

Ius migrandi

Trent'anni di politiche e legislazione
sull'immigrazione in Italia

A cura di **Monia Giovannetti**
e **Nazzarena Zorzella**



Open Access

FRANCOANGELI



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

http://www.francoangeli.it/come_pubblicare/pubblicare_19.asp

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Ius migrandi

Trent'anni di politiche e legislazione
sull'immigrazione in Italia

A cura di **Monia Giovannetti**
e **Nazzarena Zorzella**

FRANCOANGELI

Il volume è stato pubblicato con il contributo di ASGI – Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione – e di Magistratura Democratica.

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2020 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Publicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Indice

Prefazione, di <i>Lorenzo Trucco e Riccardo De Vito</i>	pag. 9
Presentazione, di <i>Monia Giovannetti e Nazzena Zorzella</i>	» 11
Introduzione. Le politiche contro i migranti tra disumanità e illegalità, di <i>Luigi Ferrajoli</i>	» 17

Parte I

Immigrazione, politiche e legislazione in Europa e in Italia

1989-2019: lo sviluppo dell'immigrazione straniera in Italia in una prospettiva storica, di <i>Michele Colucci</i>	» 33
Il diritto dell'Unione europea e il fenomeno migratorio, di <i>Chiara Favilli</i>	» 55
L'impatto del diritto dell'Unione europea sul diritto nazionale, di <i>Alessia Di Pascale</i>	» 81
30 anni di legislazione italiana in materia di condizione giuridica della persona straniera. Alcune chiavi di lettura, di <i>Massimo Pastore e Nazzena Zorzella</i>	» 104
Esternalizzazione delle frontiere e gestione della rotta mediterranea tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti fondamentali, di <i>Lucia Gennari, Cristina Laura Cecchini e Giulia Crescini</i>	» 133
Irregolari, pericolosi, criminali. Il diritto delle migrazioni tra politiche securitarie e populismo penale, di <i>Angelo Caputo</i>	» 164
1989-2019: 30 anni di antirazzismo in Italia, di <i>Filippo Miraglia e Grazia Naletto</i>	» 181
Genere, migrazioni, diritto, di <i>Enrica Rigo</i>	» 210

Parte II

Il Diritto dell'immigrazione in Italia

Capitolo I. L'ingresso e il soggiorno

L'ingresso per lavoro: l'irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista, di <i>William Chiaromonte</i>	pag. 229
L'ingresso per lavoro: la decretazione annuale dei flussi. Criteri ed evoluzione normativa, di <i>Marco Paggi</i>	» 251
Il diritto all'unità familiare nel contesto nazionale ed europeo, di <i>Anna Cattaruzzi e Elisa Chiaretto</i>	» 275
Il diritto alla vita privata e familiare ai sensi dell'art. 8 CEDU e la sua applicazione nell'ordinamento italiano, di <i>Chiara Favilli e Marcella Ferri</i>	» 299
Minori stranieri non accompagnati: linee evolutive del quadro normativo e questioni aperte, di <i>Claudio Cottatellucci</i>	» 327
La condizione dei soggiornanti di lungo periodo, di <i>Francesco Di Pietro</i>	» 346

Capitolo II. Le politiche di integrazione e i diritti di cittadinanza

Le politiche di integrazione, di <i>Francesca Biondi Dal Monte</i>	» 367
Tra Piani, Accordi e discorsi morali e securitari: la via italiana alla civic integration, di <i>Vincenzo Carbone, Enrico Gargiulo e Maurizia Russo Spina</i>	» 390
Lavoro, welfare e immigrazione: reddito universale di residenza vs limitazioni all'accesso alla miseria del presente, di <i>Dario Belluccio</i>	» 410
Il diritto all'istruzione dei figli dell'immigrazione, di <i>Fiorella Farinelli</i>	» 430
Il diritto di voto degli stranieri: una lettura - controcorrente - della Costituzione, di <i>Alessandra Algostino</i>	» 450
La cittadinanza ai tempi del sovranismo tra regressione della cultura giuridica e riforme legislative "progressiste", di <i>Antonello Ciervo</i>	» 469

Le nuove, arretrate, frontiere della tutela giurisdizionale dello straniero non UE, di <i>Luca Minniti</i>	pag. 487
Lo spazio urbano e la mendicITÀ, di <i>Giacomo Pailli</i>	» 505

Capitolo III. Il diritto antidiscriminatorio

L'infinito conflitto tra divieti di discriminazione e welfare "selettivo", di <i>Alberto Guariso</i>	» 527
La tutela giurisdizionale antidiscriminatoria nell'accesso ai diritti sociali degli stranieri, di <i>Martina Flamini</i>	» 546

Capitolo IV. La disciplina delle espulsioni e il diritto penale speciale dell'immigrazione

L'Europa a due libertÀ. L'impatto della Direttiva rimpatri sulla politica italiana di trattenimento ed espulsione degli stranieri, di <i>Maurizio Veglio</i>	» 567
Espulsioni amministrative, respingimenti e trattenimenti: analisi dell'evoluzione normativa alla luce della giurisprudenza costituzionale, di <i>Guido Savio</i>	» 586
La criminalizzazione dello straniero irregolare: uno sguardo d'insieme sul ventennio appena trascorso, di <i>Luca Masera</i>	» 611

Parte III

Le frontiere del diritto

L'evoluzione della normativa relativa allo sfruttamento lavorativo dei migranti/caporalato e fattispecie correlate, di <i>Lorenzo Trucco</i>	» 639
Le frontiere del diritto: gli artt. 18 e 18 bis TU 286/98 in una prospettiva di genere e femminista, di <i>Ilaria Boiano e Cristina Laura Cecchini</i>	» 662
Il contrasto alla tratta di persone a partire dal Consiglio europeo di Tampere 1999: attualità e criticità, di <i>Marco Borraccetti</i>	» 686
Il sistema anti-tratta italiano compie venti anni. L'evoluzione delle misure legislative e di assistenza per le vittime e le interconnessioni con il sistema della protezione internazionale, di <i>Francesca Nicodemi</i>	» 703
Dimenticare i rom? Riflessioni su cultura giuridica e antiziganismo in venti anni che non hanno lasciato il segno, di <i>Alessandro Simoni</i>	» 729

Parte IV

Asilo e protezione internazionale

L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale, di <i>Paolo Bonetti</i>	pag. 751
La protezione umanitaria prima e dopo il decreto legge n. 113 del 2018, di <i>Maria Acierno</i>	» 805
L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione, di <i>Monia Giovannetti</i>	» 821
I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, di <i>Erminia S. Rizzi</i>	» 852

Parte V

Lo scenario futuro

Natura della rivista e suo ruolo nel dibattito pubblico e scientifico: "quello che è stato" e "quello che dovrà essere". Passato e (possibile) futuro, di <i>Bruno Nascimbene</i>	» 869
I diritti, i giuristi, l'establishment, di <i>Livio Pepino</i>	» 880
Gli autori	» 893

Il diritto di voto degli stranieri: una lettura - controcorrente - della Costituzione

di *Alessandra Algostino**

Sommario. 1. Premessa: la storia regressiva dei diritti dei migranti. – 2. «Sono elettori tutti i cittadini» (art. 48, co. 1, Cost.): le interpretazioni della dottrina. – 3. Il riconoscimento del diritto di voto a «tutti gli uomini, il cui comune interesse e legame permanente con la comunità è sufficientemente provato». – 4. Osservazioni conclusive: il diritto di voto agli stranieri e la Costituzione controcorrente.

1. Premessa: la storia regressiva dei diritti dei migranti

Il tema dei diritti politici dello straniero, dopo alcuni anni di attenzione da parte della dottrina, di progetti di legge, di sperimentazioni a livello locale¹, appare oggi meno frequentato; tuttavia non è un argomento anacronistico in quanto superato dal cammino dei diritti, bensì accantonato in presenza di una regressione e una contrazione progressiva dei diritti dello straniero (anche) in altri ambiti. Si avverte quasi come un senso di disagio nel trattare della questione, perché altre violazioni premono: il discorso del riconoscimento dei diritti politici ha ceduto il passo all'urgenza di reagire a fronte di violazioni di diritti come l'asilo, il divieto di tortura o trattamenti inumani e degradanti, o *tout court* il diritto alla vita. La discussione sui requisiti e sulle modalità con

* Docente di Diritto costituzionale all'Università di Torino; fra i suoi scritti: *L'ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, Napoli, 2005; *Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del movimento No Tav*, Napoli, 2011; *Diritto proteiforme e conflitto sul diritto*, Torino, 2018. Si occupa di democrazia, partecipazione, diritti, migranti, rapporto fra economia e diritto.

1. Nel presente contributo non ci si sofferma sui disegni e proposte di legge presentati, né sui tentativi di introdurre forme di partecipazione politica al livello locale, rinviando a quanto precisato altrove (Algostino A., *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, «Costituzionalismo.it», 1, 2010, p. 16 ss.) e soprattutto alla copiosa dottrina intervenuta sul punto (*ex multis*, cfr. Corsi C., «Sovranità popolare, cittadinanza e diritti politici», in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, I, Giappichelli, Torino, 2012, p. 154 ss.).

le quali garantire il diritto di voto agli stranieri stabilmente residenti è stata sovrastata dall'esame dei pesanti profili di illegittimità costituzionale dei decreti sicurezza², o di atti come il Memorandum d'intesa fra Italia e Libia del 2017³, o, ancora, di politiche come quella di chiusura dei porti; nei comuni, si osa non più attraverso la previsione di forme di inclusione politica, ma semplicemente iscrivendo i richiedenti asilo all'anagrafe, disattendendo i voleri del decreto sicurezza (ora legge n. 132 del 2018)⁴.

La negazione del diritto dello straniero ad essere in senso pieno membro della comunità politica, sociale ed economica del Paese di residenza, ancora nei primi anni del XXI secolo era emblematicamente rappresentata dalla sua esclusione dal riconoscimento del diritto di voto. Oggi, assistiamo al dilagare di un razzismo, non di rado a livello istituzionale, che sposta i confini, espellendo lo straniero dai diritti all'assistenza sociale⁵ o dal diritto all'abitazione, così come restringendo la sua possibilità di esercitare il diritto di riunione o la libertà di religione; per giungere sino alle politiche di esternalizzazione delle frontiere, che privano lo straniero del diritto di asilo, quando non del diritto alla vita. La precarietà dello *status* giuridico dello straniero non cessa nemmeno con l'acquisizione della cittadinanza: il decreto sicurezza (legge n. 132 del 2018) prevede ipotesi specifiche di revoca della cittadinanza per coloro che sono segnati dal peccato originale di non essere cittadini *iure sanguinis*, con la creazione dell'ossimoro – palesemente incostituzionale – della cittadinanza diseguale, ergendosi a emblema di un approccio escludente alla

2. Ora l. n. 132 del 2018 e l. n. 77 del 2019.

3. «Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana», sottoscritto dal Governo di Riconciliazione Nazionale dello Stato di Libia e il Governo della Repubblica italiana il 2 febbraio 2017 (per considerazioni in merito, sia consentito rinviare a Algostino A., *L'esternalizzazione soft delle frontiere e il naufragio della Costituzione*, «Costituzionalismo.it», 1, 2017, p. 139 ss.).

4. In argomento, si segnalano anche le pronunce dei giudici che riconoscono direttamente il diritto di iscrizione all'anagrafe, attraverso un'interpretazione riduttiva dell'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, e quelle che sollevano questione di legittimità costituzionale (per una rassegna, cfr. Asgi, *L'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo tra pronunce che riconoscono il diritto e rinvii alla Corte costituzionale*, www.asgi.it, 19.8.2019, in continuo aggiornamento).

5. Si pensi alla legislazione discriminatoria quanto all'accesso alle prestazioni sociali adottata in specie da numerose leggi regionali, e non sempre (per tutte, cfr. sent. n. 50 del 2019) ricondotte ad eguaglianza dall'intervento della Corte costituzionale (in tema, cfr. Corsi C., *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, «Federalismi.it», 3, 2014; *Id.*, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, «Forum di Quaderni Costituzionali», 27.1.2019; Corvaja F., *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro ed uno di lato*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 3, 2019, p. 244 ss.).

cittadinanza così come contrario al riconoscimento della partecipazione alla comunità politica.

Qual è in questo contesto il senso di riprendere l'argomento "diritti politici"?

A parte la considerazione che la presenza di *gross violations* non esime dal valutare anche le violazioni "minori", l'espulsione che si realizza dalla piena appartenenza alla comunità politica con la negazione del diritto di voto può essere letta come sintomo di una frammentazione dello *status* "persona umana", con la sua dote di diritti, nonché di un egoistico arroccamento intorno allo *ius sanguinis*, con la relativa declinazione dei diritti in termini di privilegi per gli autoctoni e il correlato rischio di disumanizzazione, che emerge in tutta la sua drammaticità nel trattamento riservato ai naufraghi.

Lo straniero è l'estraneo, il nemico, al quale imputare la mancata garanzia dei diritti ("lo straniero che ruba il lavoro") e sul quale scaricare l'insicurezza sociale e la precarietà della vita dovute a diseguaglianze crescenti prodotte dal neoliberalismo. Criminalizzazione ed esclusione dalla partecipazione *pleno iure* alla comunità politica, così come una cittadinanza chiusa nello *ius sanguinis*, rispondono allo stesso scopo: mantenere la distanza fra cittadino e straniero. Si genera in tal modo una classica "guerra fra poveri" e si contiene così il conflitto alla base della piramide sociale, evitando che vi possa essere una identificazione fra tutti coloro che sono schiacciati dagli effetti del finanzia-capitalismo⁶ e allontanando la possibilità di rivolte verso l'apice della piramide.

L'esclusione dai diritti politici – si può aggiungere – è sintomo di uno stato di soggezione, di invisibilità, sociale e politica, come la storia dell'allargamento del suffragio dimostra.

La voce della Costituzione, tuttavia, è un'altra e, nella consapevolezza che i diritti nascono attraverso rivendicazioni e conflitti, e non astratte interpretazioni delle norme, può costituire un solido fondamento per una estensione del riconoscimento dei diritti politici, invertendo la rotta di una storia regressiva nella tutela dei diritti.

2. «Sono elettori tutti i cittadini» (art. 48, co. 1, Cost.): le interpretazioni della dottrina

«Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età» (art. 48, co. 1, Cost.): il voto è riservato ai cittadini, estendibile, o *tout court* da riconoscere, agli stranieri (stabilmente residenti)?

La dottrina oggi maggioritaria si attesta su una posizione intermedia, ovvero argomenta la possibilità, attraverso il ricorso ad una legge ordinaria, di estendere il diritto di voto agli stranieri residenti stabilmente da un certo

6. Gallino L., *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino, 2011.

numero di anni; non mancano peraltro anche Autori che sostengono la necessità di intervenire con legge costituzionale, così come chi ritiene esistente un divieto insuperabile, con la riserva del diritto di voto ai soli cittadini.

Secondo la prima tesi, la norma costituzionale si limiterebbe a garantire il diritto di voto in capo ai cittadini, statuendo in positivo e lasciando aperta la possibilità che il legislatore riconosca il diritto ad altri soggetti. Lo straniero potrà quindi godere di un diritto legislativo: il contenuto del diritto potrà in ipotesi essere identico rispetto a quello del cittadino, ma non possiederà la forza di una posizione giuridica soggettiva costituzionalmente garantita⁷.

Fra chi considera inesistente una preclusione di principio all'attribuzione dei diritti politici agli stranieri, si può annoverare Hans Kelsen, il quale afferma espressamente che «i diritti politici non devono essere necessariamente riservati ai soli cittadini» e che «l'ordinamento giuridico nazionale può concedere i diritti politici a non-cittadini»⁸, muovendo dalla considerazione che la cittadinanza non è necessaria per l'esistenza dello Stato⁹. Nulla dice il giurista austriaco sulla forma con la quale l'«ordinamento giuridico nazionale» può estendere la titolarità, ma è chiaro nel sottolineare come «i cosiddetti diritti politici sono fra quei diritti che l'ordinamento giuridico riserva di solito ai cittadini»¹⁰, negando tuttavia l'esclusività del legame: nulla impedisce che «in una democrazia radicale» si affermi – contrariamente a quel che accade «di solito» – «la tendenza ad allargare il più possibile la cerchia di coloro che possiedono diritti politici», per cui, «in particolari circostanze», tali diritti possono venir accordati «anche agli stranieri, qualora, ad esempio, abbiano la loro residenza permanente nel territorio dello Stato»¹¹.

Nella dottrina italiana¹², fra chi sostiene che «quello che è escluso [...]

7. Muovendo da tali considerazioni, si può ipotizzare che il legislatore, pur non ritenendolo necessario, preferisca seguire le vie del procedimento aggravato (in tema, cfr. Luciani M., *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, «Politica del diritto», 1992, p. 586; Cuniberti M., *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1997, p. 429). Una tale soluzione potrebbe, ad esempio, presentare il vantaggio, da un lato, di una maggior garanzia per lo straniero, e, dall'altro, di permettere, attraverso una più ponderata ed estesa valutazione (con maggior soddisfazione magari anche dei sostenitori delle ragioni contrarie all'estensione), un superamento più consapevole anche degli argomenti sostanziali contro l'estensione della titolarità; una tale scelta, tuttavia, potrebbe anche indicare la forza sostanziale delle ragioni della riserva ai cittadini dei diritti politici, che si imporrebbero anche senza il sostegno dell'argomento formale.

8. Vedi Kelsen H., *General Theory of Law and State*, Cambridge, 1945, trad. it. *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Etaslibri, Milano, 1994, p. 241.

9. Per Kelsen essenziale per la vita dello Stato è semplicemente la presenza di individui (Kelsen H., *Teoria generale...*, op. cit., p. 246).

10. Kelsen H., *Teoria generale...*, op. cit., p. 240.

11. Kelsen H., *Teoria generale...*, op. cit., p. 246.

12. Oltre gli Autori citati *infra*, si ricordano, fra gli altri, Cuniberti M., *La cittadinanza...*, op. cit., pp. 429-430; Bonetti P., *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadi-*

è che lo straniero possa *pretendere*, già sulla base della Costituzione vigente, l'attribuzione dei diritti politici in quanto diritti fondamentali, non che questi gli siano comunque, sulla base di una scelta legislativa discrezionale, conferiti»¹³, si può citare Massimo Luciani. Da un lato, l'Autore rileva la presenza di una riserva dei diritti politici ai cittadini, ma ritiene di doverne inferire un'esclusione solo "parziale" (gli stranieri non possono godere «dei diritti politici *come diritti fondamentali* (inviolabili)»)¹⁴; dall'altro, argomenta, muovendo dalla giurisprudenza costituzionale, la superabilità del dato testuale.

Definisce «la soluzione più equilibrata del problema» riconoscere i diritti politici «come diritti fondamentali per i soli cittadini», escludendo «la copertura costituzionale dell'estensione di tali diritti ai non-cittadini», Enrico Grosso, ritenendo non vietato dalla Costituzione «il riconoscimento ai non-cittadini, o a certe categorie di essi, dei diritti politici sotto l'aspetto di meri diritti legislativi, la cui opportunità – entro l'ambito del sempre possibile controllo di ragionevolezza da parte della Corte costituzionale – resta soggetta alla valutazione discrezionale del parlamento»¹⁵.

L'argomentazione poggia su una lettura del dato letterale come fondante «un ambito di *garanzia costituzionale* delle libertà politiche per i cittadini italiani [...]» e sulla configurazione per i non cittadini di una sfera di «*liceità costituzionale*»¹⁶, sulla base della premessa che «la titolarità soggettiva dei diritti politici sia da ricollegare, più che al dato giuridico-formale del possesso

nanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative, «Federalismi.it», 11, 2003, spec. p. 8 ss.; Bettinelli E., *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva*, www.astrid-online.it, nonché in Caretti P. (a cura di), *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 15. Seminario 2004*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 33 ss.; Caravita di Toritto B., *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, paper non definitivo della relazione al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, "Lo statuto costituzionale del non cittadino", Cagliari, 16-17 ottobre 2009, p. 14; Fiumicelli D., *L'integrazione degli stranieri extracomunitari può ancora passare dalla "partecipazione politica"? Spunti di carattere comparato e brevi considerazioni sulle proposte più recenti e sulle prassi locali*, «Rivista Gruppo di Pisa», 1.2.2014; Lollo A., *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2016, spec. p. 219 ss.; con una posizione originale, argomentata a partire dall'art. 10, co. 2, Cost., cfr. Pace A., *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni. Parte generale*, Cedam, Padova, 1990, pp. 144-145.

13. Luciani M., *La Costituzione italiana...*, *op. cit.*, p. 586.

14. Luciani M., *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, «Rivista critica del diritto privato», 1992, pp. 225-226; e, ugualmente, in *Id.*, *La Costituzione italiana...*, *op. cit.*, p. 585.

15. Grosso E., "Straniero (*status* costituzionale dello)", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV ed., XV, Utet, Torino, 2000, p. 175; similmente *Id.*, "Straniero (*status* dello)", in Cassese S. (dir. da), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 5793-5794.

16. Grosso E., "Straniero (*status* costituzionale dello)", *op. cit.*, p. 175.

della cittadinanza, a quello storico-sostanziale di appartenenza ad una determinata comunità politica»¹⁷.

Afferma che «fermo restando che non vi è una garanzia costituzionale», i diritti elettorali possono essere estesi a chi non è cittadino dal legislatore, altresì Cecilia Corsi, motivando a partire dal concetto di sovranità popolare, che «ha scardinato la costruzione unitaria della sovranità dello stato-persona», ed è da leggersi in relazione con il principio democratico, e da una nozione di popolo che chiama in causa la questione dei c.d. diritti di residenza¹⁸.

Le tesi in esame interpretano il dato costituzionale alla luce del mutamento della composizione sociale e non di rado accolgono una prospettiva gradualistica. Uno degli elementi di gradualità che si riscontra maggiormente consiste nella scissione fra elezioni politiche ed elezioni amministrative¹⁹, privilegiando, in un primo momento, il riconoscimento del diritto di voto alle sole elezioni locali. Invero, peraltro, se taluni argomentano la distinzione fra elezioni politiche e amministrative nell'ottica della progressività; altri la motivano in relazione alla differente natura delle due competizioni elettorali, qualificando le sole elezioni politiche come esercizio della sovranità riservata al popolo²⁰.

L'opzione gradualista, con l'estensione del diritto di voto agli stranieri, attraverso una fonte di primo grado e limitatamente al livello locale, ad uno sguardo comparato, appare la più diffusa²¹.

17. Grosso E., *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 53; per lo sviluppo dell'argomentazione cfr. *Id.*, «Straniero (status costituzionale dello)», *op. cit.*, p. 175.

Nel senso di un ripensamento della nozione di cittadinanza, da una nozione formale ad una sostanziale, si veda anche Ciancio A., *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, «Quaderni costituzionali», 1, 2002, spec. pp. 56-62.

18. Corsi C., «Sovranità popolare...», *op. cit.*, spec. pp. 134 ss., nonché *Id.*, «Straniero (diritto costituzionale)», in *Enciclopedia del diritto*, Annali, VI, Giuffrè, Milano, 2013, p. 874 ss.

19. Bascherini G., *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Jovene, Napoli, 2007, p. 409, propone di «agganciare il riconoscimento progressivo dei differenti livelli di elettorato al tempo di residenza» come «ragionevole graduazione dei diritti politici».

20. Per un approfondimento e indicazioni bibliografiche, si permetta di rinviare a Algotino A., *I diritti politici dello straniero*, Jovene, Napoli, 2006, pp. 181 ss., segnalando in specie gli interventi di Cuniberti M., *Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza*, «Forum di Quaderni Costituzionali», 18.6.2004; Coletta G., «Verso l'estensione del diritto di voto ai non cittadini», in D'Aloia A. (a cura di), *Diritti e costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano, 2003, spec. p. 367 ss.

21. In argomento, cfr. Fiumicelli D., *L'integrazione degli stranieri...*, *op. cit.*; limitandosi a un esempio, si cita quanto previsto nella Costituzione portoghese, art. 15, co. 4: «a lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais» (l'esempio consente di precisare come non di rado compaia la clausola di reciprocità, che rinvia alla sfera dei rapporti fra Stati, segnando la distanza rispetto all'orizzonte dei diritti umani universali).

Venendo a coloro che, invece, ritengono necessario in ogni caso il previo intervento di una legge di revisione costituzionale²², possono citarsi Fulco Lanchester, secondo il quale «la Costituzione impedisce la partecipazione attiva e passiva al procedimento elettorale di non cittadini, ma nulla vieta che – attraverso revisione costituzionale – si attribuisca anche a non cittadini il diritto di suffragio sulla base della residenza nel Paese»²³; Tommaso Edoardo Frosini, che ragiona, a fronte dell'intervento della legislazione ordinaria per estendere la capacità elettorale, di un «pericoloso strappo alla Costituzione»²⁴; e Tommaso Francesco Giupponi, che insiste sull'ambito comunque locale del voto²⁵. Nel ragionamento seguito in tali ipotesi, argomentazioni di carattere formale (ovvero il dato letterale dell'art. 48 Cost.) si coniugano con motivazioni sostanziali, pur se non intoccabili, inerenti al legame cittadinanza-diritti politici.

Quanto alla tesi dell'indissolubilità della connessione fra *status civitatis* ed esercizio dei diritti di *activae civitatis*, parole nette sono espresse, riprendendo il parallelismo con Kelsen, dal suo antagonista *par excellence*, Carl Schmitt²⁶. Estendere i diritti politici ai non cittadini revocherebbe in dubbio il concetto di cittadinanza, incidendo sull'individuazione di un elemento costitutivo dello Stato, nonché sull'esercizio della sovranità popolare: i diritti del singolo nello Stato in quanto cittadino (i diritti politici democratici) «non valgono naturalmente per gli stranieri», perché «altrimenti cesserebbe l'unità e la comunità politica e cadrebbe il presupposto essenziale dell'esistenza politica, la possibilità di distinzione fra amico e nemico»²⁷.

22. Agli Autori citati *infra*, adde, in precedenza, in questo senso, D'Orazio G., *Lo straniero nella Costituzione italiana (asilo - condizione giuridica - estradizione)*, Cedam, Padova, 1992, p. 307, nonché pp. 268-269, il quale argomenta l'esclusione degli stranieri dalla titolarità del diritto di voto, e la sua superabilità solo attraverso una revisione costituzionale, con il riferimento al dato letterale, come supportato da ragioni di carattere sostanziale (quali il riferimento alla comunità "nazionale" o alla sovranità dello Stato come valori costituzionali), insistendo sull'inidoneità della legge ordinaria.

23. Lanchester F., "Voto (diritto di): a) Diritto pubblico", in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, 1993, pp. 1123-1124 (la soluzione proposta viene ricondotta ad un'«analisi testuale», che trova fondamento e conferma nei «risultati di teoria generale» e nell'«indagine comparatistica», configurandosi quale tesi «razionale»).

24. Frosini T.E., *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, «Forum di Quaderni Costituzionali», 17.5.2004.

25. Giupponi T. F., *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, «Forum di Quaderni Costituzionali», 2007 (l'Autore non contempla l'intervento della riforma costituzionale solo in relazione alle elezioni circoscrizionali, in quanto unicamente organi di decentramento e consultivi).

26. Recentemente muove da Schmitt per negare l'espansione del diritto di voto, Colasante P., *L'attribuzione del diritto di voto ai non cittadini: prospettive di riforma e fonte competente*, «Rivista AIC», 2, 2016.

27. Schmitt C., *Verfassungslehre*, 1928, trad. it. *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 227.

Con riguardo specifico alla Costituzione italiana, si può annoverare, fra coloro che escludono l'estensione dei diritti politici in ragione della loro stretta connessione con la cittadinanza, Costantino Mortati, che ragiona, trattando dei diritti dello straniero, «di assoluta esclusione di quei diritti per loro stessa natura inerenti alla qualità di cittadino ed, in modo tipico, di tutti i diritti politici (*activae civitatis*)»²⁸. Il pensiero di Mortati trova quindi sviluppo e specificazione in tesi successive, quali, ad esempio, quelle di Paolo Biscaretti di Ruffia²⁹ e di Manlio Mazziotti di Celso³⁰.

3. Il riconoscimento del diritto di voto a «tutti gli uomini, il cui comune interesse e legame permanente con la comunità è sufficientemente provato»³¹

Negletta fra i costituzionalisti³², ma oggetto di una certa fortuna fra i politologi³³ è, infine, la tesi che legge come *costituzionalmente doverosa* l'estensione del diritto di voto agli stranieri stabilmente residenti: l'interpretazione sistematica e teleologica della Costituzione *impone* di riconoscere gli stranieri stabilmente residenti titolari del diritto di voto.

Prima di argomentare sul punto, peraltro, una precisazione è opportuna: perché insistere sul riconoscimento del diritto di voto allo straniero e non

28. Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, p. 1154.

29. Biscaretti di Ruffia P., *Cittadinanza italiana, partiti politici e loro cariche dirigen- ti*, «Diritto e società», 1979, pp. 706-707, 712-713.

30. Mazziotti Di Celso M., «Sulla soggettività e tutela dello straniero nell'ordinamento italiano», in *Studi in memoria di Gaetano Serino*, Giuffrè, Milano, 1966, pp. 316-317.

31. Dichiarazione dei diritti della Virginia, 12 giugno 1776, art. 6; non si può non ricordare altresì, se pur mai entrata in vigore, la Costituzione francese del 24 giugno 1793, art. 4: «Ogni uomo nato e domiciliato in Francia, in età di ventun anni compiuti, che, domiciliato in Francia da un anno, vi vive del suo lavoro, o acquista una proprietà, o sposa una francese, o adotta un fanciullo, o mantiene un vecchio; ogni straniero, infine, che il corpo legislativo giudicherà di aver ben meritato dell'umanità, è ammesso all'esercizio dei diritti di cittadino francese».

32. Si vedano, per una interpretazione delle norme costituzionali nel senso dell'estensione agli stranieri dei diritti politici, Piraino A., *Appunto sulla condizione giuridica degli "stranieri" nell'ordinamento italiano*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1984, p. 998 ss., il quale fonda la sua tesi sull'interpretazione di due specifiche norme costituzionali, caratterizzate da una «portata di carattere generale», gli articoli 10 e 11, mentre marginale nella sua costruzione è il riferimento alla residenza stabile; Cerrone F., *Identità civica e diritti degli stranieri*, «Politica del diritto», 1995, p. 451, il quale considera come la negazione dei diritti politici «rischia di convertirsi in una inammissibile compressione della sfera personale del cittadino straniero e dunque in una violazione dell'art. 2 della Costituzione, che riconosce ad ognuno i diritti inviolabili dell'uomo» (egli, peraltro, da un lato, sembra limitare *ex nunc* il riconoscimento della titolarità, dall'altro, la circoscrive al diritto di voto a livello locale).

33. Cfr. *infra*.

sull'estensione della cittadinanza (con conseguente riconoscimento dei diritti politici in qualità di cittadino)?

La scelta si fonda in particolare su tre considerazioni. La prima dà rilievo ad una osservazione storico-sociale: il significato escludente che la cittadinanza, dopo aver raggiunto la vetta più alta del suo significato includente con la cittadinanza sociale del costituzionalismo emancipante, è venuta assumendo. Essa ormai traccia il confine nel godimento dei diritti "fra noi e gli altri", revocando in dubbio l'esistenza di diritti della persona umana, ovvero universali, con il rischio correlato di declassare il diritto a privilegio. La cittadinanza è stata storicamente lo strumento che ha consentito di superare le barriere di censo, istruzione e sesso, veicolando una trasformazione in senso egualitario ed includente della comunità politica, sino a sovrapporsi al concetto di sovranità popolare. Oggi, invece, a fronte di processi migratori sempre più consistenti e stanziali, diviene strumento di discriminazione di una classe di moderni meteci³⁴, dando luogo ad una «democrazia *iure sanguinis* o gentilizia»³⁵.

La volontà di valorizzare l'universalità strutturalmente insita nei diritti della persona umana³⁶, costituisce il secondo argomento a favore dell'opzione per il riconoscimento dei diritti politici. Si intende, cioè, promuovere una lettura sostanziale e nel segno dell'effettività, sia quanto ai presupposti per la titolarità e l'esercizio dei diritti sia quanto alla loro garanzia.

In tal modo, in coerenza con le argomentazioni, di cui si dirà a breve, che possono trarsi dal testo costituzionale, si agisce nel senso del riconoscimento di diritti alla persona umana, senza artificiali, e discriminatorie, frammentazioni in *status* giuridici, in una prospettiva che tiene insieme un approccio

34. Cfr. Ferrajoli L. *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Teoria della democrazia*, vol. 2, Laterza, Roma-Bari, 2007: «fino a tempi recenti, i cittadini si identificavano di fatto con i residenti sul territorio governato dai loro rappresentanti. La cittadinanza costituiva perciò, senza problemi, la base della democrazia politica quale espressione dei diritti politici di tutti all'autogoverno: ho diritto di voto nel paese di cui sono cittadino perché questo e non altri è il paese in cui vivo [...] Ma questo nesso tra cittadinanza e diritti politici viene meno nel momento in cui, a seguito di emigrazioni e immigrazioni, la cittadinanza si dissocia dalla residenza [...]» (p. 171), nonché *ivi*, le riflessioni di cui alle pp. 352, 492 ss., 588 ss.; Onida V., *Relazione introduttiva* (testo non definitivo) al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Lo Statuto costituzionale del non cittadino", Cagliari, 16-17 ottobre 2009, spec. p. 3 ss.

35. ... e tale democrazia «non è, in fondo, meno discriminante di una democrazia censitaria o basata su una discriminazione di genere» (Onida V., *Relazione introduttiva*, *op. cit.*, p. 17).

36. ... nonché l'indivisibilità dei diritti (sul punto, in specie in relazione alla Carta europea dei diritti fondamentali, cfr. La Torre M., *Diritto e politica. Indagine preliminare allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, «Ragion pratica», 18, 2002, p. 273, che, rilevato il principio di indivisibilità, osserva come «risulterà sempre più difficile accettare che un soggetto titolare di diritti civili e sociali [...] non goda anche dei diritti politici [...]»).

sostanziale (la valutazione del dato concreto della residenza sul territorio) e l'obiettivo di una tutela effettiva dei diritti.

Si tratta di leggere in senso evolutivo, discostandosi dall'interpretazione prevalente³⁷, formulazioni come quella del «diritto di partecipare al governo del proprio Paese» riconosciuto nella Dichiarazione universale del 1948 ad «ogni individuo» (art. 21)³⁸, implementando così il principio democratico e tenendo presente, come insegna la Corte europea dei diritti dell'uomo, che i diritti «are practical and effective» (*Artico c. Italia*, sent. 13 maggio 1980, par. 33).

La terza considerazione è, per così dire, di stampo positivista e attiene al sistema delle fonti. Essa può così sintetizzarsi: le modalità di acquisto della cittadinanza sono stabilite con legge ordinaria (pur se, anche in tal caso, dal quadro costituzionale potrebbero inferirsi delle indicazioni atte a limitare la discrezionalità del legislatore), mentre il diritto di voto gode di una garanzia a livello costituzionale e, in quanto diritto fondamentale ed estrinsecazione del principio democratico, di una tutela anche nei confronti della revisione costituzionale.

Come anticipato, fra coloro che ancorano la titolarità dei diritti politici alla partecipazione alla società e insistono sulla corrispondenza fra residenza stabile ed esercizio dei diritti di partecipazione, sviluppando le implicazioni che discendono dal principio democratico, si incontrano filosofi della politica e politologi. Michael Walzer, ad esempio, propone di riconoscere il diritto di partecipare ai «processi di autodeterminazione attraverso i quali uno stato democratico organizza la propria vita interna» a «tutti gli uomini e a tutte le donne che vivono sul suo territorio, lavorano nell'economia locale e sono soggetti alla legge locale»³⁹.

37. La dottrina maggioritaria interpreta il riferimento al «proprio Paese», come «stato di cui si è cittadini» (fra gli altri, cfr. Villani U., *I diritti degli stranieri negli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, «Studi senesi», 1, 1987, pp. 115-116; Capotorti F., «Incidenza della condizione di straniero sui diritti dell'uomo internazionalmente protetti», in *Studi in onore di G. Sperduti*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 451 ss.).

38. ... ma anche di promuovere interpretazioni non letterali laddove, come nel Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, il riferimento testualmente è ad «ogni cittadino» come titolare del diritto «a) di partecipare alla direzione degli affari pubblici [...]; b) di votare e di essere eletto [...]» (art. 25).

39. Walzer M., *Spheres of justice: a defense of pluralism and equality*, New York, 1983, trad. it. *Sfere di giustizia*, Feltrinelli, Milano, 1987, p. 69. Simile è anche la posizione di Carens J.H., *Membership and Morality: Ammission to Citizenship in Liberal Democratic States*, in Brubaker W.R. (a cura di), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, 1989, p. 31 ss.; si vedano anche Zincone G., *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, il Mulino, Bologna, 1992, p. 235, che ritiene che «un sistema politico in cui larghe fasce di popolazione che risiedono, lavorano ed operano nel territorio non abbiano diritto al voto», «non può definirsi democratico nel senso moderno del termine»; Collinson S., *Europe and International Migration*, London, 1993, trad. it. *Le migrazioni internazionali e l'Europa*, il Mulino, Bologna, 1994, p. 203; Manin B., *La démocratie n'est pas un système apaisé*,

Si insiste, in altri termini, sulla “cittadinanza di residenza” o *urbanité*⁴⁰, sul «sentirsi membri della stessa città perché ci si vive insieme», donde l’interrogativo retorico: «perché chi abita, lavora, vive e contribuisce al mantenimento della comunità locale (eventualmente arricchendola con un suo peculiare apporto culturale) non dovrebbe avere il diritto/dovere di contribuire anche alla formazione delle decisioni del governo locale – dunque di votare, eleggere ed essere eletto?»⁴¹.

La sfera di “diritti di residenza”, legati al concreto vivere quotidiano, rende obsoleto, e scardina, il concetto di cittadinanza in senso formale⁴², favorendo la costruzione dello *status* universale di persona umana e agendo così in controtendenza rispetto ai processi di frammentazione degli *status*, che vedono quale tragico epilogo la disumanizzazione dei migranti che muoiono a causa

Entretien avec Bernard Manin, «Mouvements», 18, novembre/décembre 2001, p. 19: «il me semble que le vote va avec la résidence et le travail», «c’est la participation, la contribution à tous les éléments de la vie sociale, à la production de richesses [...] qui définit la contrepartie de l’implication politique»; Urbinati N., *Ai confini della democrazia. Opportunità e rischi dell’universalismo democratico*, Donzelli, Roma, 2007, spec. p. 129 ss., che sottolinea la centralità dell’integrazione politica degli immigranti; Bovero M., “Democrazia al crepuscolo?”, in Bovero M., Pazè V. (a cura di), *La democrazia in nove lezioni*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 11, che si domanda retoricamente «che ne è», di fronte alla questione degli immigrati, «della condizione di *inclusività* posta dalla prima regola della tavola di Bobbio?».

40. Sulla “cittadinanza di residenza” cfr. Wihtol De Wenden C., *Parzialmente francesi. La prospettiva di una cittadinanza senza appartenenza nazionale*, «il Mulino», 1992, p. 137.

41. Rusconi G.E., *Se cessiamo di essere una nazione*, il Mulino, Bologna, 1993, pp. 176-177; sul tema cfr. anche, nello stesso senso, *Id.*, *Immigrazione in Europa. Impatto culturale e problemi di cittadinanza*, «il Mulino», 1992, spec. p. 116 ss., con la precisazione che l’Autore si riferisce alla necessità di innovare le forme (e i titolari) della partecipazione politica nell’ambito locale.

42. Sulla valorizzazione della residenza e sul suo crescente peso come “condizione” del godimento di diritti, cfr., fra gli altri, Ciancio A., *I diritti politici...*, *op. cit.*; Zincone G., *Cittadinanza: trasformazioni in corso*, «Filosofia politica», 1, 2000, p. 71 ss.; sottolinea la necessità per la cittadinanza, come istituto «in grado di garantire a tutti coloro che risiedono in modo stabile in un territorio la pienezza dei diritti civili, sociali e politici», di «tornare alle origini per vincolarsi alla condizione di residenza», De Lucas J., *Globalizzazione e immigrazione. L’immigrazione come «res politica»: diritti, cittadinanza, sovranità*, «Teoria politica», 2-3, 2003, p. 35 (ulteriori riflessioni dell’Autore, con riferimento specifico anche al diritto di voto degli stranieri, sono in *Id.*, *Una democrazia plural y inclusiva*, *paper* al Seminario internazionale “Giustizia e libertà. E terze vie?”, Torino, 20 novembre 2009); ragiona di un «graduale affermarsi del criterio sostanziale (socio-economico) della residenza» e, in specie, considera come l’eventuale attribuzione dei diritti politici agli stranieri (per la quale l’Autrice ritiene necessaria la revisione costituzionale) accreditata «il principio della c.d. *appartenenza reale* della persona ad una comunità statale in forza del legame duraturo che questa stabilisce con il territorio», Nicotra Guerrera I., *Territorio e circolazione della persone nell’ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1995, spec. pp. 42-43.

di una cinica, per non dire *tout court* criminale, politica di chiusura delle frontiere.

Ma veniamo alla Costituzione⁴³: in che senso essa *riconosce* il diritto di voto agli stranieri?

Il discorso interroga, *in primis*, la natura del diritto politico, le implicazioni del principio democratico, il contenuto della sovranità popolare e il concetto di popolo. Quanto alla natura del diritto politico, si può accantonare la concettualizzazione dello stesso come «diritto ad una pubblica funzione»⁴⁴ propria della teoria dei diritti pubblici soggettivi e assumere la qualificazione del diritto politico come diritto di partecipazione. I diritti politici possono essere definiti come i diritti che assicurano a ciascuna persona umana la partecipazione al governo della comunità in cui vive, in coerenza con il principio democratico.

Principio democratico e sovranità popolare inducono a privilegiare fra le due concezioni che affiorano in Assemblea Costituente, i diritti politici come strumento della democrazia (impostazione congruente con la loro costruzione in termini di diritti della persona umana) e come attributo della nazionalità (concezione tradotta nella riserva ai cittadini)⁴⁵, la prima.

La Corte costituzionale, invero, riconduce il diritto di voto fra i diritti inviolabili *ex art. 2 Cost.*⁴⁶, ma al contempo assume l'affermazione che il diritto politico è un "diritto dell'uomo, in quanto cittadino". Il giudice costituzionale sembra riferirsi, da un lato, al tradizionale legame diritti politici-cittadinanza, e, dall'altro, all'idea – che traspare dalla giurisprudenza sullo *status* dello straniero – della «diversità dei rapporti esistenti tra lo Stato e il cittadino e lo Stato e lo straniero»⁴⁷. Cittadino e straniero sono entrambi persone umane e, in quanto tali, titolari dei «diritti inviolabili dell'uomo» *ex art. 2 Cost.*, ma vi è una «basilare differenza»: «il primo ha con lo Stato un rapporto di solito

43. Per riferimenti comparati, cfr. Fiumicelli D., *L'integrazione degli stranieri...*, *op. cit.*

44. Romano S., "La teoria dei diritti pubblici subbiettivi", in Orlando V.E. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, I, Società Editrice Libreria, Milano, 1900, p. 191; per una ricostruzione del concetto di diritto politico, a partire dalla teoria dei diritti pubblici soggettivi, si rinvia, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, a Algostino A., *I diritti politici dello straniero*, *op. cit.*, p. 21 ss.

45. Un'analisi puntuale delle discussioni in Assemblea Costituente mostra indicazioni non univoche: dagli interventi sul tema del voto degli italiani all'estero e da quelli sui diritti degli italiani non appartenenti alla Repubblica si può dedurre un forte riferimento alla nazionalità (e una conseguente chiusura nei confronti degli stranieri non "nazionali"), pur rilevando la presenza di spunti in senso contrario; mentre in altri interventi emerge il legame fra democrazia e diritti politici (per un approfondimento, si rinvia a Algostino A., *I diritti politici dello straniero*, *op. cit.*, p. 35 ss.).

46. Cfr., ad esempio in relazione al diritto di elettorato passivo, Corte cost., sentt. n. 235 del 1988, n. 571 del 1989 e n. 141 del 1996.

47. Corte cost., sentt. n. 244 del 1974 («Giurisprudenza costituzionale», 1974, p. 2363).

originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo»⁴⁸.

Questa «basilare differenza», peraltro, non sussiste fra cittadini e stranieri residenti stabilmente nel territorio italiano, per cui la differenza si traduce in una discriminazione, che si manifesta come irragionevole.

Non osta alla costruzione del diritto di voto come diritto riconosciuto sulla base di un'appartenenza sostanziale alla comunità politica, la lettera dell'art. 48 della Costituzione. Da un lato, infatti, occorre soppesare adeguatamente la sua *ratio*, che traspare nell'insistenza sul «tutti»: garantire il suffragio universale, senza esclusioni; suffragio universale che, *ça va sans dire*, costituisce contenuto (minimo) di concretizzazione del principio democratico. Dall'altro lato, si può ricordare che il dato testuale, come si inferisce anche dalle pronunce della Corte costituzionale, non ha rappresentato in altre ipotesi un ostacolo: basti qui richiamare la giurisprudenza sull'«uguaglianza degli stranieri» *ex art. 3 Cost.*, o l'interpretazione della dottrina prevalente sull'intitolazione delle libertà di riunione e di associazione (libertà non direttamente appartenenti al campo dei diritti politici, ma sicuramente attigue ad essi)⁴⁹.

Restano, peraltro, alcuni elementi, nelle norme in tema di diritti politici, che militano nel senso della cittadinanza-nazionalità: dall'art. 51, co. 2, Cost., si può dedurre, con il ricorso all'argomento *a contrario*, che la parificazione ai cittadini solo degli «italiani non appartenenti alla Repubblica» per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, costituisce una prova dell'esclusione degli stranieri⁵⁰ (come a dire, dove si è reputato di estendere la sfera dei diritti politici anche a non cittadini è stata prevista una specifica eccezione, *ergo* se non lo è, non vi è una volontà in tal senso)⁵¹; dall'articolo 48, co. 3, Cost., che mira ad assicurare l'«effettività» dell'«esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero», risulta un *favor* per l'appartenenza formale e *ius sanguinis*⁵².

Spezza invece una lancia, se pur nel senso della possibilità, non ancora doverosità dell'estensione sulla base dell'appartenenza sostanziale, la previsione

48. Corte cost., sent. n. 104 del 1969 («Giurisprudenza costituzionale», 1969, pp. 1590-1591).

49. In una bibliografia amplissima, anche per ulteriori riferimenti, si veda Giorgis A., Grosso E., Losana M. (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, FrancoAngeli, Milano, 2017.

50. In questo senso, ad esempio, D'Orazio G., *Lo straniero...*, *op. cit.*, p. 311.

51. Con la possibilità di considerare altresì come, da un lato, il riferimento all'«italianità» segua un approccio nazionalista, ispirato allo *ius sanguinis*; dall'altro, come si tratti pur, sempre, comunque, di un superamento rispetto alla condizione di possesso della cittadinanza.

52. Fra chi sostiene che «l'aver riconosciuto il diritto di voto agli italiani all'estero è una conferma che: a) il diritto di voto è prerogativa esclusiva del cittadino; b) che la cittadinanza non è da ritenersi un fatto residenziale ma nazionale [...]», Frosini T. E., *Gli stranieri tra diritto...*, *op. cit.*; in senso diverso, cfr. Cuniberti M., *Alcune osservazioni...*, *op. cit.*

della cittadinanza europea, con il riconoscimento ai cittadini comunitari del diritto di voto alle elezioni comunali e per il Parlamento europeo in relazione alla residenza⁵³. Si incrina il legame cittadinanza-Stato nazionale e l'esclusività del rapporto cittadinanza-diritto politico: la cittadinanza comunitaria è – come è noto – derivata o accessoria, ma la sua introduzione frantuma l'immagine della cittadinanza come un “dentro o fuori” monolitico, aprendo la strada alla sua configurazione su più livelli, in primo luogo in riferimento alla residenza⁵⁴, anche nell'ambito dei diritti politici. Peraltro, al momento, pare difficile ipotizzare, in presenza di una politica comunitaria sempre più improntata nel segno della fortezza Europa, che si incentivino in seno all'Unione europea scelte nel senso di una maggior integrazione politica degli stranieri extracomunitari stabilmente residenti⁵⁵, risolvendosi quindi la rottura della monoliticità della cittadinanza in una semplice riproduzione, solo su un territorio più vasto, della logica escludente dei confini e dello *ius sanguinis*.

Sempre a livello europeo, nell'ambito del Consiglio d'Europa, apre potenzialmente al riconoscimento del diritto di voto agli stranieri (se pur limitatamente alle elezioni locali), la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, firmata a Strasburgo il 5 febbraio 1992⁵⁶: l'a-

53. Cfr. Carta europea dei diritti fondamentali, artt. 39-40; TFUE, art. 22.

54. Bascherini G., *Immigrazione e diritti fondamentali...*, op. cit., pp. 159-160, rileva come «gli sviluppi in ambito UE contribuiscono ad una frammentazione del modello unitario di cittadinanza nelle sue diverse componenti: identità collettiva, appartenenza e partecipazione politica, diritti sociali», ma sottolinea altresì come «questa frammentazione della cittadinanza si accompagna ad una riconferma del problematico legame tra nazionalità e partecipazione politica: mentre infatti per i cittadini europei la cittadinanza “politica” si sgancia dalla nazionalità, per i cittadini dei Paesi terzi tende invece a rafforzarsi in chiave escludente il vincolo tra appartenenza nazionale e partecipazione politica»; sul tema della «disaggregazione della cittadinanza», cfr., fra gli altri, Benhabib S., *Another Cosmopolitanism*, 2006, trad. it. *Cittadini globali. Cosmopolitismo e democrazia*, il Mulino, Bologna, 2008, spec. pp. 59-60.

55. Vi sono, invero, alcune risoluzioni e comunicazioni favorevoli all'estensione del diritto di voto alle elezioni municipali ai cittadini di Paesi terzi residenti da lungo tempo in uno Stato membro, ma restano al livello di una mera dichiarazione (per un esempio, si vedano Commissione europea, *Comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione* (COM (2003) 336, Bruxelles, 3.6.2003); Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 22 aprile 2009 su una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti* (2008/2331(INI)).

56. Sulla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, cfr., tra gli altri, Ungari P., *Sul voto amministrativo agli stranieri in Europa*, «I diritti dell'uomo», 1991, p. 45 s.; Melica L., *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 35 ss.; Colletta G., “Verso l'estensione del diritto di voto ai non cittadini”, in D'Aloia A. (a cura di), *Diritti e costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano, 2003, spec. p. 362; Zincone G., Ardovino S., *I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo*, «Le istituzioni del federalismo», 5, 2004, pp. 742-743. La Convenzione è stata recepita in Italia con legge n. 203 del 1994, che ha escluso dalla ratifica proprio il

desione alla Convenzione, tuttavia, è stata scarsa e fra gli aderenti la maggior parte degli Stati si è limitata a ratificare i primi due capitoli, più generici, con un *opting out* sul terzo, che prevede il voto alle elezioni locali⁵⁷.

Tornando all'articolo 48 della Costituzione, la cittadinanza può essere vista come il parametro che costituisce o, meglio, ha costituito, il criterio per identificare le persone umane che vivono in una determinata comunità⁵⁸. Quando tuttavia si realizza uno scarto fra coloro che partecipano alla vita della comunità e coloro che godono del diritto di voto⁵⁹, il criterio si rivela, in un orizzonte democratico, inadeguato; del resto, proprio la storia del suffragio è una storia di progressive estensioni⁶⁰.

La titolarità da parte degli stranieri del diritto di voto deve, cioè, essere riconosciuta quale (necessaria) implicazione della proclamazione, nell'art. 1 Cost., del principio democratico. Tale principio, che fornisce «il supremo criterio interpretativo di tutte le altre disposizioni», assumendo il «rango di supernorma»⁶¹, impone di considerare irrilevante (o di superare) la lettera dell'articolo 48 Costituzione, per scongiurare un *vulnus* al carattere democratico dello Stato⁶² e la nascita di una nuova classe di “sudditi” e di “esclusi”⁶³.

Capitolo C della Convenzione riguardante il «diritto di voto alle elezioni locali» (artt. 6-7); quanto, invece, agli Stati che hanno sottoscritto tale Capitolo essi per lo più già prevedevano forme di partecipazione alle elezioni locali degli stranieri.

57. La prima parte richiama i principi generali in materia di diritti fondamentali civili e politici; la seconda parte incentiva l'istituzione di organismi consultivi; la terza parte prevede l'impegno a riconoscere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali ad ogni residente straniero, dopo cinque anni di residenza regolare e abituale sul territorio nazionale (art. 6, co. 2, Parte C, della Convenzione di Strasburgo).

58. Vedi Grosso E., *La titolarità del diritto...*, *op. cit.*: «la causa di legittimazione della titolarità dei diritti politici non si ritrova in un dato formale (la cittadinanza-*nationalité*), ma nel dato sostanziale che è ad esso presupposto (l'individuazione di una comunità politica, cioè di un popolo, cioè di una cittadinanza-*citoyenneté*)» (p. 29).

59. Si ricorda che nel presente contributo, l'oggetto è in specifico il diritto di voto, non, genericamente, i diritti politici, il cui riconoscimento anche in capo agli stranieri (si pensi, ad esempio, al diritto di associarsi in partiti) non è (più) in discussione (il che, per inciso, vale a spezzare la monoliticità della riserva della categoria “diritti politici” al cittadino).

60. Per tutti, si ricorda Bobbio N., “Democrazia”, in Bobbio N., Matteucci N. (a cura di), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 1976, p. 301.

61. Mortati C., “Art. 1”, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1957, p. 2; *infra*, l'Autore si riferisce alla «stretta connessione che lega la qualifica di democrazia al gruppo delle norme successive alla prima, ciascuna delle quali assume, [...] la funzione di svolgerla e di integrarla» (p. 7).

62. Sul punto, cfr. Onida V., *Relazione introduttiva...*, *op. cit.*, p. 17: «c'è una contraddizione insita nel definire “democratica” una Repubblica che nega i diritti politici a una quota consistente e crescente degli individui che in essa vivono, spesso intenzionati a restarvi».

63. Cfr., ad esempio, Balibar É., *Razzismo, nazione e classe*, «criticaMarxista», 1993, p. 80; Dal Lago A., *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Fel-

Sempre restando all'articolo 1, l'argomentazione prospettata è suffragata dal riferimento alla sovranità popolare. Quest'ultima, seguendo la tesi crisafulliana, si manifesta non solo attraverso i diritti politici (sia che siano intesi in senso stretto come diritti elettorali sia in senso ampio come comprendenti anche la partecipazione attraverso i partiti politici), ma anche con l'esercizio di diritti come le libertà di riunione e di associazione⁶⁴.

L'esercizio dei diritti fondamentali, in altri termini, può configurarsi, per dirlo con le parole di Ferrajoli, come esercizio di sovranità popolare frammentata: «i diritti fondamentali danno forme e contenuti alla volontà popolare» e costituiscono «*frammenti di sovranità popolare*»⁶⁵.

Ne consegue che anche i non cittadini, esercitando i diritti, partecipano della sovranità, e che, pertanto, il popolo, titolare della sovranità, non coincide con il corpo elettorale⁶⁶, né con l'insieme di coloro che posseggono il titolo di cittadino⁶⁷.

Il carattere fondante la forma di Stato del lavoro (art. 1, Cost.), lo stretto legame fra l'art. 1 e l'art. 3, co. 2, Cost.⁶⁸, il riferimento all'«effettiva partecipazione di *tutti i lavoratori* all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, co. 2, Cost.) e alla «pari dignità sociale» (art. 3, co. 1, Cost.), così come l'insistenza sull'effettività, *alias* sul dato sostanziale, costituiscono, quindi, ulteriori elementi che fondano la necessità di un superamento delle barriere formali della cittadinanza. L'uguaglianza sostanziale esprime «l'idea della storicità del processo democratico e della progressiva estensione della democrazia»⁶⁹, nel suo anelito a ricongiungere aspetto formale e aspetto so-

trinelli, Milano, 2002, spec. p. 223; Ferrajoli L., *Principia iuris...*, *op. cit.*, che ragiona di «un nuovo proletariato», discriminato socialmente, economicamente e giuridicamente (p. 353).

64. Crisafulli V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, «Rassegna Giuliana di Diritto e Giurisprudenza», 1954, in particolare p. 40 ss.; nello stesso senso, cfr. Martines T., «Art. 56-58», in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, Tomo I, Bologna-Roma, 1984, p. 72.

65. Ferrajoli L., *Principia iuris...*, *op. cit.*, pp. 10-11.

66. Così Mortati C., «Art. 1», *op. cit.*, pp. 27-28; mentre, in senso critico sulla coincidenza fra corpo elettorale e popolo, cfr. Crisafulli V., *La sovranità popolare...*, *op. cit.*, spec. p. 26 ss.

67. Approfondite argomentazioni sul punto sono in Corsi C., *Sovranità popolare...*, *op. cit.*, p. 134 ss.

68. Sull'«essenziale collegamento tra il co. 2 dell'art. 3 e l'art. 1», ovvero sul nesso fra lavoro, partecipazione, uguaglianza, *ex multis*, cfr. Dogliani M., Giorgi C., *Costituzione italiana: art. 3*, Carocci, Roma, 2017, p. 101; Luciani M., *Radici e conseguenze della scelta repubblicana di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, «ADL - Argomenti di diritto del lavoro», 3, 2010, p. 634 s.; Basso L., «Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano», in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, v. IV: *Aspetti del sistema costituzionale*, Firenze, 1969, p. 17.

69. Cfr. Caravita B., *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984, p. 113.

stanziale⁷⁰, in tutte le tre accezioni alle quali si riferisce l'art. 3, co. 2, Cost.: politica, economica e sociale.

Nel senso della doverosità del riconoscimento del diritto di voto allo straniero, può quindi citarsi anche l'art. 2 Costituzione, in quanto fondante una «comunità di diritti e doveri», «più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto», la quale – come ha affermato la Corte costituzionale – «accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, *ricevono diritti e restituiscono doveri*, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei *corrispettivi doveri di solidarietà*, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza»⁷¹. Che lo straniero sia assoggetto ai doveri è indubbio⁷²; del resto alcuni di essi sono anche letteralmente intitolati a «tutti», come il dovere tributario (art. 53, co. 1, Cost.)⁷³. Certo in quest'ultimo caso si tratta del profilo economico della solidarietà, ma qual è il senso di distinguere fra le varie accezioni della solidarietà? In tal modo, fra l'altro, si viola esplicitamente il principio «*no taxation without representation*»⁷⁴ che «rappresentò, più di un secolo fa, un forte argomento nella lotta per la conquista del suffragio universale»⁷⁵.

Perplessità, semmai, sorgono in relazione all'attribuzione allo straniero dei diritti elettorali sulla base della considerazione della titolarità del dovere di «concorrere alle spese pubbliche», in quanto si potrebbe aprire la strada all'affermazione di corrispondenze fra doveri e diritti potenzialmente contrastanti con il principio democratico e di eguaglianza, come nell'ipotesi, ad esempio,

70. Vedi Pinelli C., *Società multiculturale e Stato costituzionale*, www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2009, nonché «Diritti fondamentali.it», 1, 2012, laddove ritiene il riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo «agli stranieri residenti nel Paese da un ragionevole periodo di tempo», non solo non «incompatibile con le premesse delle democrazie pluralistiche, ma corrisponde[nte] alle istanze di inclusività di cui si alimentano», nella prospettiva di una «piena effettività al principio di eguaglianza», pur non considerandolo «a portata di mano», ma «raggiungibile nel medio periodo» (*op. cit.*, p. 15).

71. Corte cost., sent. n. 172 del 1999 («Giurisprudenza costituzionale», 1999, p. 1703, corsivo mio, nda).

72. Per argomentazioni relative agli artt. 52 e 54, si rinvia a Algostino A., *I diritti politici dello straniero*, *op. cit.*, p. 234 ss.; sull'assoggettamento del non cittadino ai doveri, cfr. Grosso E., «I doveri costituzionali», in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Jovene, Napoli, 2010, p. 229 ss.

73. Sin dalle discussioni in sede di Assemblea Costituente viene espressamente specificato che «quel “tutti” riguarda anche gli stranieri» (intervento di Ruini, Assemblea costituente, seduta del 23 maggio 1947, in *La Costituzione*, *op. cit.*, vol. III, p. 1928).

74. Fra chi recentemente richiama il principio in questione, cfr., ad esempio, Panebianco A., «*Representation without Taxation*»: *l'idea di cittadinanza in Italia*, «il Mulino», 1991, p. 54 ss.

75. Grosso E., «Straniero (*status* costituzionale dello)», *op. cit.*, p. 178; cfr. anche Cunierti M., *La cittadinanza...*, *op. cit.*, p. 448.

della graduazione del diritto di voto in relazione a parametri censitari connessi all'assolvimento delle imposte sul reddito⁷⁶.

4. Osservazioni conclusive: il diritto di voto agli stranieri e la Costituzione controcorrente

Se si legge la Costituzione, nella prospettiva dei diritti umani e di una democrazia sostanziale, se si valorizza la sua tensione all'effettività e l'attuazione *magis ut valeat* delle sue norme, si può concludere nel senso che già *rebus sic stantibus* gli stranieri *devono* essere riconosciuti titolari del diritto di voto. Certo, nell'era dei decreti sicurezza che revocano la cittadinanza solo per coloro che in precedenza erano stranieri o criminalizzano chi salva i naufraghi, suona particolarmente utopica l'idea che lo straniero sia costituzionalmente riconosciuto titolare del diritto di voto, veicolando l'idea che esiste un solo *status* giuridico, quello della persona umana. Il giurista, tuttavia, non deve asserragliarsi nelle trincee dell'esegeta delle norme, o, peggio, crogiolarsi nel ruolo di servo del potere, ma deve provare a «scalare il cielo»⁷⁷: il diritto, oltre che stabilizzare le regole che disciplinano la vita di una società, ovvero tradurre e proiettare nel futuro i rapporti di forza⁷⁸, può avere anche una funzione di anticipazione normativa rispetto al “comune sentire”⁷⁹, ovvero una funzione promozionale⁸⁰.

76. *Ad adiuvandum*, a favore dell'estensione della titolarità del diritto di voto, si possono menzionare anche l'art. 6 Cost., nella volontà di rendere effettiva, dal punto di vista della rappresentanza, la tutela di minoranze interpretate in maniera evolutiva; l'art. 10, co. 3, Cost., appoggiandosi alla *ratio* del diritto di asilo, per riconoscere in capo all'asilato, superando indicazioni giurisprudenziali contrarie (Corte cost., sent. n. 11 del 1968), i diritti politici e, quindi, chiamare in causa il principio di eguaglianza e l'irragionevolezza dell'esclusione degli “altri” stranieri; gli articoli 10, 11 e 117, co. 1, Cost., quali “copertura” di norme internazionali che in ipotesi garantiscano il diritto di voto agli stranieri o si riferiscano ad una categoria ampia di diritti cosmopolitici comprensivi anche dei diritti politici.

77. Azzariti G., *I costituzionalisti al tempo di Babele*, «Costituzionalismo.it», 2, 2010.

78. Come altrove sostenuto (Algotino A., *Diritto proteiforme e conflitto sul diritto*, Giappichelli, Torino, 2018).

79. «Vale la pena di tentare», con la speranza – la storia lo ha già dimostrato – che anche se «la tutela di determinati interessi generali appare[isse] ai giuristi impossibile allo stato della legislazione», esplodano poi «linee interpretative clamorosamente nuove che nessuno» sarà «capace di frenare» (Palombarini G., *Dalla guerra all'immigrazione: quale politica del diritto di sinistra?*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2, 1999, p. 20).

80. Cfr. in proposito, fra gli altri, Barile P., “I diritti umani come diritti costituzionali”, in Caprioli S., Treggiari F. (a cura di), *Diritti umani e civiltà giuridica*, Stabilimento tipografico «Pliniana», Perugia, 1992: «accanto alla giuridicità, all'effettività e alla giustiziabilità esiste il diritto in funzione promozionale»; «il diritto segue di regola quelli che sono i mutamenti, i bisogni della società, ma è vero anche che talvolta può precederli» (p. 82); Spadaro A., “La transizione costituzionale. Ambiguità e polivalenza di un'importante no-

Esiste un solido terreno sul quale poggiare la scala verso il cielo, ed è la Costituzione: ai confini esterni che uccidono e ai confini interni che escludono, si può opporre una Costituzione che della persona umana fa il suo fulcro⁸¹ e che, proprio muovendo dalla consapevolezza dell'imperfezione della democrazia⁸² e dal rischio di astrattezza dei diritti, stabilisce un progetto per costruire la democrazia e rendere effettivi i diritti, insistendo sulla necessità di colmare il divario fra la realtà e le proclamazioni⁸³.

La Costituzione, *tutta*, oggi è *controcorrente*: inattuata dalle istituzioni e dalle forze politiche si trasforma sempre più in un progetto contro le istituzioni e l'indirizzo politico di maggioranza, è invocata da cittadini e movimenti sociali quale fondamento per scelte politiche *altre* rispetto a quelle esistenti. Essa trova in coloro che lottano per la casa e la dignità del lavoro, nei movimenti per la difesa dell'ambiente e del territorio, una nuova vita, mostrandosi ancora capace di sorreggere vecchie e nuove rivendicazioni di partecipazione, diritti, giustizia, come il diritto di voto per tutti coloro che partecipano alla vita della società.

zione di teoria generale”, in *Id.* (a cura di), *Le “trasformazioni” costituzionali nell’età della transizione*, Giappichelli, Torino, 2000, laddove sottolinea «l'importanza primigenia che ha, o potrebbe avere, il diritto – e segnatamente il diritto costituzionale – nel processo di formazione dei fatti», ricordando Heller, «quando affermava che, accanto a una forza “normativa” della “normalità”, esiste una forza “normalizzante” della “normatività”», e che «la funzione del diritto non è solo meramente *descrittiva*, ma anche eminentemente e squisitamente *prescrittiva*» (p. 80); per altre citazioni, si veda Bucci G., “Eguaglianza, immigrazione e libertà di circolazione nell’era della mondializzazione dell’economia”, in *Aa.Vv., Scritti in onore di Gianni Ferrara*, I, Giappichelli, Torino, 2005. Per tutti, sulla metamorfosi del diritto, da strumento essenzialmente di controllo sociale ad una «funzione promozionale», vedi Bobbio N., *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, spec. pp. 13-42.

81. Il principio personalista può essere definito come «*il principio*», con una «incomprimibile attitudine a pervadere l'intero campo costituzionale» e con la sua «“eccedenza assiologica”», che si rovescia su tutto l'ordinamento (Ruggeri A., *Il principio personalista e le sue proiezioni*, «Federalismi.it», 17, 2013).

82. Sulla «smisurata ambizione» della democrazia, e, insieme, sulla sua imperfezione, il suo essere «un intrico di conquiste», ma anche di cadute e «drammatiche smentite», si veda Mastropaolo A., *La democrazia è una causa persa? Paradossi di una invenzione imperfetta*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011.

83. Si vedano, per tutti, gli interventi in Assemblea Costituente di Togliatti e Basso (AC, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, *Resoconto sommario, Seduta di mercoledì 11 settembre 1946*, p. 30); Laconi (AC, *Seduta di mercoledì 5 marzo 1947*, pp. 1781-1872, e *Seduta pomeridiana di lunedì 24 marzo 1947*, p. 2421); Mattei (AC, *Seduta pomeridiana di martedì 18 marzo 1947*, p. 2270).