne assassinato a Tunisi il 25 luglio del 2013, nei pressi della sua abitazione, nel quartiere dell’Ariana. Un gruppo jihadista, con reti anche in Francia, rivendicò l’attentato, che, insieme a quello di poco precedente di Chokri Belaid, anche lui deputato alla costituente, in un partito di centrosinistra, avvenuto sempre a Tunisi il 6 febbraio del 2013, creò molte proteste sia in Tunisia che all’estero. [↑](#footnote-ref-12)
13. Articolo 16 della Costituzione francese “*Lorsque les institutions de la République, l’indépendance de la Nation, l’intégrité de son territoire ou l’exécution de ses engagements internationaux sont menacés d’une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier Ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil Constitutionnel. Il en informe la Nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d’assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d’accomplir leur mission. Le Conseil Constitutionnel est consulté à leur sujet. Le Parlement se réunit de plein droit. L’Assemblée Nationale ne peut être dissoute pendant l’exercice des pouvoirs exceptionnels*”. [↑](#footnote-ref-13)
14. Per tutti “LA prima lezione di diritto” Laterza editore 2007, pagg.11 e ss. [↑](#footnote-ref-14)
15. Per tutti “LA nozione di comunità” in “Dall’assolutismo alla democrazia” Giappicchelli editore 1993 pag.183 e ss. [↑](#footnote-ref-15)
16. Con buona pace delle “ambizioni marxiste” evocate alla nota 1). [↑](#footnote-ref-16)