

# *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*

*Working Paper  
a cura di*

**ASGI**

Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione

---



**Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione  
International and European Forum on Migration Research**

*Il rapporto è stato commissionato dall'assessorato alla  
Solidarietà sociale, Politiche giovanili e Programmazione  
sanitaria della Provincia di Torino.*

## INDICE

### **Introduzione - Un'offerta di integrazione** (Giovanna Zincone)

### **Parte I - Panorama internazionale** (Guido Tintori).

**I.1 La partecipazione politica dei residenti immigrati provenienti da paesi terzi.**  
Premessa.

**I.2. Il livello sopranazionale.**

**I.3. Il livello comunitario.**

*3a. Cittadini comunitari.*

*3b. Cittadini non comunitari.*

**I.4. Il livello nazionale.**

**I.5. Il livello locale/municipale.**

### **Parte II - Il diritto di voto** (Valeria Ferraris).

**II.1 Panorama nazionale. Il dibattito in tema di diritto di voto dei cittadini stranieri.**

*II.1.1 La proposte di legge costituzionale volte all'introduzione del diritto di voto per i cittadini stranieri.*

*II.1.2 Principali caratteristiche dei disegni di legge e nodi sollevati.*

*II.1.3 Legge costituzionale o legge ordinaria?*

*II.1.4 Quale voto è possibile introdurre attraverso legislazione ordinaria? Voto locale o voto nazionale?* (Simona Ardovino)

**II.2 Diritto di voto. Le possibilità di intervento delle Regioni e degli enti locali.**

**Quadro normativo di riferimento** (Simona Ardovino).

*a) Livello circoscrizionale*

*b) Livello Comunale e provinciale*

*c) Livello regionale*

### **Parte III - Altri strumenti di partecipazione politica**

(Simona Ardovino-Valeria Ferraris)

**III.1 Quadro normativo di riferimento**

*a) I diversi organismi di consultazione a livello nazionale*

*b) I diversi organismi di consultazione a livello locale*

**III.2 Analisi delle tipologie, vantaggi e criticità. Alcune valutazioni di carattere indicativo sui diversi strumenti analizzati** (Simona Ardovino).

*III.2.1 Consulta e consigliere straniero aggiunto: i due istituti a confronto*

*III.2.2 Un bilancio indicativo di esperienze di partecipazione consultiva. Punti di forze e di debolezza*

*III.2.3 Conclusioni*

## **Parte IV - Casi studio: esperienze locali di partecipazione politica.**

### **IV.1 La Regione Emilia – Romagna (Ferraris)**

*IV.1.1 Il fermento degli enti locali emiliano – romagnoli.*

*IV.1.2 La Consulta Regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati...*

*IV.1.3 ...e le sue ricadute.*

*IV.1.4 Le proposte in tema di diritto di voto a livello regionale e comunale.*

### **IV.2 La città di Roma. (Ardovino)**

#### **IV.3 Ancona. (Ardovino)**

*IV.3.1 Il Comune...*

*IV.3.2 ..e la Provincia*

### **IV.4. La città di Torino. (Ferraris)**

*IV.4.1 Dalle Consulte cittadine...*

*IV.4.2. ...al diritto di voto circoscrizionale.*

### **IV.5 La città di Genova. (Ferraris)**

*IV.5.1 Il varo del diritto di voto...*

*IV.5.2 e l'annullamento da parte del governo.*

### **IV.6 Firenze. (Ardovino)**

*IV.6.1 Le esperienze del Comune di Firenze: dal Consiglio delle cittadine dei cittadini stranieri ed apolidi al diritto di voto per i Consigli di quartiere*

*IV.6.2 La provincia: tra Consiglio degli stranieri e Conferenza Provinciale permanente per l'immigrazione*

### **IV.7 La città di Lecce. (Ardovino)**

### **IV.8 La città di Padova. (Ferraris)**

*IV.8.1 I Consigli delle Comunità Straniere e la Consulta cittadina dell'immigrazione.*

### **IV.9 La città di Bolzano. (Ferraris)**

*IV.9.1 La Consulta comunale delle cittadine e dei cittadini stranieri ed apolidi residenti a Bolzano.*

### **IV.10 La città di Merano. (Ferraris)**

*IV.10.1 La Consulta comunale elettiva per le cittadine e i cittadini stranieri extra Ue e apolidi residenti a Merano.*

## **Parte V – Conclusioni (Massimo Pastore)**

### **TABELLE con il quadro completo delle esperienze.**

- *TABELLA RIASSUNTIVA DISEGNI DI LEGGE*
- *TABELLA RIASSUNTIVA ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE POLITICA A LIVELLO NAZIONALE CON DATA DI ISTITUZIONE, COMPETENZE E COMPOSIZIONE*
- *TABELLA RIASSUNTIVA ISTITUTI CONSULTIVI LIVELLO LOCALE*
- *TABELLA RIASSUNTIVA VOTO LOCALE*

# INTRODUZIONE

## Un' offerta di integrazione

(Giovanna Zincone)

Vale la pena, è utile provvedere ad offrire forme di partecipazione politica agli stranieri lungo residenti? E quali sono gli strumenti più adeguati? Le due questioni – come si vedrà- non possono essere del tutto slegate.

Comincio con **le motivazioni contro l'offerta**. Ci sono innanzitutto 1) *argomentazioni etniche*, che si possono sintetizzare nel rifiuto di accettare che minoranze straniere, percepite come estranee, facciano definitivamente parte della popolazione. Per inciso, la percezione di estraneità in Italia ed in Europa è evidentemente moderata rispetto agli stranieri comunitari che hanno ottenuto il diritto di voto alle elezioni locali ed europee in seguito al Trattato di Maastricht. Ci sono poi 2) *argomentazioni democratiche di stampo repubblicano*, che si possono sintetizzare nella esclusione non degli stranieri dalla popolazione e dalla cittadinanza, ma nella esclusione di quelle persone di origine straniera che non siano ancora divenuti cittadini. Abbiamo ritrovato, almeno fino ad un recente passato, le due motivazioni in due casi nazionali emblematici, quello tedesco e quello francese<sup>1</sup>. Entrambi quei sistemi giuridici, ancor oggi, rifiutano il voto locale agli immigrati.

Si tratta di casi e modelli diversi, che hanno subito – specie quello tedesco – notevoli mutamenti.

*Le argomentazioni etniche*. Il caso tedesco, che interpretava le ragioni etniche, è particolarmente interessante perché torna oggi nella retorica e nelle politiche pubbliche italiane in ritardo e distorto. La Germania aveva adottato il modello del *gastarbeiter*, del lavoratore ospite. Il modello prevedeva – come è noto – la rotazione dei lavoratori e comunque il ritorno in patria quando la loro utilità economica fosse esaurita. Questa interpretazione funzionalista e utilitarista del ruolo degli immigrati si accompagnava con politiche favorevoli al mantenimento della lingua e della pratica religiosa del paese di origine, in modo da agevolare il rientro in patria degli immigrati di prima generazione e dei loro figli. Si trattava di un multiculturalismo che mirava a segregare per potere rimpatriare. Era una strategia politica che poteva trovare una sponda favorevole nei progetti migratori degli stessi lavoratori stranieri che, frequentemente nelle fasi iniziali, programmano un rientro; si tratta tuttavia di un progetto che spesso non si realizza sia perché l'economia del paese di origine continua a non offrire opportunità, sia perché le seconde generazioni, cresciute nella nuova patria, non vogliono rientrare.

Il generale rifiuto delle minoranze straniere, di cui il rifiuto a concedere il voto a livello locale è un tassello, avviene oggi in Italia in forme tardive e contraddittorie: le stesse persone che auspicano il

---

<sup>1</sup> Una nota tipologia dei due modelli, anche se fin troppo netta e statica si deve a R. Brubaker (1997).

rientro, sono ostili a politiche multiculturali anche molto leggere, che potrebbero favorirlo. Penso all'opposizione a finanziare con denaro pubblico corsi di lingua araba, come è accaduto in passato a proposito di un'iniziativa della Regione Emilia Romagna, e non solo all'ostilità nei confronti di forme più forti come gli esperimenti milanesi, oggi estinti, di classi separate nella stessa scuola o di scuole separate. Il modello etnico 'ortodosso' prevede, accanto a concessioni multiculturali, non solo la mancata estensione di diritti politici a livello locale, ma anche un difficile percorso per la naturalizzazione degli stranieri in genere. A questo rifiuto generalizzato si accompagna un accesso privilegiato per gli stranieri di origine nazionale. La Costituzione tedesca, dopo la restaurazione democratica, all'articolo 116 considerava cittadini tutti i tedeschi inclusi nel *Reich*, prima del 31 dicembre 1937, prima delle grandi invasioni naziste. La Germania però ha rivisto la propria legge sulla cittadinanza, sia favorendo la naturalizzazione degli stranieri non di origine nazionale, in particolare per i ragazzi istruiti in Germania, sia limitando numericamente gli ingressi annuali degli stranieri di origine tedesca che avrebbero accesso immediato alla cittadinanza. Lo ha fatto perché il modello del *gastarbeiter* non funziona: gli immigrati si fermano ed è bene integrarli, l'offerta di cittadinanza è considerata un possibile strumento. Lo ha fatto perché la cittadinanza etnica non solo ha tratti xenofobi, ma si fonda su presupposti empiricamente infondati. Gli stranieri di origine nazionale hanno quasi sempre perso le radici culturali (ad esempio non parlano più la lingua originaria a meno che non sia la stessa del luogo in cui vivono), vogliono la cittadinanza soprattutto per ragioni sanamente opportunistiche (entrare con più facilità in Europa e negli Stati Uniti) e non per ricongiungersi ai connazionali e rientrare nella patria degli avi. I tedeschi recuperati alla patria gravano troppo sull'assistenza sociale in una situazione di welfare sotto stress, questo è uno dei motivi che ha spinto a limitarne gli ingressi.

L'Italia ha seguito – rispetto alla Germania – un percorso inverso. La legge n. 91/1992, rispetto alla precedente legge liberale n. 555/1912, ha reso più difficile l'accesso alla cittadinanza per i non comunitari: ha aumentato il numero di anni di residenza necessari per naturalizzarli da 5 a 10, mentre ha diminuito il tempo di attesa a 3 anni per gli stranieri di origine italiana (2 se minori residenti in Italia) e a 4 per i comunitari. La stessa legge ha consentito il riacquisto immediato anche per i residenti all'estero che l'avessero persa, avendo optato per un'altra cittadinanza, nonché per i loro discendenti. Un'altra serie di successivi provvedimenti ha esteso questa possibilità a categorie speciali di discendenti di ex italiani. Il processo di "rietnicizzazione" della cittadinanza, il premio cioè agli stranieri di origine nazionale o di un'area considerata etnicamente omogenea, sta investendo vari paesi europei, ma in quei casi è stata sospinta da fenomeni di reazione antimigrati (Arena, Nascimbene, Zincone, in corso di pubblicazione). In Italia, invece, la corsia preferenziale per gli stranieri di origine nazionale ha caratterizzato anche parlamentari favorevoli sia

all'immigrazione sia al voto locale per i non comunitari, e che però hanno rimandato non solo la decisione sul voto locale, ma anche la revisione generale della normativa sulla cittadinanza che avrebbe aperto la via diretta del voto politico. La Germania ha mantenuto per ora la chiusura rispetto alla partecipazione elettorale per gli immigrati non comunitari, ma ha almeno aperto loro la porta diretta della cittadinanza. E questa considerazione ci conduce alle seconde motivazioni contro il voto locale e al secondo modello.

*Le argomentazioni repubblicane.* In questo caso non c'è un rifiuto di accettare gli immigrati come componenti della popolazione, ma c'è la richiesta di un adeguamento dei nuovi arrivati alle regole del gioco di quel sistema politico. L'acquisizione dello status di cittadino è considerata un buon indicatore di una disposizione ad accettare quelle regole ed un requisito necessario per il diritto al voto a tutti i livelli. Se guardiamo al momento formativo dei diritti di cittadinanza in Francia, ci accorgiamo che fin dall'origine c'è una richiesta di lealtà alla Repubblica. La concezione della cittadinanza non è etnica ma "costituzionale": è cittadino chi condivide i valori della Repubblica. In questo modello la cittadinanza politica, la *citoyenneté*, viene prima e conta di più dell'appartenenza allo Stato, della *nationalité*. È solo con il Codice Civile Napoleonico che la cittadinanza come appartenenza allo Stato viene regolata in modo a sé stante; prima la regolazione serviva come un requisito quasi<sup>2</sup> necessario e non sufficiente per l'accesso ai diritti politici. La Costituzione del 1791 introduce lo *status* di cittadino come condizione uniforme sottraendola quindi alle decisioni dei 'parlamenti' regionali e ammette a quello *status* ebrei, neri e schiavi. Ma la 'qualità di francese' (l'appartenenza allo Stato), in quel contesto giuridico, è irrilevante rispetto alla qualità di cittadino come 'emancipato', titolare di diritti politici. Il cittadino emancipato è maschio, francese, deve aver compiuto 25 anni, deve pagare un'imposta pari almeno al salario base di tre giorni e giurare lealtà alla repubblica. La Costituzione prevede quindi una distinzione in base al sesso, al reddito e alla lealtà, cioè in base a criteri censitari, di genere e civici. Dal 1848 cadono i criteri censitari e dal 1945 quelli di genere, ma il criterio della lealtà alla repubblica rimane, almeno per gli stranieri. Visto che la cittadinanza dà accesso a tutti i diritti politici, il criterio della lealtà viene posto a guardia di quell'accesso: è automatico per i nati in Francia al compimento del 18esimo anno di età (ma questa attribuzione può essere rifiutata), è immediato, automatico e non ammette rifiuto, per gli stranieri nati in Francia da stranieri già nati in Francia. Nel primo caso il rifiuto è un'ammissione di scarsa lealtà (quindi non si diventa né cittadini, né votanti), nel secondo caso la lealtà della terza generazione viene data per scontata. La naturalizzazione degli adulti può essere richiesta dopo 5 anni di residenza (è discrezionale ma di fatto concessa con generosità) e prevede il giuramento di

---

<sup>2</sup> Ad alcuni stranieri benemeriti nel confronti della rivoluzione erano stati concessi i diritti politici, salvo poi a ghigliottinare alcuni di loro nel periodo del Terrore.

lealtà. Lo sbarramento della lealtà, quindi, con il tempo e con il suffragio universale di tutti i cittadini, è slittato: si presume o si chiede nell'accesso alla cittadinanza come appartenenza allo Stato (*nationalité*). Proprio per questo *nationalité* e *citoyenneté* non possono essere disgiunte: vota solo chi accetta di diventare cittadino.

All'origine di entrambi questi modelli c'è una visione statalista della cittadinanza: è lo Stato in base ai suoi criteri (etnici o repubblicani) che decide chi siano i cittadini e gli elettori, non si tratta di un processo di formazione graduale e spontaneo che si costruisce nella società civile. Nella teoria costituzionalista tedesca di fine Ottocento, l'elettore era considerato un organo dello Stato (Grosso 2001, pp. 7-8), una sorta di consulente che si poteva assumere o licenziare a seconda della sua utilità pubblica. Durante la rivoluzione in Francia erano considerati stranieri e indegni di esprimere le proprie preferenze tutti i nemici della repubblica. Ovviamente queste sono interpretazioni che possono nutrire regimi autoritari e che nessuno si sognerebbe di sostenere oggi in quei due sistemi politici democratici; quello che resta è il possibile distacco o il ruolo invertito tra Stato e società civile. Non è la società civile che plasma lo Stato, ma piuttosto il contrario: è lo Stato che deve regolare e formare la società secondo i propri criteri di selezione.

A questo punto entrano in campo **le motivazioni a favore dell'offerta**. Una parte cospicua di queste motivazioni è di stampo liberale o democratico, un'altra si radica piuttosto nell'opportunità politica e questo ci consente di riflettere anche sulle forme alternative di partecipazione rispetto al voto locale.

La prima motivazione è liberale ed è speculare alle radici delle motivazioni contro. 1) *Il sistema politico deve riflettere la società e le sue trasformazioni*. Le altre sono collegate a questa: 2) *un sistema politico che escluda una parte cospicua dei residenti e dei lavoratori si trasforma in un regime non democratico*; 3) *se una quota cospicua della popolazione è sottoposta a provvedimenti che non contribuisce a prendere, quella popolazione è ridotta alla condizione in cui si trovavano gli antichi sudditi*. Nei regimi liberali il suffragio non è universale, è normalmente collegato a condizioni di istruzione e di reddito, ma con il tempo i requisiti diventano meno stringenti (in Gran Bretagna si passa dall'affitto di grandi proprietà [1832] fino all'averne una semplice casa in affitto, cioè al non essere vagabondo [1884]). Man mano che fasce della popolazione vengono considerate come membri attivi della macchina sociale (dai borghesi, alle classi operaie), esse sono immesse nella società politica. L'immissione graduale avviene in due modi: con l'allentamento dei criteri di cui abbiamo già detto e con la crescita economica e culturale della società (coloro che possono contare su un'occupazione stabile e su un'istruzione minima crescono). Il modello societario ha una versione più elitaria (quella britannica) ed una più popolare, quella svedese, che poi si espande ad

altri paesi dell'area nordica, dove prima e per un periodo più lungo di tempo, i partiti dei lavoratori controllano addirittura il governo. Troviamo tra i paesi precursori l'Irlanda e Olanda che hanno subito l'influenza istituzionale inglese, nonché la Svezia e i paesi scandinavi. La Gran Bretagna, avendo ricevuto flussi dai paesi del Commonwealth, ha avuto per molto tempo "immigrati-cittadini", quindi votanti. Anche la Gran Bretagna, come oggi la Germania, ad un certo punto ha chiuso i flussi dei potenziali cittadini (1971) e solo inseguito ha limitato la cittadinanza di una parte dei suoi ex sudditi (1981). Ma la via della cittadinanza resta per loro più facile. Non solo i cittadini del vecchio impero hanno più facile accesso alla cittadinanza e quindi al voto politico, ma l'altra importante parte di immigrati ha comunque accesso al voto locale. Un'altra parte dei flussi veniva dall'Europa del Sud, essendo entrati sia Portogallo e Spagna (oltre ovviamente fin dall'origine, l'Italia) nonché la stessa Gran Bretagna all'interno dell'Unione Europea, queste adesioni hanno implicato con il Trattato di Maastricht la concessione a questi immigrati del voto a livello locale.

I paesi generosi nell'apertura della partecipazione politica sono sistemi politici che hanno per lo stesso motivo seguito a lungo politiche multiculturali di segno diverso da quelle tedesche: non erano ispirate a programmi di rimpatrio e di segregazione ma di rispetto delle minoranze. E però le stanno rivedendo perché pagano i costi di minoranze troppo introverse, chiuse nel proprio guscio minoritario. E perché l'aumento delle conflittualità interna ed internazionale, che si è fatta sentire anche in Gran Bretagna (con gli attentati del luglio 2005) e in Olanda con gli assassini di Fortuyn, prima, e Van Gogh poi fa sempre virare i sistemi politici verso il quadrante statalista. A fronte di una società civile inquieta e conflittuale, ordine, valori e comportamenti conformi vengono imposti da chi governa lo stato (Zincone 1992).

In buona sostanza, chi rifiuta la rappresentanza degli immigrati rifiuta una visione liberale dei sistemi politici che devono rispecchiare la società in cui sono inseriti. Rifiuta il principio democratico della rappresentanza per cui un uomo libero non può sottoporsi a leggi che non ha contribuito a formare. Inoltre, dato che gli immigrati svolgono in gran parte lavori manuali, chi rifiuta loro il voto taglia fuori una quota della classe lavoratrice e riporta i regimi democratici alla fase di avvio di quelli liberali, quando i lavoratori non abbienti non votavano.

Le altre motivazioni riguardano l'opportunità politica. *4a)* Visto che molti immigrati vengono da regimi politici a democrazia imperfetta e *4b)* visto che anche quelli di loro che vengono da regimi democratici o hanno lottato nei loro paesi per la democrazia non hanno grande esperienza della politica italiana, è opportuno farli esercitare in un'arena locale più vicina ai loro interessi quotidiani e meno "rischiosa" perché non può comportare conflitti di interesse tra paese di origine e paese di residenza. Infine *5) un'immissione tempestiva nell'elettorato generale crea le condizioni di un inserimento in strutture partitiche comuni e riduce i rischi di chiusure comunitarie.*



A questo punto è opportuno valutare la possibilità di far partire iniziative di voto locale senza una legge nazionale e l'opportunità di forme di rappresentanza alternative.

Come emerge da questo rapporto, sotto il profilo giuridico, una decisione a livello regionale per un voto locale (regionale, cittadino o provinciale) attualmente può considerarsi illegittima (Sentenze Corte Costituzionale n. 196/2003, 372/2004 e 379/2004). Una decisione a livello di statuto cittadino per il solo voto circoscrizionale è stata inizialmente respinta dal Consiglio di Stato, a meno che (caso più dubbio) si ammettesse l'ipotesi che i consigli circoscrizionali (o di quartiere o municipali) non rientrino nel novero degli "organi di governo", non essendo cioè espressione della volontà politica dei cittadini ma meri "strumenti amministrativi" di competenza comunale (Parere del Consiglio di Stato n. 8007/2004). Con maggiore fermezza, poi, lo stesso Consiglio di Stato ha rivisto la sua opinione (Parere n. 11074/04 del 6 luglio 2005), fornendo un'argomentazione di sostegno al Governo centrale contro l'inserimento del voto locale nello statuto genovese.

*Non è quindi percorribile in termini giuridici la via del voto a livello di provincia di Torino. Il che non esclude la mossa politica.* Il sindaco di Genova ha detto chiaramente che la sua era una mossa tesa a smuovere le acque perché qualcosa si decidesse a livello centrale. Diciamo che, nella consapevolezza di sfidare la legge, si può compiere un gesto politico. L'opportunità di questa mossa rientra in una sfera esclusivamente politica. Dato che il gesto è stato fatto da altri varrebbe almeno la pena di coordinarsi con i primi attori e con i prossimi a venire per costruire un effetto onda lunga.

*Le vie alternative delle consulte elettive hanno pro e contro. I pro sono 1) condizionati e valgono 2) sul breve periodo.* Condizionati perché il messaggio pubblico di coinvolgimento funziona se si è capaci di una grande mobilitazione: se a partecipare sono pochi si trasforma in un boomerang per i promotori. L'effetto positivo si esaurisce in breve. Hanno invece evidenti *controindicazioni* 3) *sul lungo periodo*, perché la creazione di liste su base etnica e il consolidamento di leadership comunitarie possono risultare *svantaggiose per gli stessi immigrati* che potrebbero "guadagnare di più" dal sostegno di una rete partitica e associativa che includa anche cittadini di origine nazionale. Potrebbero altresì e più in generale favorire un incapsulamento comunitario poco in sintonia con strategie di integrazione. Non so se l'espedito pensato dal gruppo di giuristi torinesi (premio alle liste non etniche) sia sufficiente ad evitare questi rischi.

La precedente esperienza fallita della Consulta torinese ha evidenziato 4) *un altro problema che riguarda anche altre forme di rappresentanza minore come i Consiglieri Aggiunti: l'irrilevanza. Un'irrilevanza che finisce per indispettire le persone coinvolte.*

Nessun coinvolgimento della società civile è gratis per un politico ed è meglio non tentarlo se non si è pronti a pagare i prezzi che comporta e non si riesce ad onorare l'impegno di un ascolto reale e fattivo.

# Parte I – Panorama Internazionale

(Guido Tintori)

## I.1. La partecipazione politica dei residenti immigrati provenienti da paesi terzi: il contesto Europeo. Premessa

Questo contributo intende offrire un quadro di sintesi generale sulla partecipazione politica degli immigrati in Europa, in modo da inquadrare nella cornice europea la situazione italiana – analizzata in dettaglio nelle sezioni successive del rapporto – e creare le premesse per eventuali riflessioni comparative.

A tale fine, si fornisce un'analisi dei principali dispositivi normativi, mirati a promuovere e regolamentare l'integrazione politica degli stranieri nei paesi europei su quattro livelli: 1) livello sopranazionale; 2) livello comunitario; 3) livello nazionale; 4) livello locale/municipale. Questi quattro livelli di analisi sono condotti attraverso due lenti di osservazione privilegiate: a) il processo di costruzione di una cittadinanza europea che, per quanto sviluppato all'interno di un percorso di integrazione comunitaria tra gli stati membri dell'Unione, ha necessariamente ricadute anche sulla definizione dei diritti elettorali connessi a una simile cittadinanza, potenzialmente interpretabili come svincolati da un'appartenenza nazionale e collegati piuttosto a un'effettiva partecipazione alla vita della comunità di residenza<sup>3</sup>; b) il processo di un decentramento sempre più deciso dei poteri amministrativi a livello locale/municipale, con la conseguenza che anche le politiche di inclusione degli immigrati nel tessuto sociale della comunità – dall'erogazione dei servizi sociali fondamentali all'offerta di partecipazione politica – trovano molto spesso in questa dimensione la loro declinazione più incisiva (AA.VV. 2004, p. 19; Ardovino 2005).

Due precisazioni prima di procedere con i contenuti. La prima è di natura semantica: nelle pagine che seguono, quando verrà utilizzato genericamente il termine di immigrati o stranieri in Europa, si farà riferimento agli stranieri non comunitari regolarmente residenti. L'approssimazione è dovuta al fatto che, rispetto al tema oggetto della trattazione, la condizione degli stranieri comunitari, come è noto, è stata disciplinata. La seconda riguarda il significato che assegniamo al concetto di partecipazione politica. In questo contesto, ci concentriamo sulle forme di rappresentanza e sull'accesso al diritto elettorale attivo e passivo, ma va da sé che l'espressione contiene un insieme di diritti e realizzazioni concrete – dalla libertà di espressione e di associazione a quella di

---

<sup>3</sup> Vero è che, da un punto di vista squisitamente tecnico-giuridico, la cittadinanza europea mantiene un carattere "ancillare" rispetto a quella nazionale di uno degli stati membri dell'Unione (Condinanzi *et al.*, 2003, p. 6). Tuttavia, la stessa dottrina tende a rimarcare come alcuni dei diritti connessi allo *status* di cittadinanza europea siano riconosciuti a chiunque risieda nell'Unione, evidenziando "come l'obiettivo ultimo sia [...] l'integrazione dello straniero (comunitario) nello Stato membro in cui risiede." È per tale motivo che in dottrina si accosta spesso la definizione di cittadinanza "duale" o "complementare" alla nozione di cittadinanza europea (*Idem*, p. 10; cfr. anche Kojanec, 1997).

partecipazione sindacale, per citarne solo alcune –, che nella nostra esposizione dovranno essere sacrificate sull'altare della sintesi.

## I.2. Il livello sopranazionale

Dal secondo dopoguerra in poi, la comunità internazionale si è posta l'obiettivo di costruire una gabbia di garanzie a tutela dei diritti civili dei lavoratori migranti. Un insieme di convenzioni e dichiarazioni di principio, lontane dunque dal rappresentare dispositivi normativi vincolanti, ha contribuito a creare una cornice internazionale di diritti di riferimento, a cui si sono ispirate anche le politiche di integrazione in ambito politico degli immigrati, realizzate dalle nazioni europee.

L'elenco che segue rappresenta una rassegna, in ordine cronologico, dei principali protocolli adottati:

- *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, approvata e proclamata dall'Assemblea generale dell'ONU il 10 dicembre 1948, estende a ogni individuo «tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione» (art. 2). Tra le libertà enunciate si annoverano la «libertà di pensiero, coscienza e religione» (art. 18), la «libertà di opinione» (art. 19) e la «libertà di riunione e di associazione pacifica» (art. 20)<sup>4</sup>.
- *Convenzione sui lavoratori migranti*, adottata dalla Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del Lavoro (ILO) l'1 luglio 1949, entrata in vigore il 22 gennaio 1952, ratificata dall'Italia mediante legge n. 1305 del 2 agosto 1952, stabilisce un quadro generale di garanzie contro la discriminazione dei lavoratori immigrati<sup>5</sup>.
- *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, firmata a Roma dal Consiglio d'Europa, il 4 novembre 1950, riprende agli articoli 9, 10 e 11 quanto riportato in riferimento alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo<sup>6</sup>.
- *Convenzione sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni*, adottata dalla Conferenza generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) il 28 giugno 1958, entrata in vigore il 15 giugno 1960, ratificata dall'Italia mediante legge n. 405 del 6 febbraio 1963, stabilisce all'articolo 1, comma 1b che costituisce discriminazione «ogni distinzione, esclusione o preferenza fondata sulla razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione politica, la discendenza nazionale o l'origine sociale, che ha per effetto di negare

---

<sup>4</sup> Fonte: <<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/itn.htm>> (10 maggio 2005).

<sup>5</sup> Fonte: <<http://www.ilo.org/public/italian/region/eurpro/rome/standards/c097.htm>> (10 maggio 2005).

<sup>6</sup> Fonte: <[http://www.unhcr.it/new\\_site/unhcr\\_unhcr/downloads/altrenorme\\_europea.pdf](http://www.unhcr.it/new_site/unhcr_unhcr/downloads/altrenorme_europea.pdf)> (10 maggio 2005)

o di alterare l'uguaglianza di possibilità o di trattamento in materia d'impiego o di professione»<sup>7</sup>.

- *Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale*, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 21 dicembre 1965, entrata in vigore il 4 gennaio 1969, siglata dall'Italia il 13 marzo 1968 e ratificata il 5 gennaio 1976<sup>8</sup>.
- *Convenzione sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti*, adottata dalla Conferenza generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) il 24 giugno 1975, entrata in vigore il 9 dicembre 1978, ratificata dall'Italia mediante legge n. 158 del 10 aprile 1981, definisce ulteriormente la figura del lavoratore migrante e le parità di opportunità e di trattamento ad essa connesse<sup>9</sup>.
- *Convenzione sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori immigrati e delle loro famiglie*, adottata attraverso la risoluzione 45/158 dall'Assemblea generale dell'ONU il 18 dicembre 1990, entrata in vigore l'1 luglio 2003, mai siglata dall'Italia<sup>10</sup>.

Vale la pena di considerare separatamente e in dettaglio la sola convenzione internazionale che tratti specificamente dell'integrazione politica degli immigrati. Si tratta della *Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale*, adottata dal Consiglio d'Europa il 5 febbraio 1992, entrata in vigore il 1 maggio 1997, ratificata dall'Italia il 26 maggio 1994<sup>11</sup>. Se al capitolo A la Convenzione si limita a recepire quanto affermato dalle convenzioni citate sin qui, e ribadire piena libertà di espressione, riunione e associazione ai residenti stranieri, indipendentemente dalla loro nazionalità (art. 3), già al capitolo B (art. 5) si affronta il tema della rappresentanza e della partecipazione degli stranieri, là dove il testo «incoraggia [...] l'istituzione di organismi consultivi e l'adozione di dispositivi per consentire agli stranieri residenti di formulare ed esprimere pareri sui temi della vita politica che li riguardano più da vicino» (Caponio 2000, p. 360). Il capitolo C (art. 6) riconosce il diritto di voto attivo e passivo a livello locale a tutti gli stranieri, che risiedano legalmente in un paese da almeno cinque anni. Come è possibile osservare dalla Tabella 1, ad oggi, solo dieci stati membri del Consiglio d'Europa hanno siglato la Convenzione. Ancora meno, sette, sono le nazioni che lo hanno ratificato.

---

<sup>7</sup> Fonte: <<http://www.ilo.org/public/italian/region/eurpro/rome/standards/c111.htm>> (10 maggio 2005).

<sup>8</sup> Fonte: <<http://www.ohchr.org/english/law/cerd.htm>> e <<http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/2.htm>> (10 maggio 1965).

<sup>9</sup> Fonte: <<http://www.ilo.org/public/italian/region/eurpro/rome/standards/c143.htm>> (10 maggio 2005).

<sup>10</sup> Fonte: <<http://www.ohchr.org/english/law/cmw.htm>> (10 maggio 2005).

<sup>11</sup> Fonte: <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=144&CM=8&DF=5/11/05&CL=ITA>> (10 maggio 2005).

Tabella 1 Lista dei paesi membri del Consiglio d'Europa e adesioni alla Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale<sup>12</sup>.

Stati	Firma	Ratifica	Entrata in vigore	Rinv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albania	09/06/2004									
Andorra										
Armenia										
Austria										
Azerbaijan										
Belgio										
Bosnia e Erzegovina										
Bulgaria										
Cipro	15/11/1996									
Croazia										
Danimarca	05/02/1992	06/04/2000	01/08/2000					<b>X</b>		
Estonia										
ex-Repubblica Jugoslava di Macedonia										
Finlandia	26/08/1997	12/01/2001	01/05/2001			<b>X</b>				
Francia										
Georgia										
Germania										
Gran Bretagna	05/02/1992									
Grecia										
Irlanda										
Islanda	11/02/2004	11/02/2004	01/06/2004							
Italia	05/02/1992	26/05/1994	01/05/1997			<b>X</b>				
Lettonia										
Liechtenstein										
Lituania										
Lussemburgo										
Malta										

<sup>12</sup> Fonte: <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=8&DF=10/05/05&CL=ITA>> (10 maggio 2005).

Moldavia										
Monaco										
Norvegia	09/08/1993	09/08/1993	01/05/1997					X		
Paesi Bassi	30/11/1994	28/01/1997	01/05/1997			X		X		
Polonia										
Portogallo										
Repubblica Ceca	07/06/2000									
Repubblica Slovacca										
Romania										
Russia										
San Marino										
Serbia e Montenegro										
Slovenia										
Spagna										
Svezia	05/02/1992	12/02/1993	01/05/1997							
Svizzera										
Turchia										
Ucraina										
Ungheria										

**Legenda** :a.: Adesione - s.: Firma senza riserva di ratifica - su.: Successione - r.: Firma "ad referendum". R.: Riserve - D.: Dichiarazioni - A.: Autorità - T.: Applicazione Territoriale - C.: Comunicazione - O.: Obiezione.

**Fonte:** Ufficio dei Trattati, <<http://conventions.coe.int/>>

L'Italia fa parte delle sette nazioni europee che hanno aderito alla Convenzione (mediante legge n. 203 del 26 maggio 1994). Tuttavia, il nostro paese ha ratificato la Convenzione con l'esclusione del capitolo C, perché ritenuto in conflitto con l'art. 48 della Costituzione, non accogliendo dunque l'estensione del suffragio agli stranieri a livello locale. Nella sezione riguardante il contesto italiano, si darà ampio conto del dibattito svoltosi – e tuttora in corso – intorno a questo punto, che appare come il nodo di più difficile risoluzione sul piano giuridico-costituzionale. A noi è sufficiente rilevare qui, che la Convenzione di Strasburgo si rivela uno «strumento ancora piuttosto debole e dallo scarso effetto trainante» (Ardovino 2005).

### **I.3. Il livello comunitario<sup>13</sup>**

Anche nel contesto politico e istituzionale comunitario, la partecipazione politica degli stranieri residenti negli stati membri dell'Unione è stato ed è tuttora oggetto di attenzione sempre crescente. È necessario però distinguere due fasi: a) in un primo momento, lo sforzo è stato mirato principalmente a definire i diritti politici dei cittadini comunitari residenti in uno stato membro diverso da quello di appartenenza; b) una volta disciplinati tali diritti, per la prima volta attraverso la ratifica del Trattato di Maastricht nel 1992, le istituzioni comunitarie hanno affrontato, con interesse diseguale, la questione dello *status* dei cittadini di paesi terzi residenti in uno stato dell'Unione e dei loro diritti politici.

#### **3a. Cittadini comunitari**

I diritti politici dei cittadini comunitari sono stati ritenuti un fattore rilevante nel processo di integrazione comunitaria tra gli stati membri dell'Unione, perlomeno a partire dal *summit* di Parigi del 9-10 dicembre 1974, quando fu istituita una speciale commissione di studio per la realizzazione di un'Europa dei cittadini, la quale curò un intero capitolo sul tema, contenuto all'interno del Rapporto Tindemans del 1975. Anche il Parlamento europeo lavorò all'istituzione di una cittadinanza comunitaria mediante la risoluzione del 12 dicembre 1977<sup>14</sup> e con il *Progetto di trattato sull'Unione europea* del febbraio 1984 (Condinanzi *et al.*, 2003, p. 2). Sempre nel 1984, il Consiglio europeo di Fontainebleau procedette alla creazione di un comitato, denominato *Europa dei cittadini*, il cui compito principale risiedeva nel delineare profilo e contenuti di concetti quali «identità europea» e «cittadinanza europea», fino a quel momento ritenuti alquanto astratti.

Fu solo, però, con la *Proposta di direttiva sul diritto di voto dei cittadini originari di Stati membri alle elezioni municipali nello Stato membro di residenza*<sup>15</sup>, redatta dalla Commissione nel giugno 1988, che si passò da una fase che potremmo definire teorica e di studio a una più concreta declinazione del concetto di cittadinanza europea. Nonostante la proposta non sia mai giunta a ottenere un'approvazione da parte del Consiglio, costituì la premessa delle sezioni sui diritti elettorali dei cittadini membri, in seguito introdotte nel Trattato di Maastricht.

Il *Trattato che istituisce la Comunità Europea (Trattato di Maastricht)*, approvato l'11 dicembre 1991 e ratificato il 7 febbraio 1992, è il dispositivo giuridico mediante il quale la questione dei diritti di cittadinanza a livello comunitario è stata infine normata. Nello specifico, i diritti politici collegati alla cittadinanza europea sono descritti al capo II, parte 2, articolo 8b, attraverso il quale è sancito che ai cittadini di paesi membri sia assegnato il diritto di elettorato attivo e passivo alle

---

<sup>13</sup> La stesura del presente paragrafo è basata, ove non sia specificato altrimenti, su Caponio 2000, pp. 358-361, e AA.VV. 2004, pp. 27-29.

<sup>14</sup> GUCE, C 299, 12 dicembre 1977.

<sup>15</sup> COM (88) 371 final, 24 giugno 1988.



elezioni locali e alle elezioni per il Parlamento europeo. L'ultima formulazione del Trattato, nella versione consolidata e rinumerata in base all'art. 12 del Trattato di Amsterdam del 1 maggio 1999<sup>16</sup>, all'articolo 19 recita:

«1. Ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Tale diritto sarà esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio adotta, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo; tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustifichino.

2. Fatte salve le disposizioni dell'articolo 190, paragrafo 4, e le disposizioni adottate in applicazione di quest'ultimo, ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Tale diritto sarà esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio adotta, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo; tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustifichino.»

Anche la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*<sup>17</sup>, approvata il 14 novembre 2000 dal Parlamento europeo e proclamata a Nizza il 7 dicembre, ha consolidato quanto sancito dal Trattato di Amsterdam in materia di cittadinanza europea. Al capo V (Cittadinanza), gli articoli 39 e 40 recitano:

*«Articolo 39 Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo*

1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

2. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto.

*Articolo 40 Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali*

Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.»

---

<sup>16</sup> GUCE 325/33, 24 dicembre 2002.

<sup>17</sup> GUCE C 364/3, 18 dicembre 2000. Fonte: <[http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text\\_it.pdf](http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_it.pdf)>

La declinazione dei diritti politici per i cittadini comunitari collegata allo *status* di residenza, come abbiamo appena riportato, istituisce *de facto* una cittadinanza europea fondata sul principio di residenza e non più – meglio, non solo – sul principio di appartenenza nazionale. Una volta assunto lo *status* di residenza come condizione di accesso ai diritti politici, si pone la questione dell'opportunità di un'estensione degli stessi diritti anche a quei cittadini di paesi terzi, che abbiano stabilito il proprio domicilio permanente in uno stato dell'Unione. Il dibattito sul godimento dei diritti elettorali, attivi e passivi, da parte degli immigrati, non risulta più confinato soltanto sul piano dei principi – l'opportunità di affiancare un'integrazione anche politica a quella economica e sociale degli stranieri residenti in Europa –, ma si arricchisce così di un elemento ulteriore. L'effettiva partecipazione di uno straniero alla vita della comunità in cui risiede può dare accesso a diritti diversi a seconda che si tratti di un cittadino comunitario o non comunitario? Non è discriminatorio introdurre una simile disuguaglianza giuridica tra straniero comunitario e non comunitario, entrambi residenti in uno stato dell'Unione, in termini di accesso ai diritti elettorali?

### **3b. Cittadini non comunitari**

I singoli governi nazionali hanno manifestato decise resistenze a delegare all'Unione le proprie prerogative di disciplina in materia di accesso alla cittadinanza e ai diritti elettorali per gli stranieri non comunitari residenti all'interno dei loro confini. L'Unione ha in parte accolto tali resistenze come dimostrano le deroghe emesse dal Consiglio in relazione ai diritti politici degli stranieri, contenute nelle direttive di attuazione al Trattato di Maastricht<sup>18</sup>. In base a tali direttive, agli stati membri è concesso di introdurre determinate limitazioni alla partecipazione nella vita politica nazionale persino degli stranieri comunitari. Per esempio, è «data [loro] facoltà di escludere dalle cariche di sindaco o vicesindaco i residenti cittadini di un altro stato dell'UE» o «restringere i diritti di voto, sia attivi sia passivi, alle elezioni europee e locali qualora in un dato stato membro la proporzione tra cittadini dell'Unione non nazionali in età per votare superi il 20% del corpo elettorale» (Caponio 2000, p. 359).

Sembrerebbe dunque essersi affermata un'interpretazione riduttiva, piuttosto che estensiva, degli ambiti della cittadinanza europea, stabiliti dal testo del Trattato di Maastricht in poi.

In verità, il tema dell'estensione del suffragio agli immigrati residenti in uno stato dell'Unione è stato diffusamente affrontato attraverso una nutrita serie di atti. Come è stato più volte ricordato, le politiche di integrazione nella regolamentazione dei fenomeni migratori in ambito comunitario hanno assunto un'importanza sempre maggiore. Anche gli aspetti legati alla partecipazione politica degli immigrati non sono stati trascurati dalle istituzioni europee.

---

<sup>18</sup> Direttiva 93/109/EC, del 6 dicembre 1999, e direttiva 94/80/EC, del 31 dicembre 1994.

Scorrendo le conclusioni della presidenza del *Consiglio europeo di Tampere*<sup>19</sup>, convocato in riunione straordinaria il 15-16 ottobre 1999 per discutere la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea, l'*Equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi* è indicato come uno dei pilastri delle politiche di immigrazione. Ai paragrafi 18 e 21 è dichiarato<sup>20</sup>:

«18. L'Unione europea deve garantire l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri. **Una politica di integrazione più incisiva dovrebbe mirare a garantire loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'UE.** Essa dovrebbe inoltre rafforzare la non discriminazione nella vita economica, sociale e culturale e prevedere l'elaborazione di misure contro il razzismo e la xenofobia.

21. **Occorre ravvicinare lo status giuridico dei cittadini dei paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri. Alle persone che hanno soggiornato legalmente in uno Stato membro per un periodo di tempo da definire e che sono in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata dovrebbe essere garantita in tale Stato membro una serie di diritti uniformi il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'UE**, ad esempio il diritto a ottenere la residenza, ricevere un'istruzione, esercitare un'attività in qualità di lavoratore dipendente o autonomo; va inoltre riconosciuto il principio della non discriminazione rispetto ai cittadini dello Stato di soggiorno. **Il Consiglio europeo approva l'obiettivo di offrire ai cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente in maniera prolungata l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono.**»

Anche la *Risoluzione sulla situazione dei diritti fondamentali dell'Unione*<sup>21</sup>, licenziata il 21 giugno 2001 da parte della Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, raccomanda, ai paragrafi 115, 119 e 120, l'adozione della convenzione di Strasburgo del 1992 agli stati membri, che non avessero ancora proceduto in tal senso, in modo da estendere ai cittadini di paesi terzi i diritti garantiti ai cittadini comunitari dal Trattato di Maastricht.

A testimonianza di come l'Unione non proceda speditamente e in maniera lineare riguardo all'argomento da noi trattato, il *Consiglio del Vertice di Siviglia*, tenutosi il 21-22 giugno 2002, ribadisce genericamente la centralità delle politiche di integrazione dei cittadini dei paesi terzi, l'importanza di una definizione del loro *status* giuridico, senza però affrontare in nessun punto la questione del diritto di voto. Altrettanto poco incisiva è la *Risoluzione sulla situazione dei diritti*

---

<sup>19</sup> Fonte: <[http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99\\_it.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_it.htm)> (10 maggio 2005).

<sup>20</sup> Grassetto dell'autore.

<sup>21</sup> Ris. N. A5-0223/2001. Fonte: <<http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=REPORT&L=EN&PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2001-0223+0+NOT+SGML+V0//EN>> (10 maggio 2005).

*fondamentali dell'Unione*<sup>22</sup> del Parlamento europeo del gennaio 2003, la quale ribadisce i contenuti della risoluzione del giugno 2001 e propone di fissare (par. 136) in 3 anni il requisito minimo di residenza dei cittadini di paesi terzi per l'accesso al diritto elettorale attivo e passivo.

Degna di nota è la comunicazione della Commissione su immigrazione, integrazione e occupazione del 3 giugno 2003<sup>23</sup>, nella quale l'integrazione degli immigrati in ambito politico è collocata, nell'ottica della "strategia di Lisbona", sullo stesso piano della gestione economica dei flussi e del controllo delle frontiere, come un fattore cruciale e organico – e non affrontabile in un secondo momento quindi – al processo di realizzazione di una società europea maggiormente coesa. La medesima comunicazione raccomanda inoltre che nel Trattato Costituzionale siano poste le basi legali per la definizione di una cittadinanza civile per i migranti residenti nei territori dell'Unione.

Procedendo in ordine cronologico, riportiamo la risoluzione del Parlamento europeo su immigrazione, integrazione e occupazione<sup>24</sup> del gennaio 2004, che accoglie il contenuto della comunicazione appena citata, sostiene l'attribuzione di stato giuridicamente vincolante alla carta dei diritti fondamentali, sottolinea ulteriormente l'importanza dello *status* di cittadinanza civile, come condizione perché tra gli immigrati nasca un senso più pieno di appartenenza a una comunità, anche attraverso il diritto di voto alle elezioni locali ed europee (par. 33).

Alla stessa stregua, la *Prima relazione annuale su migrazione e integrazione*<sup>25</sup>, licenziata dalla Commissione il 16 luglio 2004, riporta i progressi riguardo l'estensione agli immigrati dei diritti politici a livello locale compiuti da Belgio e Lussemburgo e raccomanda un'armonizzazione in tempi brevi tra tutti gli stati membri nel garantire agli stranieri la partecipazione politica in ambito locale e comunitario. La Commissione, ricordando il parere favorevole del Parlamento europeo, suggerisce l'entrata in vigore della direttiva del Consiglio europeo sui cittadini lungo residenti provenienti da paesi terzi<sup>26</sup>, prevista per il 23 gennaio 2006, come termine opportuno per assegnare i diritti politici agli immigrati residenti nell'Unione.

Concludiamo la nostra rassegna degli atti comunitari in materia di partecipazione politica degli immigrati con il *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*<sup>27</sup>. Sottoscritto dai governi degli stati membri il 29 ottobre 2004 a Roma, il Trattato costituzionale non contiene nessun riferimento a una *cittadinanza civile*, slegata quindi dall'appartenenza nazionale, per gli stranieri di paesi terzi, e

---

<sup>22</sup> Ris. N. (2001) (2001/2014 (ini)), del 15 gennaio 2003.

<sup>23</sup> (COM(2003)336). Fonte: <[http://europa.eu.int/eur-lex/it/com/cnc/2003/com2003\\_0336it01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/it/com/cnc/2003/com2003_0336it01.pdf)> (10 maggio 2005).

<sup>24</sup> Ris. n. P5\_TA-PROV(2004)0028), del 15 gennaio 2004.

<sup>25</sup> (COM(2004) 508 final). Fonte: <[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_analysis/docs/com\\_508\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/docs/com_508_en.pdf)> (10 maggio 2005).

<sup>26</sup> Direttiva 2003/109/EC, 25 novembre 2003. Fonte: <[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/l\\_016/l\\_01620040123en00440053.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/l_016/l_01620040123en00440053.pdf)> (10 maggio 2005).

<sup>27</sup> Fonte: <<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:IT:HTML>> (10 maggio 2005).

non recepisce dunque quanto raccomandato nella comunicazione della Commissione del giugno 2003.

Un commento finale a questa sezione. Riguardo la partecipazione politica degli immigrati in ambito comunitario si registra l'assenza di dispositivi normativi giuridicamente vincolanti. Tuttavia, nonostante alcune oscillazioni nel definire le priorità in tema di integrazione degli immigrati, pare di potere affermare che l'indirizzo politico intrapreso dalle istituzioni dell'Unione si diriga decisamente verso un'estensione, in tempi relativamente brevi, dei diritti elettorali a livello locale ed europeo anche ai lungo residenti di paesi terzi, equiparando la loro condizione giuridica a quella dei cittadini comunitari. La difficoltà maggiore sembra risiedere nella resistenza opposta dai governi nazionali a delegare all'Unione le proprie prerogative in materia di cittadinanza in senso politico. È però vero, come vedremo nel paragrafo che segue, che in tempi recenti vi è stato un incremento tra le nazioni in Europa che hanno esteso il suffragio agli immigrati per le elezioni locali. Tale tendenza, senza dubbio, ha sortito come conseguenza quella di stimolare il dibattito sull'opportunità di riconoscere i diritti elettorali agli immigrati, anche all'interno di quegli stati in cui tale provvedimento non compariva in cima all'agenda politica dei governi in carica. Tutto ciò non è però sufficiente per poter parlare di un processo di convergenza in atto tra le diverse esperienze europee di integrazione politica degli immigrati a livello locale.

#### **I.4. Il livello nazionale**

Le nazioni europee – non solo gli stati membri dell'Unione europea, come avremo modo di vedere – hanno disciplinato la questione dei diritti elettorali e della rappresentanza politica degli immigrati residenti in modo estremamente eterogeneo e in tempi assolutamente diversi. L'accesso al diritto di voto si presenta, comparando i singoli casi nazionali, in modo assai differenziato. Talvolta, sono i soggetti cui è riconosciuto il diritto di suffragio a marcare la distinzione da un caso all'altro (tutti i cittadini stranieri, solo alcuni gruppi nazionali – per esempio gli scandinavi –, solo alcune nazionalità a condizione di reciprocità, solo cittadini europei, ecc.). Talaltra è il livello elettorale cui è concesso di votare (municipale, provinciale, regionale, cantonale, ecc.).

Le tabelle 3.1 e 3.2<sup>28</sup> riportano in sintesi la situazione dei diritti elettorali locali degli stranieri non comunitari nei paesi UE e non UE.

Tabella 3.1: Diritti elettorali locali<sup>29</sup> stranieri non-UE nei Paesi UE

---

<sup>28</sup> Le tabelle sono riportate da Ardovino 2005.

<sup>29</sup> La tabella 3.1 e 3.2 intendono offrire un quadro generale e semplificato dell'accesso ai diritti elettorali per gli Stranieri non comunitari in Europea. Per favorire una lettura chiara e immediata, normalmente non vengono presi in considerazione alcuni dati pur rilevanti, tra i quali *in primis* le differenze tra diritto di voto attivo e diritto di voto

<b>PAESI UE</b>	<b>Anno di adozione della Legislazione</b>	<b>Anni di residenza richiesti</b>	<b>Categorie di stranieri non-UE</b>	<b>Livello</b>
<b>Belgio</b>	2004	5	Tutti	Comunale (ma solo voto attivo)
<b>Danimarca</b>	a: 1977 b: 1981	a: 0 (3 fino al 1995) b: 3	a: Paesi Nordici b: Tutti gli altri	Comunale, Provinciale
<b>Estonia</b>	1996	5	Tutti	Comunale
<b>Finlandia</b>	a: 1981 b: 1991	a: 0 b: 2	a: Paesi Nordici b: Tutti gli altri	Comunale
<b>Irlanda</b>	1963 (ma voto passivo solo 1974)	0 (6 mesi fino al 1985)	Tutti	Comunale
<b>Lituania</b>	2002	0 (ma richiesta carta di sogg. che prevede a sua volta 5 anni di residenza)	Tutti	Comunale
<b>Lussemburgo</b>	2003	5	Tutti	Comunale
<b>Malta</b>	1993	6 mesi negli ultimi 18 mesi	Regno Unito	Comunale, Regionale
<b>Paesi Bassi</b>	1985	5	Tutti	Comunale
<b>Portogallo</b>	a: 1971 b: 1982 c,d: 1997	a,b: 2 c,d: 3	a: Brasile b: Capo Verde c: Perù, Uruguay d: Argentina, Cile, Estonia, Israele, Norvegia, Venezuela (c,d: reciprocità)	a:Comunale, Nazionale, Pres. Repubblica b,c,d: comunale (ma solo a,b,c hanno dir. di voto passivo dopo 3/5

passivo. Inoltre, il “livello” viene semplificato in categorie quali “Comunale, Provinciale, Regionale” che non sempre rispecchiano esattamente l’ordinamento costituzionale dello Stato relativo.

				anni di resid.)
<b>Regno Unito</b>	1972	0	Irlanda e Paesi del Commonwealth	Comunale, Provinciale, Regionale
<b>Repubblica Ceca</b>	2001	0 (ma solo con carta di sogg. che prevede a sua volta 8 anni di residenza)	Nessuno (ma è prevista clausola di reciprocità in trattati internazionali)	Comunale
<b>Slovacchia</b>	2002	0 (ma solo con carta di sogg. che prevede a sua volta 10 anni di residenza)	Tutti	Comunale
<b>Slovenia</b>	2002	0 (ma solo con carta di sogg. che prevede a sua volta 8 anni di residenza)	Tutti	Comunale
<b>Spagna</b>	1985	0	Norvegia (reciprocità)	Comunale
<b>Svezia</b>	1975	a: 0 (3 prima del 1997) b: 3	a: Norvegia, Islanda b: Tutti gli altri	Comunale , Provinciale
<b>Ungheria</b>	1990	0	Tutti	Comunale, Provinciale

*Fonte: adattamento e aggiornamento da H. Waldrauch, "Electoral Rights for Foreign Nationals: A Comparative Overview of Regulations in 36 Countries", National Europe Centre Paper, 2003*

Tabella 3.2

Tabella 3: Diritti Elettorali Locali Stranieri non-UE in Paesi europei non appartenenti all'UE				
Paesi europei	Anno di Adozione della Legislazione	Anni di Residenza richiesti	Categorie di Stranieri Non-UE	Livello
Islanda	a: 1986 b: 2002	a: 3 b: 5	a: Paesi Nordici b: Tutti gli altri	Comunale
Norvegia	a: 1978 b: 1983	a,b: 3  a: 10 nel Cantone	a: Paesi Nordici b: Tutti gli altri	Comunale, Provinciale
Svizzera, Cantoni di: a: Jura b: Neuchâtel c: Vaud d: Fribourg e: Appenzell Rhodes-Extérieures*	a: 1979 b: 1849 c: 2003 d: 2004 e: 1995	b: 1 nel Comune  c: 1° in Svizzera + 3 nel Cantone  d: 5 nel Cantone  e: 10 in Svizzera + 5 nel Cantone	a,b,c,d,e: Tutti	a: Comunale, Regionale  b,c,d,e: Comunale

Fonte: adattamento e aggiornamento da H. Waldrauch, "Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries", National Europe Centre Paper, 2003

L'estrema complessità del quadro cui ci troviamo di fronte può essere, in parte, spiegata da alcuni fattori.

a) La *datazione del fenomeno immigratorio*, che varia notevolmente da nazione a nazione. Belgio, Francia e Svizzera hanno registrato flussi sensibili di lavoratori in ingresso già a cavallo tra XIX e XX secolo. Pur conoscendo momenti di picco e di calo, il fenomeno è rimasto quantitativamente assai significativo fino ai giorni nostri. Altri paesi europei, come Austria, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia sono diventati paesi di immigrazione nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale. Infine, vi sono i paesi cosiddetti di recente immigrazione, come Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo e Spagna, che hanno un passato comune di fenomeni migratori in uscita notevoli. A rigor di logica, ci si potrebbe aspettare che i paesi a più antica immigrazione abbiano affrontato e, conseguentemente, normato prima dei paesi a immigrazione più recente gli aspetti che riguardano anche l'integrazione politica dello *stock* di immigrati residenti. Ovviamente, una simile lettura peccherebbe di eccessiva *naïveté*, trascurando perlomeno altre due variabili fondamentali.

b) I *modelli di integrazione* e le *politiche di immigrazione* che derivano da tali modelli. È messo qui in luce il tipo di percezione – e grado di accettazione<sup>30</sup> – che i governi nazionali hanno nei confronti dell'immigrazione. Essendo stato trattato il tema dettagliatamente in sede di introduzione, non occorrerà aggiungere qui considerazioni ulteriori (si veda anche Penninx *et al.*, 2004, pp. 152-154).

<sup>30</sup> L'Europa si contraddistingue per l'alto numero di paesi che, nel discorso pubblico, oppongono resistenza ad accettarsi come nazioni di immigrazione, specialmente se si confronta la loro situazione con il contesto nord americano, dove esiste un'antica retorica sull'immigrazione come fattore fondamentale per il processo di costruzione della società e del consolidamento dell'economia (Penninx *et al.*, 2004, p. 2).



c) La *political opportunity structure*. Vale a dire, le caratteristiche dei singoli sistemi politici nazionali, nella misura in cui tali sistemi sono in grado di incoraggiare e attivare la partecipazione da parte dei residenti stranieri. Rovesciando la prospettiva, si potrebbe definire anche il grado di apertura che i sistemi manifestano nei confronti della mobilitazione politica degli immigrati e dell'accoglimento delle istanze da essi avanzate.

Dato conto del peso che tali fattori rivestono nel disegnare i diversi contesti nazionali, si possono nondimeno avanzare alcune osservazioni di sintesi. In primo luogo, occorre rilevare come tra le nazioni che hanno disciplinato per prime l'accesso ai diritti elettorali per gli stranieri compaiano nazioni, che hanno orientato le proprie politiche di integrazione secondo il paradigma del multiculturalismo e presentano sistemi politico-sociali tradizionalmente tolleranti e aperti (paesi scandinavi, Paesi bassi). Tuttavia, è in queste stesse nazioni che si riscontra una progressiva tendenza alla diminuzione della partecipazione alle consultazioni elettorali da parte degli immigrati. Il caso svedese è particolarmente emblematico a riguardo. La percentuale dei votanti tra gli immigrati aventi diritto nel 1976, prima occasione in cui gli immigrati ebbero modo di esercitare i loro diritti elettorali, fu quasi del 60%. Nel 2002 la percentuale è scesa al 35 % (Benito, 2005).

I paesi di più recente immigrazione, invece, scontano generalmente un certo ritardo nell'offerta di partecipazione politica nei confronti degli stranieri non comunitari. Una parziale eccezione è costituita dal Portogallo, dove la composizione della popolazione immigrata è fortemente influenzata dal passato coloniale del paese<sup>31</sup>. In virtù di tale legame storico-politico, è stato accordato il diritto di voto fin dal 1971 ai brasiliani per tutte le consultazioni elettorali, dal 1982 ai capoverdiani per le sole elezioni comunali.

Quello del Belgio è un caso estremamente interessante, perché pur essendo una nazione di antica immigrazione, fu solo dopo l'affermazione elettorale della formazione di estrema destra *Vlaams Blok* nel 1989, sulla scorta dei clamori provocati dagli scontri tra polizia e bande di giovani immigrati di seconda generazione a Bruxelles, che il paese cessò di considerare la presenza di immigrati come un fenomeno temporaneo. Ciò che era forse nato con l'obiettivo di inserire un fattore di conflittualità in un canale istituzionale, grazie alla riforma della legge sulla cittadinanza del 2000, secondo la quale chiunque risieda da almeno tre anni nel paese ha diritto alla naturalizzazione, ha fatto del Belgio uno degli stati europei a legislazione più avanzata in materia. La violenza degli attacchi xenofobi da parte del *Vlaams Blok*, inoltre, ha sortito l'effetto di politicizzare, in chiave difensiva, le comunità immigrate, i cui rappresentanti dotati di cittadinanza belga si sono mobilitati in misura crescente sin dalle elezioni del 1994 (Bousetta, Gsir e Jacobs, 2005).

---

<sup>31</sup> Anche se, in tempi recenti, si sono registrati incrementi notevoli di flussi dall'Est Europa.

Un'ultima considerazione. Un dato comune che attraversa tutte le nazioni europee c'è ed è l'importanza crescente che il tema dell'integrazione politica degli immigrati riveste nel quadro delle politiche di immigrazione. L'importanza è testimoniata anche dall'attenzione che molti ricercatori politici e sociali europei hanno dedicato in tempi recenti a questo tema. Due progetti si sono distinti, in particolare, per qualità e contenuti della ricerca compiuta riguardo all'integrazione politica degli immigrati in Europa. Il primo, *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities* (MPMC), è stato lanciato nel 1996, sotto la guida dell'Institute for Migration and Ethnic Studies (IMES) dell'Università di Amsterdam e con il patrocinio dell'UNESCO. Il secondo, *Politis – Active Participation of Immigrants in Europe. Inquiry into the Civic Participation of Naturalised Citizens and Foreign Residents in 25 Countries*, è stato promosso dall'Università di Oldenburg nel 2004. I risultati delle due ricerche concordano su due punti essenziali: 1) il giudizio complessivo sulle politiche di integrazione degli immigrati in ambito politico messe in atto nelle nazioni europee finora non può essere positivo. Per alcuni casi – quello italiano *in primis*, ma lo stesso si potrebbe dire anche per l'Austria –, è denunciato un grave ritardo nell'affrontare il tema. Per altri, è rimarcata la difficoltà di individuare strumenti di interazione efficaci tra immigrati e il sistema politico della nazione in cui risiedono (cfr. Penninx *et al.*, 2004), come dimostrano anche i dati sulle percentuali calanti relativamente alla partecipazione elettorale da parte degli immigrati nei paesi scandinavi. 2) I fenomeni migratori odierni si presentano come transnazionali ed estremamente complessi, così come complessa è la distribuzione di *governance* di tali fenomeni ai diversi livelli di responsabilità – sovranazionale, nazionale, locale. Tuttavia, considerati anche gli alti tassi di urbanizzazione degli immigrati, è proprio la dimensione locale – la città –, che viene individuata come il luogo principe in cui le politiche di integrazione vengono tradotte nella realtà e verificate alla prova dei fatti.

### **1.5. Il livello locale/municipale**

Il livello municipale è quello che ci consente di analizzare le più significative esperienze di concreta partecipazione politica degli immigrati, finora realizzate.

Le amministrazioni locali, a livello europeo, si presentano come particolarmente vitali e dotate di una certa autonomia di azione. La *Carta europea dei diritti dell'uomo nelle città*, approvata a Saint-Denis del 2000, nella quale i diritti di cittadinanza sono decisamente vincolati allo *status* di residenza, è testimonianza di un'intenzione a ritagliarsi un'ampia libertà d'iniziativa da parte degli enti locali, per quanto riguarda le politiche di integrazione. La carta, inizialmente promossa da tre municipalità (Barcellona, Venezia, Saint-Denis), è stata sottoscritta da oltre 150 amministrazioni locali, di cui più di 80 italiane, e fissa in due anni il requisito minimo di residenza per l'accesso

degli immigrati ai diritti elettorali a livello locale. Molti comuni italiani si richiamano a questo documento programmatico, per ancorare a un livello di convergenza con altre esperienze europee le proprie proposte in tema di voto locale.

La municipalità di **Barcellona** ha dato vita dal 1998 a un Consiglio Stranieri che “ha potere di intervento, di indicazione e di suggerimento sulle problematiche sociali legate all’immigrazione” (AA.VV., 2004, p. 34). Quella del Consiglio Stranieri è sicuramente un’esperienza di partecipazione significativa, soprattutto nel contesto nazionale spagnolo, che ha segnato un importante primo passo nella direzione di una maggiore rappresentanza degli immigrati nell’arena politica locale. Tuttavia, la competenza dello Stato centrale in materia di immigrazione, sancita dalla costituzione, sottrae al Comune di Barcellona la possibilità di estendere, mediante atto proprio, il suffragio agli immigrati residenti.

A un impasse simile, si trova di fronte la municipalità di **Vienna**. Nel dicembre 2002, il comune di Vienna, su iniziativa del Partito socialista austriaco, al governo della città, ha concesso il diritto di voto per l’elezione dei consigli di circoscrizione agli stranieri non comunitari, residenti da almeno 5 anni. Le opposizioni hanno immediatamente dato battaglia perché il provvedimento fosse dichiarato incostituzionale. Nel giugno del 2004, la Corte Costituzionale austriaca ha dato loro ragione, basando la sentenza sulla motivazione che la cittadinanza austriaca è requisito necessario per accedere ai diritti elettorali (Kraler e Sohler, 2005; AA.VV., 2004 pp. 35-37).

Altra situazione accostabile alle due precedenti, è quella di **Saint-Denis**, a nord di Parigi, dove il 28% della popolazione locale è costituita da stranieri non comunitari. La domanda di partecipazione politica da parte degli immigrati residenti in questo comune francese è molto forte, espressa anche mediante un alto tasso di associazionismo immigrato. È proprio partendo da questa base associativa, che il comune di Saint-Denis ha congegnato la propria formula di partecipazione degli stranieri alla formazione delle politiche cittadine, che contiene alcuni elementi di democrazia diretta.

«Tutti i mesi nei quartieri si svolgono consultazioni assolutamente aperte, mentre ogni mese e mezzo vengono fissate assemblee tematiche dove intervengono rappresentanti delle istituzioni e delegati delle diverse associazioni. Delegati delle assemblee di quartiere e delle assemblee tematiche si riuniscono a partire dal mese di settembre per dare vita all’*Atelier* budgetario che in sinergia con il Consiglio comunale elabora le linee previsionali e programmatiche per l’anno successivo.» (AA.VV., 2004 p. 35)

Tuttavia, anche nel caso francese, l’attribuzione dei diritti elettorali passa attraverso l’acquisizione della cittadinanza.

Il caso di **Copenhagen** si discosta da quelli analizzati fin qui. Il diritto al voto locale è concesso agli stranieri residenti da almeno tre anni dal 1981. Come già evidenziato per il caso svedese, si è cominciata a registrare una certa stanchezza nell'esercizio del voto, via via che tale diritto, invecchiando, assumeva contorni scontati agli occhi degli immigrati. Il comune di Copenhagen, nel tentativo di rendere più effettiva la rappresentanza politica degli immigrati, ha pertanto dato vita nel 1998 al Consiglio comunale per l'Integrazione, composto da 20 rappresentanti di immigrati, eletti in base all'appartenenza etnica. Tale organo, di natura consultiva, seleziona, ogni quattro anni, un rappresentante dei membri delle associazioni di immigrati locali, che viene chiamato a partecipare al Consiglio nazionale per le minoranze etniche. Quest'ultimo fornisce supporto al Governo e al ministero degli Interni nella definizione delle politiche di integrazione. Nondimeno, negli ultimi anni si è parlato in Danimarca di "fallimento delle politiche di integrazione", anche a fronte di una scarsa partecipazione alla vita politica da parte degli immigrati (Goli e Rezaei, 2005; AA.VV., 2004 pp. 37-38).

Il caso di **Dublino** è piuttosto particolare. Già dal 1963 la capitale irlandese sancisce il riconoscimento di una cittadinanza di residenza, accordando il suffragio attivo e passivo agli stranieri non comunitari residenti da più di sei mesi, per le elezioni amministrative. Le autorità locali irlandesi, tuttavia, hanno scarsissima autonomia di intervento in tema di politiche sociali. È evidente come, stando così le cose, per gli immigrati siano pressoché nulle le chance di esprimere un indirizzo sui temi che maggiormente li riguardano (sanità, formazione, politiche abitative), attraverso l'esercizio del voto. Non rappresenta una sorpresa, quindi, che a essersi iscritti negli appositi registri elettorali per stranieri siano solo 7.000 circa sul totale dei circa 350.000 aventi diritto (AA.VV., 2004 pp. 37-38).

Il caso di **Bruxelles**, come anticipato in parte nel capitolo precedente, testimonia al contrario di una forte domanda di partecipazione da parte degli immigrati, soprattutto della componente marocchina. Il diritto di voto locale agli stranieri non comunitari residenti da almeno 5 anni è stato assegnato solo nel 2004. Tuttavia, l'analisi delle elezioni comunali dal 1994 in poi, ha consentito di rilevare una domanda di partecipazione politica molto alta da parte della comunità immigrata della capitale belga. Le elezioni del 1994, infatti, hanno registrato un coinvolgimento senza precedenti da parte di cittadini belgi di origine immigrata, seppur con scarsi risultati. Su un totale di 650 consiglieri, in rappresentanza dei 19 distretti che compongono la municipalità di Bruxelles, furono solo 14 i cittadini belgi di origine non comunitaria eletti. Tuttavia, fu questo un punto di svolta di notevole importanza nella vita politica del Belgio, dove la rappresentanza delle minoranze era stata fino ad allora inesistente.

Alle elezioni comunali del 2000 – quando fu concesso per la prima volta il diritto di voto agli stranieri comunitari residenti, in osservanza al Trattato di Maastricht –, l'incremento di rappresentanti di origine non comunitaria è stato notevole: 90 su 652 consiglieri (circa il 13,8%). Tra questi 90 nuovi eletti al Consiglio comunale di Bruxelles l'origine più rappresentata è quella marocchina, seguita da quella turca (Bousetta, Gsir e Jacobs, 2005).

## Parte II - Livello nazionale

### II.1. Il dibattito in tema di diritto di voto dei cittadini stranieri.

#### *II.1.1 La proposte di legge costituzionale volte all'introduzione del diritto di voto per i cittadini stranieri.*

Le ultime due legislature hanno visto l'approvazione della prima legge organica in materia di immigrazione - la legge n. 40/1998 (cd. legge Turco - Napolitano) - e di una sua rilevante modifica, la cd. legge Bossi-Fini.

Parallelamente si è avviato un dibattito in merito al riconoscimento del diritto di voto ai cittadini stranieri. Possiamo stabilire come punto di avvio del dibattito la discussione avutasi nel corso del confronto parlamentare che ha portato all'approvazione della legge 40/1998.

Il disegno di legge n. 3240 - poi divenuto la legge n.40/1998 - conteneva un articolo, il numero 38<sup>32</sup> rubricato "elettorato amministrativo" che così recitava: "Allo straniero titolare della carta di soggiorno, per il quale ricorrono i requisiti e le condizioni stabiliti dalla legge per il cittadino, è riconosciuto l'elettorato attivo e passivo nel comune di residenza secondo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197, per i cittadini dell'Unione europea. Per l'esercizio del diritto elettorale di cui al comma 1 si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni dettate dal decreto legislativo ivi indicato. Le disposizioni del presente articolo si applicano a decorrere dal rinnovo per scadenza del mandato dei consigli comunali eletti con la consultazione elettorale del 23 aprile 1995".

Nel corso dell'esame in sede referente in Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati il Governo fece la scelta di stralciare l'articolo 38 e di trasferirlo in un disegno di legge di natura costituzionale.

Si tratta del disegno di legge di iniziativa del Governo Prodi (Atto Camera n. 4167), presentato nel settembre del 1997 che, aggiungendo un comma all'art. 48 della Costituzione, riconosceva allo straniero "anche in esecuzione di trattati e accordi internazionali, il diritto di voto nei limiti, con i requisiti e secondo le modalità stabiliti dalla legge, con esclusione delle elezioni delle Camere e delle elezioni regionali".

---

<sup>32</sup> L'articolo era il primo del Capo IV "Partecipazione alla vita pubblica a livello locale", all'interno del titolo Titolo V "Disposizioni in materia sanitaria nonché di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale".

Il disegno di legge, assegnato alla 1° Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati in sede referente, non fu mai oggetto di esame.

Nella legislatura in corso sono stati presentati ben otto progetti di legge costituzionale volti ad introdurre il diritto di voto degli stranieri. Il primo venne presentato dai Democratici di Sinistra nel 2001 ma la discussione all'interno della Commissione Affari Costituzionali ebbe inizio nel gennaio del 2004 dopo la presentazione di una proposta di legge da parte di Alleanza Nazionale.

Il primo progetto di legge presentato<sup>33</sup>, di iniziativa del gruppo parlamentare dei Democratici di Sinistra, prevede modifiche agli articoli 48, 50, 51 e 75 della Costituzione.

Il primo articolo introduce il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni amministrative e nelle elezioni locali per tutti gli stranieri residenti in Italia da oltre 5 anni. Il secondo modifica l'articolo 50, disciplinante il diritto di petizione alle Camere, sostituendo la parola "cittadini" con la parola "residenti" per indicare gli aventi diritto.

L'art. 3 del progetto di legge, invece, si preoccupa di disciplinare l'accesso alle pubbliche amministrazioni prevedendo che la legge possa "determinare le modalità ed i limiti per l'accesso degli stranieri agli uffici delle pubbliche amministrazioni che erogano servizi sanitari e servizi sociali, con esclusione di quelli previsti nell'ambito delle funzioni di pubblica sicurezza, della giustizia e della difesa dello Stato".

In ultimo viene modificato l'art. 75 inserendo il diritto alla partecipazione ai referendum per le leggi in materia di autonomie locali per tutti i residenti da almeno 5 anni, anche non aventi cittadinanza locale.

Il secondo progetto di legge<sup>34</sup>, presentato nel settembre del 2001, dal deputato Soda (DS) conferisce il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni regionali, comunali e provinciali e nelle altre elezioni locali a tutti gli stranieri residenti in Italia da oltre 3 anni e conferisce il diritto di accesso agli uffici pubblici ai residenti dallo stesso numero di anni senza escludere a priori alcun settore della Pubblica amministrazione. I tre anni di residenza sono anche il tetto previsto per la partecipazione ai referendum per le leggi in materia di autonomie locali.

Accanto a queste modifiche vengono inoltre proposte alcune modifiche agli articoli 17, 18, 49 volti ad estendere la copertura costituzionale del diritto di riunirsi, associarsi e associarsi in partiti a tutte le persone e non solo ai cittadini.

Con la stessa tecnica legislativa si modifica l'articolo 50 stabilendo che "Tutti possono rivolgere petizioni alle Camere (...)". Dello stesso tono la modifica all'art. 54 concernente il dovere di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina ed onore.

---

<sup>33</sup> Si tratta del progetto di legge n. 1464 reperibile sul sito internet del Senato della Repubblica.

<sup>34</sup> Si tratta del progetto di legge n. 1616 reperibile sul sito internet del Senato della Repubblica.

Il terzo progetto di legge<sup>35</sup> in ordine di tempo venne presentato da alcuni deputati di Rifondazione Comunista nel febbraio del 2002. La tecnica legislativa usata è in questo caso diversa dalle precedenti. Viene introdotto un nuovo comma all'articolo 48 che recita: "La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto degli stranieri e ne assicura l'effettività", limitandosi così ad introdurre il diritto e lasciando alla legge ordinaria<sup>36</sup> la scelta dei criteri di dettaglio.

Il secondo articolo della proposta di legge modifica l'art. 51 stabilendo per cittadini e stranieri parità di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive.

La quarta proposta di legge<sup>37</sup> venne presentato il mese successivo dai parlamentari Bulgarelli, Cento, Cima, Lion, Zanella del Gruppo Misto (Verdi - L'Unione). La proposta consta di un unico articolo che aggiunge un secondo comma all'art. 48 introducendo il diritto di voto attivo alle elezioni per i consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali ai cittadini e agli stranieri ultrasedicenni, purché questi ultimi residenti da almeno 5 anni.

Poco più di un anno dopo alcuni deputati appartenenti al gruppo dei Comunisti Italiani<sup>38</sup> propongono una modifica dell'art. 48 a cui si aggiunge un secondo comma che recita: "Allo straniero regolarmente residente sul territorio nazionale è riconosciuto il diritto di voto nei limiti, con i requisiti e secondo le modalità stabiliti dalla legge". Nella relazione di accompagnamento alla legge si specifica: "abbiamo ritenuto doveroso estendere il diritto di voto nelle elezioni politiche e regionali ai cittadini stranieri regolarmente residenti in Italia, rimandando ad altra proposta di legge ordinaria quanto concerne il diritto di voto nelle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali, perchè crediamo che il riconoscimento da parte del nostro Paese di questa prerogativa in favore degli stranieri possa diventare il primo passo per la costruzione di una nuova cultura del confronto e del dialogo".

Nell'ottobre del 2003 alcuni esponenti di Alleanza Nazionale presentano una proposta di legge<sup>39</sup> che sarà poi il volano per la discussione in Commissione Affari Costituzionale.

La proposta prevede l'introduzione di un'art. 48 *bis* piuttosto articolato che stabilisce: "Agli stranieri non comunitari che hanno raggiunto la maggiore età, che soggiornano stabilmente e regolarmente in Italia da almeno sei anni, che sono titolari di un permesso di soggiorno per un motivo che consente un numero indeterminato di rinnovi, che dimostrano di avere un reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari e che non sono stati rinviati a giudizio per

---

<sup>35</sup> Si tratta del progetto di legge n. 2374 reperibile sul sito internet del Senato della Repubblica.

<sup>36</sup> La relazione di accompagnamento alla proposta di legge dà notizia della contemporanea proposta di legge ordinaria volta ad introdurre il diritto di voto locale, attivo e passivo, per gli stranieri che risiedono stabilmente e regolarmente in Italia da almeno 5 anni (come già previsto nell'art. 38 del disegno di legge n. 3240 poi stralciato).

<sup>37</sup> Si tratta del progetto di legge n. 2540 reperibile sul sito internet del Senato della Repubblica.

<sup>38</sup> Si tratta del progetto di legge n. 4326 reperibile sul sito internet del Senato della Repubblica.

<sup>39</sup> Si tratta del progetto di legge n. 4397 reperibile sul sito internet del Senato della Repubblica.



reati per i quali è obbligatorio o facoltativo l'arresto, è riconosciuto il diritto di voto attivo e passivo nelle elezioni amministrative in conformità alla disciplina prevista per i cittadini comunitari. L'esercizio del diritto di cui al primo comma è riconosciuto a coloro che ne fanno richiesta e che si impegnano contestualmente a rispettare i principi fondamentali della Costituzione italiana".

Le ultime due proposte di legge vennero avanzate da due deputati della Margherita<sup>40</sup> e dall'Assemblea Regionale Siciliana<sup>41</sup> poco dopo la proposta di Alleanza Nazionale.

La prima proposta, non discostandosi molto dalla prima di iniziativa DS, prevede il diritto all'elettorato attivo e passivo nelle elezioni amministrative per lo straniero regolarmente residente da oltre 5 anni.

L'ultima proposta in ordine di tempo dell'Assemblea Regionale siciliana introduce il diritto di voto attivo alle elezioni degli organi di governo degli enti locali agli immigrati regolarmente residenti da almeno 6 anni, modificando sia l'art. 48 della Costituzione che l'art. 15 dello Statuto della Regione Sicilia.

*A latere* di tali disegni di legge vale la pena ricordare la proposta di revisione costituzionale su iniziativa dei deputati Bressa, Boato, Franceschini e Fioroni, presentata in data 4 marzo 2004, in materia di definizione di cittadino. La proposta di legge premette al primo comma dell'articolo 48 della Costituzione un nuovo comma che recita: "Sono cittadini coloro i quali partecipano effettivamente alla vita economica, sociale e politica del Paese e soddisfano i requisiti stabiliti dalla legge". Tale proposta viene fatta oggetto di attenzione nel corso della discussione in merito al riconoscimento del diritto di voto agli stranieri al fine di un esame congiunto, vista la contiguità delle problematiche affrontate.

### ***II.1.2 Principali caratteristiche dei disegni di legge e nodi sollevati.***

I nodi sollevati dalle proposte di legge sono diversi. Innanzitutto le proposte sono tutte di carattere costituzionale. Si direbbe che tutte considerino non possibile introdurre, nemmeno a livello locale<sup>42</sup>, il diritto di voto in mancanza di una modifica della nostra carta fondamentale o maggiormente opportuna una modifica costituzionale, viste le oscillazioni interpretative della dottrina e al fine di evitare futuri cambiamenti legislativi o rischi di censura da parte della Corte Costituzionale pregiudicherebbero la posizione dei nuovi elettori.

---

<sup>40</sup> Si tratta del progetto di legge n. 4406 reperibile sul sito internet del Senato della Repubblica.

<sup>41</sup> Si tratta del progetto di legge n. 4510 reperibile sul sito internet del Senato della Repubblica.

<sup>42</sup> Fa eccezione la proposta di legge dei Comunisti italiani che nella relazione sembra suggerire la non necessità di una modifica costituzionale per il diritto di voto a livello locale.

La svolta verso la necessità di una modifica costituzionale è conseguenza dello stralcio avvenuto nel disegno di legge ordinaria n. 3240 (la futura legge n. 40/1998) e della successiva presentazione del disegno di legge costituzionale da parte dell'allora Governo Prodi.

È innegabile che siano state le difficoltà dell'iter parlamentare della legge e le minacce di ostruzionismo da parte dell'opposizione a portare il Governo alla scelta di stralciare l'art. 38, e non i tanto proclamati rilievi in merito alla legittimità costituzionale dell'introduzione di un diritto di voto a livello locale con legge ordinaria e non costituzionale.

Se meglio sarebbe stato motivare la scelta sul rischio di *“esporre la formazione del corpo elettorale ai mutevoli ritmi di politiche rimesse a soluzioni legislative”*<sup>43</sup> di certo la scelta ha portato ad un deciso arretramento del dibattito culturale sul tema della partecipazione politica degli stranieri<sup>44</sup>, tanto che il disegno di legge non proseguì mai il suo iter.

Ecco quindi che oggi tutte le proposte sono accomunate dall'essere proposte di legge costituzionale anche se i diversi disegni di legge si differenziano sia per tecnica legislativa sia per tipologia di diritto di voto introdotto.

Tutte recano modifiche all'art. 48 Cost. ad eccezione della proposta di legge ad iniziativa di alcuni parlamentari di Alleanza nazionale che introduce un successivo articolo 48 *bis*.

Le due proposte di Rifondazione Comunista e dei Comunisti Italiani sono le uniche due che non precisano condizioni o requisiti per l'esercizio del diritto di voto da parte dell'elettore straniero, demandando alla legge ordinaria la normazione di dettaglio.

La proposta dei Comunisti italiani, in particolare, è l'unica chiaramente volta all'introduzione del diritto di voto alle elezioni politiche nazionali e regionali; mentre quella di Rifondazione Comunista - come specificato nella relazione - sembra diretta all'introduzione del diritto di voto a livello locale, anche se la formulazione del novello art. 48 Cost. lascia la possibilità al legislatore ordinario di introdurre il diritto di voto anche a livello nazionale<sup>45</sup>.

Unanimi, invece, le altre proposte nel limitare il diritto di voto alle elezioni locali, anche se con qualche differenza rispetto all'introduzione del diritto di voto a livello regionale<sup>46</sup>, al numero di anni di residenza necessari: 3, 5 o 6 a seconda delle proposte di legge. Alcune proposte specificano l'introduzione del diritto di voto attivo e passivo altre, invece, parlano più genericamente di diritto

---

<sup>43</sup> Così Guido Franchi Scarselli *“Sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri”* in *Dir. Immigr. Cit.*, n.3/2003, pag. 38.

<sup>44</sup> Per alcuni rilievi critici G. Bascherini *“Verso una cittadinanza sociale”* in *Giur. Cost.* 1999, pag. 395-396.

<sup>45</sup> Difficile dire quale sia stata la reale intenzione dei deputati di Rifondazione Comunista: accanto al testo della relazione che sembra non lasciare dubbi sulla limitazione al diritto di voto locale dettagliato con legge ordinaria vi sono alcune dichiarazioni della deputata Mascia in sede di lavori parlamentari che sottolineano *“l'estensione agli stranieri anche del diritto di voto alle elezioni politiche”* proprio in virtù della proposta da lei sostenuta.

<sup>46</sup> La proposta del deputato Soda e quella del gruppo Misto (Verdi-L'Unione) introducono anche il diritto di voto alle elezioni regionali.

di voto, lasciando intendere che la modifica si limita ad estendere il diritto di essere elettori e non di essere eleggibili<sup>47</sup>.

Un'attenzione particolare va data alla proposta di Alleanza Nazionale in merito al livello di dettaglio che il novello art. 48 *bis* contiene; questa proposta è infatti l'unica a definire già nel testo costituzionale una serie abbastanza ampia di requisiti necessari per beneficiare del diritto di voto, alcuni dei quali destano non poche perplessità.

Una formulazione così dettagliata lascia molti dubbi in merito alla tecnica legislativa: trattandosi di normativa costituzionale è sempre preferibile definire i principi e demandare alla legislazione ordinaria la definizione dei criteri di dettaglio, quantomeno per evitare che successivamente ogni modifica, anche di dettaglio, debba passare attraverso il lungo iter di riforma costituzionale.

Dubbi si possono poi avanzare anche su un piano di merito.

Innanzitutto la proposta viene limitata agli stranieri titolari di un permesso che consenta un numero illimitato di rinnovi; non è così chiaro quali siano questi permessi di soggiorno (potrebbero essere il permesso per motivi di lavoro, motivi familiari, asilo e andrebbe ricompresa anche la carta di soggiorno, che una volta concessa non richiede alcun rinnovo, sebbene se si volesse rimanere al testo letterale della norma andrebbe esclusa, con risultati paradossali) e come rilevato in dottrina<sup>48</sup> più opportuno sarebbe stato legare il diritto di voto al requisito la regolarità del soggiorno rinviando *ex art. 10, co. 2* alle norme che disciplinano lo status giuridico degli stranieri, senza introdurre in Costituzione un istituto, il permesso di soggiorno, tipico del diritto pubblico italiano e che potrebbe in futuro essere sostituito da un altro provvedimento.

Inoltre il diritto di voto viene legato al reddito, mettendo così in discussione una delle conquiste delle democrazie moderne quale il suffragio universale non più ancorato al censo e destando molte perplessità rispetto alla compatibilità con gli artt. 2 e 3 della Costituzione. Inoltre va rilevato che lo straniero per beneficiare di un permesso di soggiorno per lavoro o per motivi familiari deve già dimostrare il possesso di un reddito adeguato; anche non volendo vedere profili di incostituzionalità la norma è quantomeno ridondante.

Lascia, infine, perplessi l'aver ancorato il diritto di voto al mancato rinvio a giudizio per una gamma molto ampia di reati, tutti quelli per cui è previsto l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza. Non solo perché si equiparano reati di gravità molto diversa tra loro (si va dai delitti contro la personalità dello stato, al furto) ma soprattutto perché si ancora il diritto di voto ad un provvedimento emanato in un momento in cui l'esito processuale è del tutto incerto e l'imputato, *ex art. 27 Cost.*, ancora presunto innocente.

---

<sup>47</sup> Così la proposta di legge del gruppo Misto (Verdi – L'Unione) e quella dell'Assemblea Regionale Siciliana.

<sup>48</sup> Così P. Bonetti "Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative", in [www.federealismi.it](http://www.federealismi.it), n.11/2003, pag. 21.

Si stabilisce così una irragionevole differenza di trattamento tra italiani e stranieri: i primi votano qualunque siano i loro precedenti penali<sup>49</sup>, i secondi non votano nemmeno se innocenti.

### ***II.1.3 Legge costituzionale o legge ordinaria?***

La questione se sia sufficiente una legge ordinaria per introdurre l'estensione del diritto di voto agli stranieri è una diatriba che va inserita all'interno dell'evoluzione che la nostra Carta Costituzionale ha avuto negli ultimi anni.

Fino alla fine degli anni '80 era maggioritaria l'opinione di chi riteneva indispensabile una modifica dell'art. 48 Cost.<sup>50</sup> (e per alcuni anche dell'art. 51 comma 2) per poter introdurre delle estensioni del diritto di voto ai non cittadini italiani.

Tale opinione, fondata sull'idea che solo chi è formalmente cittadino è titolare di diritti politici incominciò ad essere messa in discussione nel corso degli anni '90.

Sul piano dottrinale la tesi venne contestata sulla base di diverse argomentazioni.

Innanzitutto - contestando l'idea che la titolarità soggettiva dei diritti politici discenda dal dato giuridico-formale del possesso della cittadinanza invece che da quello storico-sostanziale di comunità politica - è stato osservato<sup>51</sup> come la tutela costituzionale del diritto di voto sia riservata ai cittadini ma questo non escluda la possibilità di estendere a livello legislativo la titolarità di tale diritto ad altri soggetti, diversi dai cittadini italiani. Il riferimento al cittadino contenuto nell'art. 48 indicherebbe i soggetti nei cui confronti vi è una garanzia costituzionale e lascerebbe aperta la porta al legislatore ordinario per una tutela legislativa del diritto a favore di soggetti non cittadini. Ovviamente tale estensione potrebbe essere soggetta al sindacato di ragionevolezza della Corte Costituzionale così come potrebbe essere poi successivamente modificata dal Parlamento con una nuova legge ordinaria

Ad analoghe conclusioni perviene chi, partendo dal combinato disposto dell'art. 2, 3, 10 comma 2 Cost., osserva come l'esplicito riconoscimento da parte della Corte Costituzionale di tutti i diritti fondamentali, purché non connessi allo *status activae civitatis*<sup>52</sup>, non escluda la possibilità del legislatore di estendere agli stranieri il godimento di veri e propri diritti politici purché non pretenda di assicurarne il godimento in quanto diritti fondamentali<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> Salvo che siamo stati destinatari di un provvedimento di interdizione legale.

<sup>50</sup> Per tutti si veda F. Lanchester, "Voto (diritto di) - Diritto pubblico" in Enc. Dir., XLVI, Milano, 1993, 1107 ss.

<sup>51</sup> Così E. Grosso "Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee", in Dir. pubbl. comp. eur., 2000, n.2, pag. 505 e ss e più di recente in "La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo", Giappichelli, Torino, 2001, pag. 103 - 117; C. Corsi "Lo stato e lo straniero", Cedam, Padova, 2001, pag. 298 - 302.

<sup>52</sup> Affermato in Cost. n. 11/1968.

<sup>53</sup> Così Massimo Luciani "Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana" in Riv. critica dir. priv. 1992, 224 ss. che, prendendo spunto dalla sent. 11 del 1968 della Corte Costituzionale, sottolinea la

Conferme<sup>54</sup> a tale indirizzo dottrinale sono ravvisabili nella giurisprudenza costituzionale.

In molteplici pronunce la Corte Costituzionale<sup>55</sup> ha riconosciuto gli stranieri titolari di diritti o destinatari di principi che nella Costituzione sono sanciti ad esclusivo favore dei cittadini, ritenendo quindi non rilevante il dato letterale dell'utilizzo del termine "cittadino", o meglio, dando a tale espressione un significato che va oltre la mera cittadinanza formale. Anche quando, come nella fondamentale sent. 104/1969<sup>56</sup>, ha sancito la legittimità di un trattamento differenziato lo ha sancito affermando che: "la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, tra soggetti eguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova limite se non nella razionalità del suo apprezzamento", vale a dire che non è il dato letterale a fare la differenza ma è il ragionevole apprezzamento della diversità di fatto delle situazioni concrete. A sostegno della tesi che avvalorava quest'interpretazione del dettato costituzionale, anche le opinioni degli autori che riconducono l'equivalenza assoluta tra cittadino ed elettore ad una precisa tradizione storica e culturale, riconducibile alla dottrina dei diritti pubblici soggettivi di fine ottocento e inizio novecento<sup>57</sup>. In quest'ottica, i diritti politici erano considerati espressione di pubbliche funzioni e non invece diritti di libertà. Con il superamento di questa prospettiva e in linea con "l'abbandono del concetto di sovranità dello Stato in nome della sovranità popolare, accolto da tutte le costituzioni contemporanee" (Grosso 2000), appare ancora più chiaro come vi sia spazio per una ricostruzione che prescinde dalla modifica dell'art. 48 per l'estensione del suffragio, almeno locale, agli stranieri.

Interessante, più di recente, la pronuncia n. 172/1999<sup>58</sup> con cui la Consulta ha respinto la questione di legittimità costituzionale della legge<sup>59</sup> che impone agli apolidi residenti in Italia l'adempimento degli obblighi di leva osservando che "la portata normativa della disposizione costituzionale<sup>60</sup> è

---

differenza tra diritto di voto tutelato come diritto fondamentale (per il cittadino) e diritto di voto estendibile al non cittadino come diritto non fondamentale. Osservazioni sul punto anche in C. Corsi, op. ult. cit., pag. 300-301.

<sup>54</sup> Non mancano, a dire il vero, opinioni dottrinarie recenti contrarie alla interpretazione appena menzionata. Si veda, seppur non particolarmente persuasivo G.U. Rescigno "Note sulla cittadinanza" in *Dir. Pubblico* 2000, 2, 761.

<sup>55</sup> Si vedano le sentenze 120 del 1962 (in materia di principio di uguaglianza), 144 e 224 del 1970 (in materia di diritto al lavoro e di diritto di circolazione), 50 del 1972 (in materia di diritto di difesa), 103 del 1977 (in materia di diritto alla salute).

<sup>56</sup> La sentenza riguardava il decreto legislativo 11 febbraio 1948, n. 50, che stabiliva l'obbligo di denuncia di ospitalità di stranieri a carico di chiunque li ospiti, anche gratuitamente e non solo a scopo di lucro e comminava pene più elevate rispetto all'omologa norma prevista nel T.U.L.P.S. per l'ospitalità a cittadini italiani. I profili di incostituzionalità sollevati riguardavano l'art.3, 2 e 10 comma 2 Cost.

<sup>57</sup> Per tutti Grosso E. 2000, *cit.*, p.507-508

<sup>58</sup> Su cui si veda l'esauriente commento di E. Grosso "Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza", in *Giur. Cost.* 1999, pag. 1706 ss.

<sup>59</sup> Art. 1 D.P.R. n. 237 del 14 febbraio 1964.

<sup>60</sup> Il riferimento è all'art. 52 Cost che recita: "La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino. Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici. L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica."

infatti, palesemente, quella di stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del dovere costituzionale”. Sempre nella stessa pronuncia si afferma che “il silenzio della norma costituzionale non comporta divieto” e “deve ritenersi esistere uno spazio vuoto di diritto costituzionale nel quale il legislatore può far uso del proprio potere discrezionale nell’apprizzare le ragioni che inducono ad estendere la cerchia dei soggetti chiamati alla prestazione del servizio militare”, e la Corte ritiene che tale estensione agli apolidi residenti sia ragionevole in quanto essi godono di un’ampia tutela da parte dell’ordinamento e risultano parte di “una comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto” all’interno della quale “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”.

Da tali affermazioni si deduce, da un lato, l’esistenza di una comunità di diritti e di doveri di cui fanno parte anche i non cittadini, e dall’altro la possibilità per il legislatore di estendere doveri – tra cui quello fondamentale della difesa della Patria - e diritti - tra cui anche quelli di partecipazione politica - purché nei limiti della ragionevolezza e purché non venga lesa la posizione costituzionalmente garantita del cittadino.

A queste argomentazioni va aggiunta la considerazione che il legislatore ha previsto - con due leggi ordinarie, rispettivamente la legge n. 9/1989 e il d.lgs. n. 197/1996 - l’eleggibilità in Italia alla carica di Parlamentare europeo di tutti i cittadini comunitari e il diritto di voto attivo e parzialmente passivo<sup>61</sup> per le elezioni comunali senza che si facesse rilevare da parte di alcuno la necessità di modifica costituzionale. Il processo di integrazione a livello comunitario sembra così porre un ulteriore tassello a favore della legittimità della legge ordinaria di intervenire sulla materia<sup>62</sup>.

Da ultimo, è stato lo stesso Consiglio di Stato, nel parere n. 9771/04 del 16 marzo 2005, ad esprimersi favorevolmente circa la possibilità di estendere il suffragio locale agli stranieri senza bisogno di una modifica costituzionale<sup>63</sup>. Secondo il parere del Consiglio di Stato, infatti, “l’art. 48 (diritto di voto) e l’art. 51 (accesso alle cariche elettive) della Costituzione offrono ai cittadini la garanzia costituzionale del diritto di elettorato attivo e passivo, ma, contrariamente a quanto

---

<sup>61</sup> È stata esclusa l’eleggibilità alla carica di Sindaco e l’assunzione della carica di Vice sindaco.

<sup>62</sup> Sul punto Guido Franchi Scarselli “Sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri”, *op. cit.*, pag. 37 e 41 ed anche P. Bonetti “Ammissione all’elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell’integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative”, *op. cit.*, che sottolinea come trattandosi di norme concernenti gli stranieri in virtù della riserva di legge prevista dall’art. 10 comma 2 Cost. si è giustamente ritenuto sufficiente l’uso della fonte primaria e osserva come la via maestra per il riconoscimento del diritto di voto locale agli stranieri sarebbe la ratifica del capitolo C della Convenzione di Strasburgo.

<sup>63</sup> Parere del 16 marzo 2005 n. 9771/04, avente ad oggetto il procedimento avviato dal Governo per l’annullamento straordinario, ai sensi dell’art.138 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n.267, dello Statuto del Comune di Genova nella parte in cui estende agli stranieri extracomunitari il diritto di elettorato per le elezioni comunali e per la partecipazione ai referendum comunali.

sostiene l'amministrazione referente, non precludono al legislatore ordinario di estendere gli stessi diritti, in tal caso privi di copertura costituzionale, a soggetti privi della cittadinanza italiana"<sup>64</sup>. Ne sono prova, si legge di seguito, le leggi ordinarie (richiamate poco sopra) che regolamentano l'estensione del suffragio ai cittadini comunitari, così come il richiamo effettuato dall'art. 9 c. 4 del D. Lgs. 25 luglio 1998 n 286 (Testo Unico sull'Immigrazione), nella parte in cui prevede per gli stranieri non comunitari titolari di carta di soggiorno la possibilità 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 di Strasburgo il 5 febbraio 1992".

A tale quadro, che già sembra fornire numerosi elementi a favore dell'introduzione del diritto di voto dei non cittadini, vanno aggiunte alcune riflessioni relative alle modifiche del quadro costituzionale portate dalla Riforma del Titolo V.

Infatti, osservando la nuova ripartizione di materie effettuate nel novello art. 117 Cost. si possono trovare nuove argomentazioni a favore della sufficienza della legge ordinaria. Il secondo comma di tale norma elenca le materia riservate alla legislazione esclusiva dello Stato e tra esse vengono indicate la condizione giuridica dello straniero (lettera a) e l'immigrazione (lettera b).

Si è osservato<sup>65</sup> che tale riferimento alla condizione giuridica dello straniero, disgiunto da quello all'immigrazione non può che portare alla conclusione che è la legge ordinaria legittimata a disciplinare tutto ciò che attiene allo *status* dello straniero, ivi compresi i diritti, anche eventualmente politici, che devono essere a lui riconosciuti.

Si arriverebbe, quindi, alla conclusione che, ferma restando la garanzia costituzionale del diritto di voto per i cittadini, il legislatore ordinario potrebbe introdurre il riconoscimento di tale diritto anche ai non cittadini purché ciò avvenga nell'ambito di una graduazione di tutela che non porti ad accomunare situazioni diverse ma sia in grado, nel rispetto del principio di ragionevolezza, di trattare in modo eguale situazioni eguali ed in modo diverso situazioni diverse.

Di fronte ad una nutrita dottrina a favore della sufficienza di una modifica legislativa ordinaria per l'introduzione del diritto di voto agli stranieri e al nuovo quadro costituzionale che riserva espressamente al legislatore ordinario la materia della "condizione giuridica dello straniero" è necessario domandarsi quale diritto di voto si possa introdurre a livello di legislazione ordinaria e quale spazio di movimento resti alle Regioni e agli enti locali in questa materia.

---

<sup>64</sup> *Idem*, p. 7

<sup>65</sup> Così Guido Franchi Scarselli "Sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri", op. cit. , pag. 42-49

### ***II.1.4 Quale voto è possibile introdurre attraverso legislazione ordinaria ? Voto locale o voto nazionale?***

All'interno della dottrina che afferma la sufficienza della legge ordinaria per l'introduzione del diritto di voto a favore dei cittadini stranieri esistono posizioni diverse in merito a quale diritto il Parlamento può conferire senza passare attraverso una revisione costituzionale.

A questo proposito si distinguono almeno due posizioni fondamentali.

Da un lato vi è chi<sup>66</sup> ritiene che l'estensione del diritto di voto con legge ordinaria sia possibile purché non travalichi il limite costituzionale dell'art.1 Cost. Tale articolo che riserva la sovranità al popolo limiterebbe il conferimento dei diritti politici agli stranieri agli atti che non comportano esercizio di atti di sovranità, identificati in quelli "atti di indirizzo politico generale di un paese che si trovano riassunti nella formula generale dell'articolo 49 (atti che determinano la politica nazionale)".

Di conseguenza si potrebbe riconoscere per via legislativa il diritto di voto nelle elezioni locali, comprese quelle provinciali (purché non si tratti di province autonome); nei referendum locali; nei referendum nazionale di carattere consultivo. Sarebbero invece escluse le elezioni politiche; il referendum abrogativo ex art. 75 Cost.; il referendum territoriale di cui all'art. 132 Cost; il referendum costituzionale ex art. 138 Cost; le elezioni regionali in quanto dirette ad eleggere un soggetto dotato di potestà legislativa il cui esercizio è certamente atto di esercizio di sovranità.

Di fronte a tale dottrina, che limita il diritto di voto essenzialmente alle elezioni degli enti locali in quanto non titolari di potestà legislativa e quindi non in grado di determinare l'indirizzo politico del paese, si pongono coloro i quali non ritengono possibile operare tale netta differenziazione e rimandano la scelta dell'estensione del diritto di voto agli stranieri alla discrezionalità politica parlamentare: "decidere se tale estensione debba essere radicalmente esclusa, ovvero limitata al voto amministrativo, o ancora interessare le stesse elezioni parlamentari è compito della politica, e non conseguenza necessitata del principio costituzionale della sovranità popolare o di quello per cui "sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età"<sup>67</sup>.

Base di appoggio di questa seconda dottrina viene data dalla riforma del titolo V della Costituzione da almeno due diverse prospettive.

Da un lato nel definire i livelli di competenza legislativa esclusiva e concorrente il legislatore costituzionale ha esplicitamente riservato alla legislazione ordinaria la materia relativa alla

---

<sup>66</sup> Si veda M. Luciani "Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali" in Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati "Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati", 21 giugno 1999, Dip. Affari sociali, Roma, par. 5.

<sup>67</sup> Testualmente E. Grosso "La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo", *op. cit.*, pag. 124.



“condizione giuridica dello straniero” dando per la prima volta rilievo chiaro alla materia e affermando quindi la necessità di affrontarla nei termini aggiornati e consapevoli che merita<sup>68</sup>.

Non ci si può più quindi fermare alla rigida contrapposizione tra cittadino e non cittadino in quanto il panorama legislativo attuale (con il T.U. sull’immigrazione, con le leggi di riconoscimento del diritto di voto ai cittadini comunitari per citare i due testi più significativi) ha di fatto introdotto nel nostro sistema status giuridici differenziati su cui il legislatore ex art. 117 comma 2 lett. a) è tenuto ad intervenire: quello del cittadino, quello del cittadino comunitario, quello dello straniero regolare ed infine quello dello straniero irregolare.

La disciplina dello status giuridico di tali soggetti comprende il riconoscimento dei diritti fondamentali, di quelli civili, sociali e politici ovviamente non senza limiti e con una parificazione alla condizione del cittadino ma con un approccio graduale e differenziato in linea con il principio di ragionevolezza più volte evocato dalla Corte Costituzionale in materia di estensione di diritti e garanzie.

Dall’altro lato l’assetto dei rapporti istituzionali che emerge dalla riforma del Titolo V non permette di riconoscere il diritto di voto esclusivamente a livello locale sulla base di una mancata partecipazione degli stessi alla politica nazionale. Tutta la riforma costituzionale è imperniata sul riconoscimento delle autonomie locali come attori primari, come soggetti che esercitano parte della sovranità popolare rientrando nelle loro competenze a prescindere dal fatto che questo esercizio avvenga con strumenti diversi dallo strumento legislativo<sup>69</sup>.

Ne consegue che se l’art. 117 Cost. assegna al legislatore ordinario la disciplina della condizione giuridica dello straniero, se l’art. 48 Cost. non viene più letto come una riserva al cittadino del diritto di voto ma come una garanzia costituzionale che non impedisce l’estensione a livello legislativo ad altri non cittadini, se il nuovo assetto Costituzionale non relega più in secondo piano le autonomie locali va riconosciuta al legislatore ordinario la possibilità di disciplinare l’estensione del diritto di voto ai cittadini stranieri entro i limiti che ritiene politicamente opportuni ma che non hanno alcun limite costituzionale.

---

<sup>68</sup> Si veda Guido Franchi Scarselli “Sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri”, op. cit. , pag. 42-44.

<sup>69</sup> Sul punto si veda anche l’opinione della Corte costituzionale circa l’esercizio di sovranità da parte degli enti locali in seguito alla riforma del Titolo V della Cost e la non divisibilità che la sovranità popolare si risolve nel Parlamento italiano, di cui alle sentenze numero 106 e 306 del 2002. Una prospettiva che è stata utilizzata, con alcune forzature, per smentire quanti. accettano l’estensione del suffragio agli stranieri per i consigli comunali (e provinciali) solo in virtù della loro incapacità ad esprimere una porzione di sovranità popolare.

In conclusione, tuttavia, non sembra che allo stato attuale si possa riconoscere al legislatore regionale la facoltà di disciplinare la materia elettorale, neanche per quanto riguarda l'estensione del voto locale agli stranieri regolarmente residenti.

## **II.2 Le possibilità di intervento degli enti locali. Il quadro normativo di riferimento**

Considerata accettabile l'ipotesi che il legislatore ordinario possa introdurre estensioni del diritto di voto ai non cittadini, ci si chiede se le Regioni, le Province ed i Comuni possano introdurre il diritto di voto per gli stranieri limitatamente al proprio territorio di riferimento e in base a requisiti e condizioni decisi autonomamente.

Allo stato attuale, infatti, non esiste in Italia una legge dello Stato che disciplini il godimento dei diritti elettorali, attivi e passivi, a livello locale da parte degli stranieri non comunitari.

In questo quadro, diversi enti locali si sono mossi autonomamente verso la previsione di varie forme di diritti elettorali, non ritenendo più possibile attendere mosse dal legislatore nazionale e giudicando improcrastinabile garantire anche i diritti politici a chi vive, lavora e paga le tasse nel loro territorio.

Alcuni comuni hanno previsto o stanno prevedendo il voto nelle elezioni circoscrizionali o municipali e anche in quelle comunali. Parallelamente alcune Regioni si sono fatte promotrici nei loro Statuti di modifiche volte a promuovere, nei limiti loro consentiti dalla Costituzione, il conferimento del diritto di voto per gli stranieri.

Questa sezione del presente Rapporto intende fornire una schematica ricostruzione degli sviluppi giuridici e del dibattito politico sorti in merito a tali questioni.

La previsione del diritto di voto a livello locale ha tanto più senso in quanto ricondotta all'interno di un panorama giuridico in profonda evoluzione. Il dinamismo degli enti locali italiani, in qualche misura già presente, ha infatti subito un'accelerazione con il processo di decentramento amministrativo ad opera del d. lgs. n. 112/98 prima, e con la riforma del Titolo V della Costituzione, ex legge cost. n. 3/2001, poi. L'erogazione di servizi sociali fondamentali passa sempre più per il livello locale e questo conduce a tenere maggiormente in conto l'importanza di una partecipazione democratica che si esplicita *in primis* proprio nella comunità locale di riferimento.

Il riconoscimento del diritto di voto a livello comunale si può considerare analizzando due diversi livelli di partecipazione. La maggioranza dei comuni che hanno affrontato la questione della

rappresentanza politica degli immigrati stabilmente residenti hanno optato per una via più prudente, che prevede l'accesso degli immigrati al solo voto per i consigli circoscrizionali o di quartiere (o consigli municipali nel caso in cui le circoscrizioni siano veri e propri municipi, come nel caso della città di Roma). Pochi altri, invece, si sono spinti oltre ed hanno inserito nei propri Statuti norme che prevedono il diritto di voto per le elezioni comunali, sollevando tuttavia molte incertezze politiche e giuridiche.

Analizziamo i due casi separatamente, rimandando alla sezione IV per approfondimenti su alcune delle esperienze più interessanti avviate finora.

#### ***a) Circoscrizioni:***

Il primo Comune a prevedere il voto attivo e passivo degli stranieri non UE alle elezioni per i consigli circoscrizionali è stato il Comune di Forlì, nel 2001.

Forlì ha modificato il proprio Statuto con delibera del consiglio comunale del 9 aprile 2001<sup>70</sup>, prevedendo all'art. 50 l'estensione dell'elettorato attivo e passivo agli stranieri non UE regolarmente residenti da almeno due anni (tre per l'elettorato passivo).

Il Ministero dell'Interno ha reagito emanando una circolare, nel tentativo di richiamare all'ordine i comuni che si erano spinti avanti nella previsione di forme di partecipazione degli stranieri all'elettorato locale, con l'estensione dei diritti elettorali ai consigli circoscrizionali (o di quartiere).

La circolare n. 4, emanata il 22 gennaio 2004<sup>71</sup> dalla Direzione Centrale dei Servizi Elettorali del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno ha ribadito che le consultazioni relative all'elezione dei consigli di quartiere o circoscrizionali devono seguire le norme previste per le elezioni dei consigli comunali e provinciali. Nell'argomentazione proposta, infatti, l'esercizio dei diritti elettorali deve essere corredato, secondo quanto previsto dalla Costituzione, dal possesso della cittadinanza italiana. Qualunque eccezione a tale previsione, volta ad esempio ad estendere il suffragio a livello locale agli stranieri in possesso di regolare permesso di soggiorno, "non può che costituire oggetto di valutazioni e di scelte in sede politica, con conseguente necessità di operare le opportune modifiche al dettato costituzionale e alla legislazione ordinaria vigente". Secondo quanto esposto dal documento governativo, quindi, discende che allo stato attuale l'ordinamento nazionale non consente l'estensione del suffragio locale agli stranieri extra-Unione Europea e che i comuni che autonomamente lo prevedano compiono in tal senso un atto illegittimo.

---

<sup>70</sup> Poi recepita dal Regolamento di decentramento, si veda deliberazione del consiglio comunale n. 15/9070 del 17 febbraio 2003

<sup>71</sup> "Elettorato attivo e passivo ai cittadini extracomunitari" Protocollo n. 200400250 Fascicolo 15600/779

In seguito a detta circolare, il Comune di Forlì, come anche il Comune di Cesena che aveva adottato una delibera analoga nel marzo 2002, ha deciso di “congelare” l’efficacia delle norme in oggetto. La Regione Emilia Romagna ha reagito chiedendo un parere alla sezione II del Consiglio di Stato. Nel primo dei due pareri espressi dal Consiglio di Stato sulla questione in esame in dodici mesi esatti (dal luglio 2004 allo scorso luglio 2005), il parere n 8007 del 28 luglio 2004, viene accolta un’interpretazione aperta delle norme in oggetto, che nella sostanza smentisce quanto sostenuto dalla circolare per accogliere invece la legittimità dello Statuto del Comune di Forlì. L’opinione espressa si fonda essenzialmente sul combinato disposto degli art. 8 e 17 del T.U Enti Locali approvato con d. lgs. 267/2000. Se all’art. 8 viene genericamente valorizzata la partecipazione popolare all’amministrazione locale, anche su base di quartiere o di frazione<sup>72</sup>, all’art. 17 co. 4 si specifica come gli organi circoscrizionali rappresentino “le esigenze delle popolazioni delle circoscrizioni, nell’ambito dell’unità del comune, e sono eletti nelle forme stabilite dallo Statuto e dal regolamento”.

Il punto fondamentale riconosciuto dal Consiglio di Stato (e confermato nel successivo parere 2004/11074 del 06 luglio 2005) è che “il termine “popolazione”, ricordato con il principio di “partecipazione popolare”, implica chiaramente, nella sua onnicomprensività, che di essa fanno parte tutti i residenti, cittadini e non, ivi compresi anche gli stranieri che, per ragioni di lavoro, vivono stabilmente nel territorio comunale e sono quindi perfettamente legittimati, al pari dei cittadini italiani, a far valere di fronte alle istituzioni le proprie particolari esigenze connesse con il loro radicamento sul territorio”.

A tale interpretazione non osterebbe l’art. 117 co. 2 lett. p) della Costituzione, secondo il quale lo Stato mantiene la legislazione esclusiva in materia di “organi di governo” degli enti locali, non potendosi infatti definire tali i consigli di quartiere o circoscrizionali, per i quali anzi il T.U. rinvia agli Statuti comunali che, ex art. 114, sono fonti primarie dell’ordinamento nazionale equiparate alle leggi dello Stato e soggette solo ai principi della Costituzione<sup>73</sup>. I consigli circoscrizionali, che non esprimono una maggioranza di governo e non parteciperebbero quindi all’evoluzione della “politica generale dell’ente”, non rientrerebbero nella competenza esclusiva di cui all’art. 117 co. 2 lett. p), non essendo appunto “enti di governo”.

---

<sup>72</sup> Il comma 1 recita: “I comuni, anche su basi di quartiere o di frazioni, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all’amministrazione locale”; al comma 5 si legge inoltre “statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203, e al decreto legislativo 25 luglio 1999, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell’Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti.

<sup>73</sup> In realtà, parte della dottrina ha avanzato critiche in tal senso, definendo illusoria tale equiparazione. Vedasi per una ricostruzione del dibattito e per indicazioni bibliografiche, T. Martines-A. Ruggeri-C. Salazar, Lineamenti di diritto regionale, Milano 2005, Giuffrè, pp. 258 ss.

Analizzando il testo del parere, quindi, si evince come il percorso duplice seguito nell'argomentazione. Da una parte, i consigli di quartiere non vengono ritenuti organi di governo bensì organi ai quali il "T.U. attribuisce compiti esclusivamente partecipativi e consultivi, oltre alla gestione di servizi di base (ad es. asili nido, giardini, campi sportivi, ed altre analoghe opere di urbanizzazione primaria e secondaria), con esclusione quindi di qualsiasi funzione politica e di governo, ovvero di funzioni che implicino scelte di fondo sulla valutazione e comparazione degli interessi delle varie componenti della collettività di quartiere o di frazione che nella circoscrizione si identifica". Dall'altra, ci si richiama al rispetto dell'autonomia normativa degli enti locali, alla luce delle modifiche del disposto costituzionale *ex* legge cost. 3/2001.

Significativo appare infine come, di fronte al richiamo del ministero dell'Interno circa il possesso della cittadinanza come requisito per l'accesso alle cariche pubbliche, il Consiglio di Stato evidenzi il carattere di eccezionalità delle cariche precluse ai non cittadini, secondo quanto disposto dall'art. 38 d. lgs. n. 165/01<sup>74</sup> e non ritenga che le funzioni attribuite per legge ai consiglieri di quartiere possano giustificare una tale preclusione nei confronti degli stranieri<sup>75</sup>.

Ciò detto, il parere espresso dal Consiglio di Stato non costituisce un viatico per interpretazioni estensive circa le competenze in materia degli enti locali. Al contrario, lo stesso giudice ha anche fornito alcuni suggerimenti, all'interno del medesimo parere, che modificano in senso molto restrittivo la normativa inizialmente prevista dal Comune di Forlì. In particolare, vengono presi in considerazione i requisiti che gli stranieri dovrebbero soddisfare per poter godere dei citati diritti elettorali, consigliando l'innalzamento dei requisiti di anni di residenza necessari da rispettivamente 2 e 3 per rispettivamente elettorato attivo e passivo, a 6 anni almeno, in armonia con quanto previsto art. 9 co. 1 T.U. dopo la Bossi Fini, per la richiesta di carta di soggiorno; la previsione nel regolamento attuativo di criteri che consentano di stabilire l'effettivo radicamento su territorio, quale il tipo di lavoro svolto, il nucleo familiare, i legami di parentela con altri stranieri in possesso di carta di soggiorno o con cittadini italiani, ecc; la limitazione ai soli soggetti residenti in Italia per motivi di lavoro, ritenendosi "dubbio l'effettivo radicamento sul territorio di coloro che vengono in

---

<sup>74</sup> Il carattere di eccezionalità si evince dalla puntuale individuazione per decreto delle singole fattispecie, come si legge al secondo comma "Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni ed integrazioni, sono individuati i posti e le funzioni per i quali non si può prescindere dal possesso della cittadinanza italiana, nonché i requisiti indispensabili all'accesso dei cittadini di cui al comma 1".

<sup>75</sup> Si tratta di un passo che merita essere sottolineato, anche perché si ricollega ad una giurisprudenza convergente, tanto del TAR Liguria che della corte d'appello di Firenze. Si veda intervista a Roberto Faure, "Diritto di voto a partecipazione al pubblico impiego per i cittadini migranti", 28 dicembre 2004, reperibile su [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org), in cui si fa riferimento anche ad una delibera del 7 settembre 2004 della Provincia di Genova con cui, in seguito all'orientamento favorevole espresso dal TAR Liguria con sentenza 399/2001, viene modificato il Regolamento sugli uffici e i servizi, il cui art. 73 recita ora "possono inoltre accedere al pubblico impiego i soggetti non appartenenti agli stati europei regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, ai sensi del decreto legislativo 286 del 98 (T.U. sull'immigrazione)".

Italia, soggiornandovi anche a lungo, per conseguire una laurea o altro titolo di studio, essendo viceversa ben possibile che gli interessati rientrino al paese di origine al termine degli studi”; e prevedendo infine come requisito una “perfetta padronanza della lingua italiana”, quale indice della volontà di integrarsi sul territorio (ancor prima che come garanzia di effettiva comprensione del sistema politico nazionale)<sup>76</sup>.

Il parere del Consiglio di Stato, in realtà, ha suscitato nella sua argomentazione logica riflessioni in dottrina che, pur giungendo allo stesso risultato, ammettendo quindi la competenza dei comuni a legiferare sull'estensione del suffragio in ordine ai consigli circoscrizionali, lo fanno però per vie diverse e sembrano anche risultare più coerenti, se non con i risultati ultimi certamente con il percorso argomentativo, con la posizione che lo stesso Consiglio di Stato adotterà nel successivo parere del luglio 2005.

Paradossalmente, infatti, il parere 8007/2004 respinge la circolare del Ministero dell'Interno solo in ragione della natura particolare delle elezioni dei consigli circoscrizionali, tenendo invece esplicitamente fermo il principio di necessità di revisione costituzionale degli art. 48 per ogni estensione dell'elettorato attivo riguardo ad organi di governo. Una posizione che, come evidenziato nel paragrafo precedente, ha subito una modifica nel successivo parere del 16 marzo 2005, favorevole ad un intervento normativo del legislatore ordinario circa il suffragio degli stranieri non comunitari<sup>77</sup>.

Una delle principali riflessioni che hanno evidenziato le contraddizioni in cui cadrebbe l'iter argomentativo seguito dal Consiglio di Stato nel parere 8007/2004 si deve a Salazar<sup>78</sup>. Secondo la giurista, infatti, un'impostazione che ribadisce la necessità di revisione costituzionale, se unita ad una prospettiva di rifiuto verso una netta separazione delle elezioni circoscrizionali dalle restanti forme di espressione di sovranità popolare<sup>79</sup>, in ragione del loro asserito carattere non politico, condurrebbe di converso a ritenere incostituzionali le stesse previsioni dello Statuto di Forlì, oggetto del parere in questione.

---

<sup>76</sup> In aggiunta ai requisiti che gli stessi stranieri dovrebbero soddisfare, viene poi considerata la possibilità di adottare norme che, nel caso di comunità di stranieri particolarmente consistenti, evitino squilibri di rappresentanza nel rapporto tra italiani e cittadini immigrati. Infine, si osserva che, statuendo l'art. 51 del comune di Forlì che le deliberazioni dei consigli circoscrizionali sono “a tutti gli effetti atti del Comune”, sarebbe opportuno prevedere una misura di controllo da parte del comune sugli atti stessi, prima che essi possano imputarsi in via definitiva al comune.

<sup>77</sup> Vedi *supra*, p. 31.

<sup>78</sup> C. Salazar, *Brevi note in trono all'aspra contestata tra governo ed autonomie locali sull'estensione del diritto di voto e dell'elettorato passivo agli stranieri extracomunitari*, testo relazione al convegno “Discriminazioni ed Enti Locali”, ottobre 2004, Università di Perugia.

<sup>79</sup> Si tratta di una riflessione non isolata nel panorama dottrinale. Per tutti, si vedano E. Bettinelli, “Elezioni politiche”, in *Dig/Pubbl*, V. 1990, p. 220 ss, citato da A. Ruggeri, C. Salazar, ““Ombre e Nebbia” nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la Riforma del Titolo V”, in *II Jornadas Ítalo-españolas de Justicia Constitucional*, Atti, pp. 344

La giurista, come altra dottrina, ha sostenuto invece la legittimità delle previsioni dello statuto di Forlì, fondandola però non sulla natura non politica dei consigli di quartiere quanto piuttosto sulla natura “materialmente costituzionale” delle fonti statutarie comunali, che si inserisce appunto in un graduale mutamento di prospettiva a favore di una sempre maggiore autonomia degli enti locali. Pur sostenendo, infatti, la potestà esclusiva dello Stato in materia elettorale per gli organi degli enti locali, l’autrice sottolinea al tempo stesso come il Parlamento abbia formulato una sorta di “clausola di investitura”, di cui agli articoli 8 co. 5 e 17 co. 4 e 5 del T.U. Enti Locali, che autorizza gli Statuti comunali non solo a disciplinare la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica, ma altresì a “prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento” e a “determinare gli organi di tali forme di decentramento, lo status dei componenti e le relative modalità di elezione, nomina o designazione”<sup>80</sup>. A tal proposito, volendo considerare i consigli di circoscrizione “forme di partecipazione popolare” e non solo quindi sedi di amministrazione locale (o organi di decentramento comunale), l’ammissione della competenza statutaria a disciplinare l’estensione del corpo elettorale per i consigli stessi, rappresenterebbe un passo di maggiore importanza verso la previsione di una competenza, in capo ai comuni, sul corpo elettorale anche dei consigli comunali<sup>81</sup>. Un’ipotesi sulla quale tuttavia, come vedremo nel paragrafo successivo, la dottrina è ancora per la gran maggioranza contraria.

In realtà, la dottrina maggioritaria (così come molti dei comuni interessati) si è finora concentrata piuttosto sulla natura di organi di decentramento comunale e non di governo dei suddetti consigli circoscrizionali, disciplinati dallo statuto e dai regolamenti dei singoli comuni. Un orientamento che subirà probabilmente alcune modifiche alla luce del secondo, recentissimo parere in materia emesso dalle sezioni I e II del Consiglio di Stato lo scorso 13 luglio 2005.

Il parere giunge in seguito ad una richiesta avanzata nell’ottobre 2004 dal Ministero dell’Interno<sup>82</sup> circa “l’ammissibilità degli stranieri non comunitari all’elettorato attivo e passivo nelle elezioni degli organi delle circoscrizioni comunali”<sup>83</sup>. In realtà, il parere si esprime sull’estensione dell’elettorato agli stranieri sia a livello comunale che circoscrizionale. Il primo aspetto sarà analizzato più in dettaglio nel paragrafo successivo, specificamente dedicato alla questione. Qui è sufficiente sottolineare che, secondo i giudici del Consiglio di Stato, “la condizione giuridica degli

---

<sup>80</sup> *Idem*

<sup>81</sup> Così si esprime, con molta prudenza, A. Vigneri, “Verso la cittadinanza di residenza: dalla Convenzione di Strasburgo alla Risoluzione del Parlamento, uno sguardo in Europa”, in *Nuovi Cittadini in Europa. Nuovi diritti delle città*, Cooperativa Caracul-Edizioni Melting Pot Europa, Dicembre 2004, p 142.

<sup>82</sup> nota prot. n.1883/L. 142/1 bis/5.3 del 12 ottobre 2004

<sup>83</sup> In seguito alla richiesta del governo, il Consiglio di Stato, con parere interlocutorio n. 11074/04, del 16 marzo 2005, ha chiesto alla Regione Emilia-Romagna di esprimere osservazioni in merito alle nuove argomentazioni del Ministero dell’Interno. Acquisite le osservazioni della Regione il 6 luglio 2005, il quesito è stato esaminato dalle sezioni riunite I e II del Consiglio di Stato nell’adunanza del 13 luglio 2005.

stranieri come, in particolare, una loro eventuale ammissione al voto, anche a livello comunale, costituiscono materia riservata alla legislazione esclusiva dello Stato che può delegare, epperò solo alle Regioni, eventuale regolamentazione subordinata. Esclusa in fatto quest'ultima eventualità, deve convenirsi che, come per altro prevalentemente si ritiene, il discusso diritto di elettorato può configurarsi soltanto :

a- se si rinviene, nell'ordinamento statale, solo competente, il relativo riconoscimento ovvero

b – se si espunge la “circostrizione” dal novero degli organi di governo e degli uffici pubblici comunali.”<sup>84</sup>

Nel dettaglio, l'argomentazione fornita dal Consiglio ripercorre in parte quanto già espresso nel parere 8007/2004, modificando però in parte la prospettiva. In particolare riguardo l'art. 17 T.U.E.L., se da un lato il Consiglio conferma l'interpretazione fornita in precedenza circa l'estensione del termine “popolazione” all'insieme degli abitanti “le cui “esigenze”, è ovvio, sono “rappresentate” dagli organi delle circoscrizioni.”, dall'altro rifiuta “ l'asserito necessario nesso tra la rappresentanza organica della popolazione...e la forma delle elezioni posto che mentre queste ultime sono soltanto uno dei possibili mezzi di emersione degli interessi individuali e collettivi (v. art. 8) la predetta rappresentanza comprende, per legge, anche le esigenze di coloro che per qualsiasi ragione non sono ammessi al voto.”<sup>85</sup> Inoltre, il Consiglio non avalla l'interpretazione che non considera le circoscrizioni come organi di governo, in linea invece con il precedente parere n. 8007/2004 e con quanto sostenuto da una buona parte della dottrina sopra analizzata. Considerando, infatti, che il Sindaco può delegare al Presidente del consiglio di circoscrizione “funzioni di rilevante interesse pubblico e tali da valutare e comporre interessi, privati e pubblici, di notevole spessore, così politico come amministrativo”, il giudice invita a non sottovalutare il ruolo delle circoscrizioni, anche perché “non è minimizzando la funzione delle circoscrizioni che si rende un buon servizio alle realtà locali e al contenuto dei diritti di voto cui aspirano, il più delle volte a giusto titolo, gli stranieri residenti”.

Da queste considerazioni appare chiaro che, poiché in mancanza di un esplicito riconoscimento nell'ordinamento statale non può essere considerato ammissibile il diritto di voto alle elezioni circoscrizionali, a meno che non si considerino i consigli circoscrizionali “organi non di governo”, e poiché tale ultima affermazione viene ritenuta non condivisibile dallo stesso Consiglio di Stato, le opinioni del giudice si pongono in contrasto con la possibilità che singoli comuni disciplinino autonomamente tale aspetto delle consultazioni elettorali. Un'esperienza che però si è di fatto già avviata in diverse città italiane (vedi sezione *infra* n. IV) .

---

<sup>84</sup> Consiglio di Stato, parere n. 200411074, 6 luglio 2005, p 4

<sup>85</sup> Consiglio di Stato, parere n. 200411074, 6 luglio 2005, p 5



**b) Consigli comunali e provinciali:**

Sembra potersi affermare che la dottrina maggioritaria, pure ammettendo un'interpretazione estensiva dell'art. 48 come riportato nella sezione II, non ritenga tuttavia ammissibile l'estensione del suffragio per i consigli comunali (e provinciali) agli stranieri per via statutaria.

In tal senso, la - scarsa - letteratura esistente in materia riporta opinioni convergenti nel ritenere che tale autonomia non possa discendere solo dall'art. 114 co. 2 Cost., secondo il quale "I comuni, le Province, le città Metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni fissati dalla Costituzione".

A tale conclusione osterebbe infatti, *in primis*, l'art. 117 Cost. in cui si afferma che "la condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'UE" così come l'"immigrazione", sono materie di competenza esclusiva dello Stato<sup>86</sup>. Sarebbe infatti una legge dello Stato a dover disporre circa la concreta predisposizione delle liste elettorali (modificando quindi il D.P.R. n. 223 del 1967 che disciplina "l'elettorato attivo e la tenuta e revisione delle liste elettorali"), secondo quanto già accaduto in passato per i cittadini UE nel 1997 (art 1 d. lgs. n. 196). L'art. 117 co. 2 lett. p) stabilisce infatti che "lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie.: (...) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane".

In realtà, è stato obiettato che se si volesse intendere per legislazione elettorale esclusivamente l'insieme delle norme che definiscono la regolamentazione concreta delle consultazioni elettorali, quali il metodo elettorale, la definizione delle circoscrizioni ecc., l'art. 117 co. 2 lett. p non avrebbe altra funzione che quella di assicurare un'omogeneità "metodologica" e non comporterebbe, come invece da più parti rilevato, una contraddizione con quanto statuito all'art. 9 co. 4 del d. lgs. n. 286/1998. Tale obiezione sembra tuttavia piuttosto debole. A suo discapito, innanzi tutto, si pone il parere del Consiglio di Stato del marzo 2005, che conferma la legittimità, seppur con alcune considerazioni<sup>87</sup>, dell'art. 138 del D. Lgs. n. 267/2000, che attribuisce al Governo la facoltà di annullare "a tutela dell'unità dell'ordinamento...gli atti degli enti locali viziati di illegittimità". Nello specifico, riferendosi all'autonomia statutaria dei comuni anche in questa materia, il giudice amministrativo rileva che "l'osservanza della riserva di legge, che nella specifica materia elettorale relativa ai Comuni è posta anche dall'art. 117, comma 2, lett. p della Costituzione, richiede che

---

<sup>86</sup> Sulla dizione "immigrazione" nell'elenco delle materie riservate alla potestà esclusiva dello stato di cui all'art. 117 c. 2 Cost., si è in realtà sottolineato come la vaghezza del termine utilizzato, unita ad un'analisi della concreta evoluzione delle competenze legislative Stato-Regione in tale ambito, a partire almeno dalla metà degli anni 90, consenta di affermare che le Regioni si sono appropriate di importanti aspetti delle politiche in integrazione sociale degli stranieri (*Immigrant Policy*), lasciando allo stato la definizione delle politiche dell'immigrazione (*Immigration Policy*). Per indicazioni sul dibattito giuridico in merito, Salazar-Ruggeri, *cit*; D'Auria, *L'immigrazione e l'emigrazione*, in Trattato di diritto amministrativo, Tomo V, Diritto speciale, a cura di Cassese, 2003, Milano, Giuffrè, pp.793 ss

<sup>87</sup> Si veda *infra* sezione IV.5 presente rapporto, p. 95

siano indicati dalla fonte primaria almeno i criteri di base per l'esercizio della normazione secondaria e tale presupposto non può ritenersi realizzato con il semplice rinvio all'ordinamento, tanto più che la Convenzione di Strasburgo del 1992 è stata ratificata dal Parlamento ad eccezione del capitolo C, concernente il diritto di voto degli stranieri nelle elezioni locali (cfr. art.1 della legge di ratifica 8 marzo 1994, n. 203). Inoltre, in virtù del parallelismo stabilito dall'art. 117, comma 6, della Costituzione, la competenza dello Stato si estende alla potestà regolamentare, il che, pur a voler ritenere possibili interventi della potestà statutaria del Comune che non siano di mera attuazione, accentua l'esigenza che la legge statale delimiti adeguatamente l'esercizio di tale potere normativo<sup>88</sup>. In caso contrario, d'altronde, si assisterebbe al costituirsi di una serie di situazioni diverse nei singoli Comuni, incoerente con la *ratio* stessa della riserva esclusiva in favore dello Stato, senza contare che “i Comuni disporrebbero nella materia spazi di discrezionalità di cui non usufruiscono per quanto concerne l'ammissione all'elettorato dei cittadini di Stati aderenti all'Unione europea”<sup>89</sup>.

Nello stesso senso si legge, d'altronde, anche l'art. 118 co. 3 il quale assegna alla legge ordinaria il compito di prevedere le necessarie “forme di coordinamento tra Stato e regione”. Tale previsione sembra rispondere a criteri di uniformità non solo tra autonomie locali all'interno del territorio nazionale ma anche del nostro ordinamento in armonia con quanto previsto dall'ordinamento internazionale, il che si evince anche dall'art. 10 Cost. All'esigenza della necessaria uniformità richiesta dalla Costituzione all'art. 3 si collegano d'altronde anche pronunce della stessa Corte Costituzionale la quale, come richiamato da Bettinelli, ribadisce tale esigenza di uniformità nella sentenza n. 88 del 2003 a proposito dello stesso art. 117, quale strumento per mantenere una “adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti”<sup>90</sup>.

Ci sono tuttavia alcuni autori che si esprimono in senso favorevole circa la possibilità che i Comuni legiferino in materia perché già dotati, allo stato attuale, di una sufficiente copertura legislativa. Si tratta di una posizione minoritaria, seppur sostenuta da alcuni autorevoli giuristi (Angiolini, Palombarini) e di cui si darà conto nei paragrafi seguenti, premettendo però fin d'ora che la competenza dei Comuni a legiferare circa l'estensione dell'elettorato attivo e passivo agli stranieri per le elezioni dei consigli comunali appare in realtà dubbia. Vediamone le ragioni.

La ricostruzione delle competenze statutarie in materia viene effettuata innanzitutto con riferimento agli articoli 6 co. 2 e all'art. 8 co. 5 del T.U.E.L., che riprende i principi espressi in ambito

---

<sup>88</sup> Si veda parere Consiglio di Stato, n. 9771/04, 16 marzo 2005, p. 8

<sup>89</sup> *Idem*, p. 8-9

<sup>90</sup> E. Bettinelli, “Cittadini extracomunitari: voto amministrativo e costituzione *inclusiva*” in *Quaderno n. 15-Seminario 2004 dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, a cura di P. Caretti, Torino, p. 47

nazionale dal d. lsg. 286/1998. Nello specifico, l'art. 6 prevede che "I comuni e le province adottano il proprio statuto" e al comma 2 specifica che "Lo Statuto, nell'ambito dei principi fissati dal presente testo unico, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Lo Statuto stabilisce, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini, alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal presente testo unico." All'art. 8 co. 5 si legge inoltre che "lo Statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203, e al decreto legislativo 25 luglio 1999, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti."<sup>91</sup>

Per inciso, è stato sostenuto da alcuni autori che tale norma vada letta in senso duplice: non solo i Comuni avrebbero la possibilità di estendere agli stranieri regolarmente residenti la partecipazione agli istituti di partecipazione popolare già previsti per i cittadini, ma sembrerebbe potersi ricavare un vero e proprio obbligo in capo agli enti locali di prevedere apposite forme di partecipazione per gli stranieri stessi<sup>92</sup>. In realtà tale interpretazione, già minoritaria, appare di recente ulteriormente confutata dal parere del Consiglio di Stato con l'ultimo parere in materia del luglio 2005. I giudici ricordano infatti che non solo nella norma non v'è traccia di equiparazione tra cittadini italiani e stranieri in tema di partecipazione civica, ma che "anzi, potrebbe dedursi, dalla precisazione del comma 3 che, con espressione tecnica non equivoca, si riferisce ai soli "cittadini" e dalla considerazione separata, nel comma 5, "dei cittadini dell'Unione Europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti", una diversità di condizioni di questi ultimi già nei confronti della forme di consultazione e di partecipazione assicurate ai cittadini."<sup>93</sup>

La vera copertura legislativa a fondamento dell'azione dei Comuni discenderebbe, nell'opinione degli autori che la sostengono, dall'art. 9 co. 4 d. lsg. 286/1998, secondo il quale lo straniero può

---

<sup>91</sup> Fa notare al riguardo Bonetti come il TU Enti Locali del 2000 riproponga la dizione "organismi di partecipazione popolare" anziché "organismi di partecipazione dei cittadini", già presente nella l. 142/1990 in seguito alla modifica per l. 265/1999. Questo a voler intendere come tali istituti si riferiscano anche agli stranieri regolarmente residenti. P. Bonetti, "Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza. Due vie all'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative", [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), N. 11/2003, p. 18

<sup>92</sup> Per indicazioni bibliografiche Bonetti P, *cit.*, p. 20 Pare inoltre importante riportare la tesi dell'autore per la quale, in virtù dell'art. 2 comma 4 TU immigrazione e della Convenzione di Strasburgo del 1992, l'autonomia statutaria riservata ai comuni non consentirebbe loro discriminare se e quali categorie di stranieri debbano prendere parte a tali organismi di partecipazione popolare, una volta decise per statuto la costituzione. Ciò discenderebbe dallo stesso art. 8 co. 5 TU enti locali. I comuni potrebbero quindi scegliere quali organismi mettere in atto ma non potrebbero poi non ammettere gli stranieri regolarmente residenti, se non espressamente previsto da una norma di rango primario.

<sup>93</sup> Consiglio di Stato, parere n. 200411074, 6 luglio 2005, p 4

“partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l’elettorato quando previsto dall’ordinamento ed in armonia con le previsioni del Capitolo C della Convenzione sulla Partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio del 1992”<sup>94</sup>. Tale ricostruzione suscita però delle perplessità. Innanzitutto, il TU non contiene alcuna norma di dettaglio circa l’organizzazione delle consultazioni a livello locale, ragione per cui si rende comunque necessario l’intervento di una norma di rango primario. Solo una legge dello Stato, infatti potrebbe colmare questo *vacuum* normativo, essendo l’intervento di altre fonti contrario a quanto espresso dalla stessa Costituzione, *ex art.* 117 co. 2 (vedi *infra*). Appare inoltre debole, per le stesse ragioni di cui sopra, la tesi che ravvisa nella vaghezza del disposto letterale “secondo quanto previsto dall’ordinamento” dello stesso art. 9 co. 4, che non rinvia ad una *particolare* fonte normativa quale ad esempio la legge ordinaria, il fondamento di legittimità dello statuto comunale come strumento di normazione<sup>95</sup>.

Il tentativo di considerare l’art. 9 come un’implicita ratifica del Capitolo C della Convenzione di Strasburgo viene rigettato, nuovamente, anche dal parere del Consiglio di Stato n. 200411074 del luglio 2005. Se è infatti vero l’impegno del Capitolo C della Convenzione ““a concedere” allo straniero a determinate condizioni il “diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali”, non solo, perciò, alle elezioni per le circoscrizioni comunali, ma alle stesse elezioni comunali e, insieme, ad ogni altra elezione che possa dirsi “locale”. Non pare che un risultato di tale portata possa attribuirsi ad un’espressione legislativa certamente consapevole dell’attuale mancanza (o, meglio, rifiuto) di ratifica del Capitolo C; dei contenuti necessari del procedimento di ratifica; dello stato dell’ordinamento in punto di diritto di voto; ad una espressione legislativa, in sintesi, in alcun modo positiva del riconoscimento di cui si tratta.”<sup>96</sup>

Infine, è stata rilevata una contraddittorietà interna al disposto dell’art. 9 co. 4 T.U. sull’immigrazione il cui effetto, come nota Angiolini, potrebbe essere “solo quello di lasciare maggior spazio alle ulteriori “previsioni dell’ordinamento”, e quindi anche agli statuti comunali, per un’articolazione della disciplina attuativa e di dettaglio”<sup>97</sup>. La contraddizione risiederebbe in questo: se da una parte si richiama la Convenzione di Strasburgo, che prevede 5 anni di residenza, dall’altra

---

<sup>94</sup> Nota tra l’altro Bettinelli che, se il principio espresso dalla norma fosse già efficace nel nostro ordinamento, senza bisogno di ulteriore intervento del legislatore statale, esso si indirizzerebbe “a tutti gli enti locali e non soltanto a quelli politicamente o congiunturalmente disponibili all’adesione al principio medesimo”, E. Bettinelli, *cit.*, p. 46-47

<sup>95</sup> Tra i sostenitori di tale tesi, R. Faure, in “diritto di voto e partecipazione al pubblico impiego”, intervista del 28 settembre 2004, [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org).

<sup>96</sup> Parere Consiglio di Stato, 13 luglio 2005, p. 6

<sup>97</sup> V. Angiolini, “Il diritto al voto: profili costituzionali e autonomie locali”, in *Nuovi Cittadini in Europa. Nuovi diritti delle città*, Cooperativa Caracul-Edizioni Melting Pot Europa, Dicembre 2004, p. 133

ci si riferisce al possesso della carta di soggiorno, che può essere richiesta solo dopo un periodo di 6 anni di regolare residenza.

In realtà, tanto gli orientamenti dottrinali quanto il parere 8007/04 del Consiglio di Stato sembrano superare l'aporia suggerendo un appiattimento sul requisito meno favorevole, vale a dire quello previsto dalla carta di soggiorno<sup>98</sup>.

E' comunque opportuno sottolineare come il legislatore statale, decidendo di regolamentare la materia, non potrebbe ignorare un'esigenza di coerenza interna in base alla quale legiferare in armonia con le previsioni contenute nella normativa internazionale e, nella fattispecie, alla Convenzione di Strasburgo del 1997 che l'Italia ha parzialmente ratificato<sup>99</sup> e che appare suffragata, sia pure a livello non giuridico ma di intenzione politica, da una nutrita serie di atti UE favorevoli ad una più larga l'integrazione politica degli stranieri in base a criteri fondati sulla residenza piuttosto che sull'appartenenza nazionale.

In conclusione, il secondo parere del Consiglio di Stato sembra porre un ostacolo rilevante all'avanzamento della prassi di diversi comuni attivi in tale direzione e certamente un'esortazione al legislatore nazionale perché disciplini la materia. Infatti, i giudici asseriscono che i diritti politici non possono "avere un contenuto differenziato nell'ambito della Repubblica e che possano perciò, come è implicito nella tesi della legittimazione degli statuti comunali, espandersi o comprimersi via via che ci si trasferisce sul territorio"<sup>100</sup>. D'altronde, l'uniformità dell'ordinamento giuridico sul territorio nazionale non è che uno degli elementi richiamati e che ostano all'accoglimento della tesi favorevole all'estensione del suffragio agli stranieri anche per le elezioni comunali. Tra gli altri, al di là della generale "carezza di competenza statutaria", vengono citati il "positivo, espresso rifiuto di ratifica del Capitolo C della Convenzione di Strasburgo", la considerazione che "i diritti elettorali sono sempre stati concessi, persino ai cittadini residenti all'estero e ai cittadini europei, con provvedimento legislativo espresso e compiuto" ed infine una "prassi, anche parlamentare" da cui emerge con forza la diffusa convinzione che tale sia, ad oggi, lo stato della questione e che ad essa debba porsi urgente e conveniente rimedio nelle sedi e nei modi costituzionalmente propri"<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> A tal proposito, si può osservare come la *ratio* che ispirava la l. 40/1998 e che accentuava la centralità dell'integrazione politica nelle politiche per l'immigrazione, non sia la stessa che ha animato il concepimento della legge n. 189/2002. Al contrario, le norme sopra richiamate appaiono isolate nel panorama legislativo attuale, soprattutto con il sostanziale mutamento di prospettiva impresso al T.U. dalla Bossi-Fini che, pur non abrogando tali disposizioni, ha comunque agito in senso complessivo per una riduzione degli spazi di integrazione. Si tratta di considerazioni che, tuttavia, non sembrano poter fornire un appiglio nella valutazione di specie.

<sup>99</sup> Sempre in relazione alla validità della Convenzione di Strasburgo nel nostro ordinamento, d'altro canto, non sembra potersi accogliere l'orientamento che ravvisa, nello stesso art.9 c. 4, un implicito ordine di esecuzione del Capitolo C della Convenzione di Strasburgo del 1992, richiamato ad esempio da A. D'Agostino nel suo intervento in *Nuovi Cittadini in Europa. Nuovi diritti delle città*, Cooperativa Caracul-Edizioni Melting Pot Europa, Dicembre 2004.

<sup>100</sup> Parere Consiglio di Stato, 13 luglio 2005, p. 7

<sup>101</sup> *Idem*

Coerentemente con quanto sostenuto dal giudice amministrativo, è poi giunta l'azione del governo che ha attivato, il 3 agosto 2005, la procedura di annullamento straordinario per illegittimità e a tutela dell'unità dell'ordinamento, ex art. 138 D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, della deliberazione del consiglio comunale di Genova n. 105 del 27 luglio 2004, nella parte in cui dispone la modifica degli articoli 19, 30, 38 e 49 dello statuto del comune di Genova<sup>102</sup> (vedi sezione IV.5)

Volendo in ultimo accennare alla questione della partecipazione elettorale ai consigli provinciali, sebbene essa non si sia posta finora nella pratica e non sia stata affrontata dalla riflessione dottrinale, pare di poter affermare che anche per i consigli provinciali valgono i ragionamenti effettuati in precedenza. Certamente se una legge ordinaria dello Stato riconoscesse il diritto di voto per i consigli comunali, e quindi con riguardo ad elezioni cui si riconosce l'espressione di un certo grado di politicità, non potrebbe negarsi la stessa previsione per i consigli provinciali.

### ***c) Regioni***

Anche riguardo alla potestà legislativa delle Regioni in merito all'estensione del suffragio agli stranieri regolarmente residenti la situazione è articolata e il giudizio non è unanime. Attualmente non partecipano alle elezioni regionali neanche gli stranieri in possesso della cittadinanza europea e un'apertura agli stranieri non comunitari appare una prospettiva piuttosto lontana e bisognosa di una più approfondita riflessione teorica.

Il riparto delle competenze tra Stato e Regione, alla luce della riforma del titolo V, va comunque rintracciato a partire dall'art. 117 co. 2 lett. p, che affida alla legge statale la competenza esclusiva in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, lasciando alla legge regionale le competenze residue, ed in particolare le funzioni non fondamentali degli enti minori e quelle di cui sono titolari ex art. 188 co. 2 Cost. Tuttavia, proprio in materia di riparto delle competenze, è stato segnalato come la materia immigrazione, elencata all'art. 177 comma 2 lett. b) come di competenza esclusiva dello Stato, sia in realtà una dicitura ambigua. Se infatti le politiche di immigrazione, anche per contiguità con la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblica, sembrano dover far capo allo Stato, le politiche per gli immigrati invece sembrano logicamente di competenza locale<sup>103</sup>. D'altro canto, molti enti locali non hanno atteso conferme in merito e si sono già mossi con iniziative autonome in questo campo.

---

<sup>102</sup> Delibera Consiglio dei Ministri 3 Agosto 2005, adottata con D.P.R. 17 Agosto 2005,

<sup>103</sup> Cfr. *infra* nota 31. Per tutti, si vedano A. Ruggeri e C. Salazar, *cit.*

Una possibile competenza a legiferare in materia per le Regioni è stata suggerita, più che realmente sostenuta, da pochi ma autorevoli commentatori<sup>104</sup>. La maggioranza della dottrina ritiene però che la materia elettorale si presti ad una regolamentazione per legge dello stato e che possa essere disciplinata dagli enti locali solo per organismi che non abbiano potere deliberativo, riprendendo quindi il punto espresso dal parere del Consiglio di Stato circa la natura dei consigli di quartiere come organi privi di funzioni deliberative.

Secondo Salazar, se si ammettesse la possibilità di regolare l'accesso al voto regionale per legge dello Stato, senza necessità di modifiche alla Costituzione, si potrebbe immaginare una legge quadro *ex art. 122 co. 1 Cost.*, che comprenda l'estensione del voto agli immigrati regolari tra i principi fondamentali, in aggiunta a quelli già introdotti dalla legge n. 165/2004<sup>105</sup>. Seppure infatti la Corte Costituzionale ha riconosciuto alle Regioni la possibilità di legiferare in materia elettorale “anche in assenza di leggi cornice attuative dell'art. 122 co. 1 Cost. e/o nelle more dell'approvazione dei nuovi statuti”, ne ha comunque ridimensionato la portata limitandola alla “normativa di contorno” (sentenza 196/2003). Una soluzione coerente, d'altro canto, con le decisioni prese riguardo ai ricorsi governativi sugli Statuti di Toscana ed Emilia-Romagna.

Secondo l'autrice, tale legge quadro potrebbe limitarsi ad autorizzare l'inclusione degli stranieri non comunitari nel corpo elettorale anche a livello regionale, senza obbligare tutte le regioni ad adempiervi<sup>106</sup>. Tale soluzione, se da una parte avrebbe il merito di consentire una “sperimentazione” nelle regioni maggiormente propense ad attuare disposizioni di questo tipo, d'altro lato accentuerebbe la frammentazione e la disuguaglianza in una materia di grande importanza quale quella in esame.

Gli interventi della Corte Costituzionale in seguito ai ricorsi governativi contro le norme contenute in alcuni Statuti regionali (sentenze n. 372, 378 e 379 del 2004, relative rispettivamente agli Statuti di Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, che si sommano alle precedenti sullo statuto della Calabria (sent. n. 2/2004) e su una modifica statutaria delle Marche (sent. n. 304/2004)), non hanno offerto un contributo significativo per la soluzione della questione. In merito alle norme che prevedono l'estensione del suffragio a livello locale agli stranieri regolarmente residenti, infatti, la Corte ha ribadito che, “anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nelle comunità regionali al momento dell'approvazione

---

<sup>104</sup> Si veda C. Fusaro, su [www.carlofusaro.it](http://www.carlofusaro.it), oppure U. Rescigno, citato da T.F. Giupponi, “ sul Forum di Quaderni Costituzionali, all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

<sup>105</sup> C. Salazar, *cit.*, p.

<sup>106</sup> *Idem*

dello Statuto” (sent. 379/2004, n. 2 cons. dir.). Il punto principale dunque è la natura “politica” e non giuridica di quanto espresso negli articoli in questione e l’argomentazione della Corte non affronta più in dettaglio il merito della questione<sup>107</sup>.

Significativamente, tuttavia, viene rilevato nella sentenza il pericolo di difformità di trattamento nelle diverse parti del territorio nazionale di quello che è riconosciuto essere un diritto politico fondamentale e, come tale, è sottratto alla competenza del legislatore statutario<sup>108</sup>. Di converso, la Corte riconosce la competenza statutaria regionale in materia di diritti di partecipazione, quali referendum o altre forme di consultazione popolare, o anche l’istituzione di organismi con funzioni consultive a cui possono partecipare non solo i cittadini ma coloro che soddisfano al requisito di stabile residenza sul territorio. La questione di legittimità relativa all’art. 2 co. 1 lett. f dello Statuto dell’Emilia Romagna (secondo cui la Regione riconosce “il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati ed apolidi, assicurando, nell’ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti) è dunque dichiarata inammissibile per “inidoneità lesiva della disposizione impugnata”, laddove la questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 15 co. 1 (“la Regione, nell’ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente titolo, ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare”) è respinta come infondata. Secondo quanto riconosciuto dal giudice costituzionale, infatti, l’art. 15 co. 1, a differenza dell’art. 2 co. 1 lett. f, “si configura come una norma relativa ad un ambito di sicura competenza regionale (“diritti di partecipazione”)<sup>109</sup> che la Regione potrà esercitare, secondo quanto recita lo stesso art.15, “nell’ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente garantite”.

Per la vicenda relativa allo Statuto toscano, si veda il riquadro per una trattazione più dettagliata.

Se infine una legge ordinaria intervenisse e autorizzasse i legislatori nazionali ad introdurre, qualora lo ritenessero idoneo, forme di integrazione politica, e se questo divenisse una pratica generalizzata, si porrebbe poi il problema anche per le Regioni a statuto speciale. Esse hanno, infatti, una

---

<sup>107</sup> Il peculiare carattere evolutivo delle norme statutarie oggetto del ricorso viene riconosciuto dalla stessa Regione Emilia-Romagna. Nella memoria presentata presso la Corte Costituzionale nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri, infatti, viene evidenziato “il carattere dinamico della clausola, perché facoltà che oggi non esistono potrebbero essere date alla Regione domani” e la convinzione che non sono le norme statutarie a dover essere dichiarate costituzionalmente illegittime ma, eventualmente, “disposizioni legislative che eccedessero i poteri costituzionali della Regione sarebbero al tempo stesso contrarie alla Costituzione e contrarie allo Statuto”, p. 5.

<sup>108</sup>In realtà, già in diverse sentenze (26/1965, 108/1969 ecc) la Corte ha sottolineato che l’elettorato attivo e passivo è uno dei principi su cui si fonda la vita dello stato e come tale inderogabile da leggi regionali. Anche nella sentenza 60/1996 la Corte afferma che “l’unità dello Stato in tema di diritti politici è esigenza fondamentale dello stesso regime democratico”. Tuttavia, richiamandosi in particolare alla precedenti sent. n. 40/1972 e n. 2/2004, la Corte sottolinea la possibile distinzione tra contenuto “necessario” e contenuto “eventuale” dello Statuto regionale, il quale ha un ruolo ricognitivo delle funzioni e dei compiti regionali e, indicando aree di prioritario intervento politico, talora di esprime “attraverso proclamazioni di finalità da perseguire”, cfr. sent. Corte Cost. 379/2004 p. 10

<sup>109</sup> Sent. Corte Costituzionale n. 379/2004, p. 11



competenza esclusiva attribuita alla Sicilia ex art. 15 co. 3 Statuto e alle altre regioni dalla legge cost. n. 2/1993 e che conservano in virtù della clausola della condizione più favorevole, ex legge cost. n. 2/2001. D'altro lato, tuttavia, esse sono comunque tenute al rispetto dei principi dell'ordinamento della Repubblica. In tal senso, potrebbe rivelarsi non compatibile con il principio di uguaglianza la previsione di diritto di suffragio non in linea con il sistema ed esse non potrebbero procedere all'estensione dell'elettorato attivo e passivo per i cittadini stranieri non UE prima che tale modifica sia stata introdotta nell'ordinamento nazionale (Salazar 2003)

Oggi sembra prevedibile che la legge regionale che consentisse l'estensione del diritto di voto alle elezioni regionali agli stranieri non comunitari andrebbe incontro ad impugnazione governativa ed annullamento<sup>110</sup>.

### ***Il caso della Regione Toscana.***

Lo Statuto della Regione Toscana, approvato dal Consiglio Regionale in seconda deliberazione il 28 settembre 2004, è stato oggetto di ricorso di legittimità costituzionale da parte del governo. Tra le disposizioni ritenute illegittime, figurava l'art. 3 co. 6, che prevede "la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, il diritto di voto agli immigrati". La tesi sostenuta dal governo (ricorso n. 83, del 12/8/2004) si appoggia sul preteso contrasto dell'art. 3 co. 6 dello Statuto toscano con l'art. 48 della costituzione, laddove quest'ultima norma "riserva ai cittadini l'elettorato attivo". Inoltre, l'affermazione di cui all'art. 3 co. 6 appare "finalisticamente, non rispettosa delle attribuzioni costituzionali dello stato, essendo riservato al Parlamento nazionale il potere di revisione costituzionale" e, "sotto altro profilo, per quanto specificamente attiene alla legislazione elettorale concernente gli organi statali, contrasta con le previsioni dell'art. 117 co. 2 lettere p ed f Cost., che attribuiscono allo Stato la potestà legislativa esclusiva della relativa materia".

---

<sup>110</sup> Non si riscontrano invece novità di rilievo a livello di leggi regionali. Nel 2003 l'Assemblea regionale siciliana ha approvato all'unanimità un disegno di legge costituzionale d'iniziativa di esponenti sia della maggioranza sia dell'opposizione. Come prevede l'art. 18 dello statuto della Regione siciliana, il provvedimento è stato presentato in Parlamento come proposta di legge costituzionale. La nuova legge regionale dell'Emilia-Romagna (l.r. 24 marzo 2005, n. 5) all'art. 8 c.1 prevede il favorimento di "percorsi a livello locale, con particolare attenzione all'equilibrio di genere ed alle aree di provenienza e con particolare riferimento a forme di presenza nei Consigli degli Enti locali, di rappresentanti di immigrati e, ove consentito, all'estensione del diritto di voto degli immigrati". Di converso né la nuova legge regionale del Friuli-Venezia Giulia (l.r. n. 5 del 4 marzo 2005) né altri disegni di leggi sull'immigrazione attualmente in discussione, come quello della Regione Campania o della Provincia Autonoma di Trento, contengono finora disposizioni circa il diritto di voto degli stranieri residenti. Si veda anche *Immigrati e partecipazione. Dalle consultazioni e dai consiglieri aggiunti al diritto di voto*, Caritas Italiana, Edizioni Idos, Luglio 2005, e Camera dei deputati - Servizio studi progetti di legge - Riconoscimento del diritto di voto ai cittadini stranieri A.C. n. 1464 e abb. - n. 534 - XIV legislatura.

Nelle memorie presentate per conto del Presidente del Consiglio dei ministri dall'Avvocatura dello Stato in merito al ricorso (atto Ct. 33399/04- 165), si specifica inoltre, fermo restando "il rilievo inerente alla pregiudiziale di cui all'art. 48", come "la concreta attribuzione del diritto di voto potrebbe attuarsi solo in forza di una legge statale, data l'evidente esigenza di una disciplina unitaria ed uniforme sull'interno territorio nazionale dei diritti politici degli immigrati, quale che sia la parte di territorio nazionale ove essi risiedano". In aggiunta, tra gli altri rilievi, vengono richiamati anche i limiti imposti in materia di disciplina elettorale degli organi rappresentativi della regione, dall'art. 122 Cost. Esso infatti riserva la materia alla legge della Regione "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della repubblica". Gli stessi principi fondamentali che, sostiene lo Stato, dovrebbero individuare anche l'estensione dell'elettorato attivo.

Nella memoria presentata dalla Regione Toscana, si legge che la norma impugnata esprime "una mera indicazione di obiettivi e finalità già individuate dalla Costituzione" e non pone "regole o principi in grado di incidere sulla distribuzione delle competenze legislative ed amministrative fissate per Stato e Regioni dagli art. 117,118 e 119 Cost.". (p. 4) Si afferma anzi che la promozione dell'estensione del suffragio agli stranieri regolarmente residenti risponde ad un'interpretazione del dettato costituzionale che trova conferme "in ambito europeo e nella giurisprudenza amministrativa, che ha riconosciuto la titolarità del diritto di voto nei referendum locali agli stranieri residenti (TAR Toscana, Sez. I, 10 giugno 1998, n. 316) ed ha anche riconosciuto la legittimità dell'elettorato attivo e passivo nelle circoscrizioni comunali (Consiglio di Stato, parere 28 luglio 2004, n. 8007)" (p. 7). Viene inoltre richiamata la legge regionale n. 1 del 7 gennaio 1981, la quale, istituendo la Consulta regionale della emigrazione e della immigrazione, le affida all'art. 3 lettera i il compito "di segnalare alla Giunta regionale iniziative per provvedimenti tendenti ad assicurare l'effettivo esercizio dei diritti civili e politici da parte dei lavoratori emigrati ed immigrati". Disposizioni, queste, mai contestate in alcun modo dallo Stato, al pari di quelle contenute nella l. regionale numero 72 del 1997, che prevede l'intervento della regione volto a favorire la partecipazione alla vita pubblica locale, nonché la rappresentanza presso gli enti locali, per gli stranieri non UE, anche "consentendo la partecipazione dei rappresentanti di collettività di immigrati extracomunitari in associazioni regionali alla Commissione regionale per le politiche sociali", art. 33 co. 1. (p. 9)

La Corte Costituzionale, in ordine all'articolo in questione, ha giudicato inammissibile il ricorso "per carenza di lesività", come la già richiamata sent. 372 del 2 dicembre 2004. La Corte ha, infatti, ritenuto la norma di cui all'art. 3 co. 6 come dotata di "un carattere non prescrittivo e non vincolante" e al contrario, al pari di altre contenute nello Statuto, con una funzione "per così dire, di

natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”. In virtù di tale carattere, la norma non comporta “né alcuna violazione né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato”.

In conclusione, pur riconoscendone il valore politico e la spinta propulsiva verso un adeguamento del nostro ordinamento a quel che sembra essere, in generale, il sentire della popolazione<sup>111</sup> ed ai mutamenti sociali già da tempo prodottisi in Italia ed in Europa, si può dubitare della piena legittimità giuridica di questi tentativi. La via più sicura e che meglio tutela l’accesso al voto locale da parte degli stranieri sembra dunque essere quella prevista per via legislativa ordinaria<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> Si vedano ad esempio, alcuni sondaggi tra i quali la rilevazione condotta nel 2003 Datamedia (70,7% favorevole alla concessione del voto amministrativo, 14,4% no e 14,9% senza risposta) o il più recente sondaggio condotto dalla società Dinamiche per la Camera di Commercio di Milano (il 63% dei 1000 intervistati su 5 grandi città italiane si è detto favorevole all’estensione del voto, ma a condizione che lo straniero risieda sul territorio nazionale da più di 10 anni).

<sup>112</sup> Lo stesso CNEL, nel parere al documento programmatico triennale 2004/2006 sulla politica di immigrazione del marzo 2004, sollecita il governo alla previsione di una soluzione normativa a livello nazionale circa il diritto di voto a livello amministrativo per gli stranieri<sup>112</sup>. Il documento, pronuncia n. 51. Roma 2004, resa il 24 marzo 2004 ai sensi dell’art. 3 co. 1 del d. lgs. 286/1998, viene ricordato da E. Bettinelli, *cit*, alla nota 39, p. 49

## III Altri strumenti di partecipazione politica

### III.1 Quadro normativo di riferimento

Per esigenze di maggiore chiarezza e di omogeneità tra i vari istituti consultivi considerati, l'analisi sul diritto di voto *stricto sensu* è stata trattata separatamente dalle restanti forme di partecipazione politica, che si esplicano nell'istituzione di organismi anche molto diversi tra loro.

Si fornisce di seguito una ricostruzione dei principali istituti di partecipazione politica degli stranieri, suddivisi per livello territoriale (nazionale, regionale, provinciale e comunale), con particolare attenzione agli organismi di tipo elettivo.

#### *a) I diversi organismi di consultazione a livello nazionale*

Prima che il dibattito sul diritto di voto entrasse a far parte della discussione politica e prima delle iniziative a livello locale in materia, il tema della partecipazione politica degli stranieri veniva affrontato attraverso la previsione di organi consultivi che permettessero agli stranieri di far sentire la propria voce.

#### *La legge 943/1986 e la legge Martelli(39/1990)*

La prima legge a tentare di regolare il fenomeno migratorio in Italia è stata la legge 943/1986. Concentrandoci sugli aspetti relativi ai processi di integrazione e partecipazione politica, che qui ci interessano, la legge 943/1986 prevedeva, all'art. 2 co. 1, l'istituzione di una **Consulta nazionale per i problemi dei lavoratori non comunitari e delle loro famiglie**, in aggiunta alla costituzione di una serie di consulte regionali, ex art. 2. co. 7.

Tali organismi erano aperti alla partecipazione di rappresentanti delle comunità immigrate, che avveniva però non su base elettiva ma per cooptazione. La Consulta nazionale venne istituita con 3 anni di ritardo, in larga misura dipendenti proprio dalle difficoltà di individuarne i membri stranieri che avrebbero dovuto rappresentare i lavoratori non comunitari (Zincone 1998). Questo organismo<sup>113</sup>, istituito presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, veniva creato al fine di rimuovere gli ostacoli che impedivano agli stranieri l'effettivo esercizio dei diritti garantiti dalla legge: parità di trattamento e uguaglianza rispetto ai lavoratori italiani, diritti relativi all'uso

---

<sup>113</sup> Le informazioni riportate in questo paragrafo sono tratte, se non diversamente specificato, da T. Caponio "Partecipazione politica" in G. Zincone (a cura di), Primo rapporto sulle politiche di integrazione degli immigrati in Italia, Bologna, Il Mulino, 2000.

dei servizi sociali e sanitari, al mantenimento dell'identità culturale, alla scuola e alla disponibilità dell'abitazione.

La Consulta era composta da (art. 2, co. 2):

sei rappresentanti dei lavoratori extracomunitari, designati dalle associazioni più rappresentative operanti in Italia;

quattro rappresentanti designati dalle confederazioni sindacali nazionali dei lavoratori;

tre rappresentanti designati dalle organizzazioni sindacali nazionali dei datori di lavoro dei diversi settori economici;

quattro esperti designati rispettivamente dai Ministeri della pubblica istruzione, dell'interno, degli affari esteri e delle finanze;

quattro rappresentanti delle autonomie locali, di cui due designati dalle regioni, dall'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) ed uno dall'Unione delle province italiane (UPI);

tre rappresentanti delle associazioni che operano nel campo dell'assistenza all'immigrazione.

La sua composizione<sup>114</sup>, così come le finalità dichiarate nelle legge, palesa come la Consulta fosse stata creata per affrontare i problemi che riguardavano lo straniero in quanto lavoratore: accesso al lavoro e prima accoglienza. Come accennato in precedenza la Consulta, la cui nascita era prevista entro 3 mesi dalla approvazione delle legge, fu costituita soltanto 3 anni dopo; lo scoglio difficile da superare fu la designazione dei 6 membri da parte delle associazioni di stranieri più rappresentative: il numero dei membri fu triplicato ed il problema della rappresentanza delle associazioni straniere si presentò per la prima volta come un nodo cruciale, nodo che negli anni successivi e anche a livello locale si rivelerà cruciale.

Le Consulte regionali previste dalla legge (art. 2 e art. 3) incontrarono lo stesso problema, tanto che molte vennero alla luce anni dopo e solo alla metà degli anni '90 furono tutte costituite.

La successiva legge Martelli, (l. n. 39/1990) non introdusse alcun nuovo organismo consultivo a livello nazionale. Tuttavia, furono previsti i primi organismi consultivi in materia di immigrazione a livello comunale e provinciale. Inoltre, la legge Martelli integrò il disposto precedente con lo stanziamento di un fondo destinato agli enti locali, allo scopo di realizzare strutture di accoglienza, attraverso la mediazione delle Regioni. Molte associazioni usufruirono dei fondi triennali devoluti alle Regioni ma sembra potersi dire che, nel complesso, la legge non fornì soluzioni significative per incentivare la rappresentanza politica degli stranieri, né a livello istituzionale né a livello dell'associazionismo. Infine, la legge forniva la base giuridica ai Comuni per modificare i propri Statuti e prevedere norme specifiche relative alla partecipazione politica degli stranieri. Tra le prime

---

<sup>114</sup> Come fatto rilevare da G. Zincone "Da sudditi e cittadini", Bologna, Il Mulino, 1992 la composizione rispecchia a tutto tondo una logica di concertazione delle parti sociali.

città ad avvalersi di tale possibilità, Torino e Bologna, che hanno aperto agli immigrati con regolare permesso di soggiorno la partecipazione ai referendum consultivi a livello comunale.

### ***La legge Turco/Napolitano***

La legge Turco/Napolitano (l. 40/1998 contenente il TU sull'immigrazione), operando una sistematizzazione della normativa italiana in materia di immigrazione, è stata certamente il testo più rilevante anche per ciò che riguarda la partecipazione civica degli immigrati. Oltre ad aver affrontato durante il dibattito parlamentare il nodo dell'estensione del diritto di voto per le elezioni amministrative (che tuttavia, come evidenziato nella sezione numero II, si è concluso con lo stralcio del relativo articolo dal progetto di legge poi approvato), la legge ha avuto un ruolo di promozione e sostegno delle attività di "associazioni di stranieri ed organizzazioni stabilmente operanti in loro favore" (art. 40 co. 1 legge n. 40/1998).

Concretamente, ciò avveniva attraverso l'introduzione di due strumenti a livello nazionale la Consulta per lavoratori immigrati e le loro famiglie, ex art. 42 co. 4 e l'Organismo Nazionale di Coordinamento per le Politiche di Integrazione, e dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione, organismi di livello provinciale non elettivi che, in ragione della loro natura e delle funzioni loro assegnate, si è ritenuto opportuno delineare in questa sezione, assieme agli altri strumenti preposti dalla legge Turco/Napolitano, piuttosto che nella seguente.

Nel 1998, il Ministero per il lavoro e le politiche sociali istituì la ***Consulta per lavoratori immigrati e le loro famiglie***, ex art. 42 co. 4 del Testo Unico sull'Immigrazione. La Consulta, costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha la funzione di raccogliere tutte le informazioni rilevanti circa l'implementazione della legge n. 40/1998, registrandone difficoltà, problemi, mancanze ma anche disseminando buone pratiche ed esempi virtuosi di politiche per l'integrazione locale. I suoi fini sono così descritti nel regolamento di attuazione: "La Consulta acquisisce le osservazioni degli enti e delle associazioni nazionali maggiormente attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati ai fini della predisposizione del Documento Programmatico di cui all'articolo 3 del Testo Unico; in relazione alle condizioni degli immigrati, inoltre, esamina le problematiche relative alla loro integrazione a livello economico, sociale e culturale; verifica lo stato di applicazione della legge evidenziandone difficoltà e disomogeneità a livello territoriale; elabora proposte e suggerimenti per una migliore convivenza tra immigrati e cittadinanza locale e per la tutela dei diritti fondamentali; assicura la diffusione delle informazioni relative alla realizzazione di esperienze positive maturate nel settore dell'integrazione a livello sociale, nel rispetto delle disposizioni in vigore in materia di dati personali (art. 55, co. 5).

La Consulta è formata da rappresentanti del governo e degli enti locali, sindacati, esponenti del terzo settore attivi in materia di immigrazione, associazioni religiose ed associazioni di immigrati (art. 42 co. 4). I membri restano in carica 3 anni e sono tenuti a riunirsi almeno ogni 6 mesi. Essa si è effettivamente riunita, a intervalli regolari di circa sei mesi, per il periodo 1998-2001. Sono stati nominati come rappresentanti gli esponenti di alcune delle comunità più importanti a livello nazionale in base al criterio della concentrazione territoriale (si sceglie il rappresentante di un certo gruppo, ad esempio della comunità cinese, nella zona di maggior densità, in questo caso Firenze) ma senza alcuna pretesa di ottenere una rappresentatività significativa.

La Consulta ha cessato di operare con l'entrata in vigore della legge n. 189/2002 e - nonostante non siano stati modificati gli articoli relativi a tale organo consultivo - non è più stata ricostituita<sup>115</sup>.

La legge Turco/Napolitano prevedeva infine all'art. 42 co. 3 un ulteriore strumento con funzioni consultive sulle politiche di integrazione, di cui vale la pena dare conto.

Si tratta **dell'Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri a livello locale (ONC)**, insediatosi all'interno del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro nel dicembre 1998.

L'ONC è composto da esponenti degli enti locali (Regioni, Province e Comuni), rappresentanti degli uffici provinciali del lavoro e dell'INPS, aziende sanitarie locali, sindacati, associazioni di datori di lavoro ed associazioni di immigrati. I rappresentanti degli immigrati sono designati all'interno delle comunità straniere più numerose a livello nazionale ma anche in base alla dislocazione nelle singole regioni.

I suoi compiti prevedono da una parte il monitoraggio ed il supporto allo sviluppo dei processi locali di ricezione ed integrazione degli stranieri, la loro rappresentanza a partecipazione alla vita pubblica, e dall'altra la promozione del dialogo tra istituzioni ed organismi sociali, a livello locale ed europeo, allo scopo di individuare buone pratiche e modelli efficaci di gestione del fenomeno migratorio.

In seguito all'istituzione dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione e di Osservatori regionali contro la discriminazione su basi etniche o razziali, rappresentanti dei due organismi vennero invitati a prendere parti agli incontri dell'ONC.

L'ONC è strutturato in gruppi di lavoro tematici, che affrontano aspetti quali la promozione della rappresentanza; organismi territoriali e partecipazione; le politiche regionali per l'immigrazione; l'inserimento lavorativo; le politiche per l'abitazione e la famiglia; i modelli culturali e prestazioni sanitarie; l'istruzione e formazione; la semplificazione amministrativa e sportelli integrati; la formazione ed impiego dei mediatori culturali; i mass media e l'immigrazione.

---

<sup>115</sup> Si vedano A. Meli – U.C. Enwereuzor “Participation of foreigners in public life at the local level” COSPE National focal point Italy, par.3.2.

Esso promuove inoltre iniziative di genere diverso, tra cui seminari, convegni e raccolta di dati attraverso udienze pubbliche e private.

Come evidenziato precedentemente, molte istituzioni sono rappresentate all'interno dell'ONC. Al contrario, la rappresentanza del mondo immigrato non è altrettanto soddisfacente, come rilevato da diversi studi recenti<sup>116</sup>. Una composizione tanto ampia, anche in termini numerici, ha comportato una certa differenziazione nelle azioni svolte. Questo ha anche condotto, in alcuni casi, alla sovrapposizione con ruoli già ricoperti da diversi organismi, quale ad esempio la Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, per la produzione di studi e rapporti. In particolare, Meli ed Enwereuzor hanno sottolineato la mancata analisi degli specifici contesti territoriali locali che l'ONC avrebbe avuto il compito di svolgere, visto anche che l'analisi del contesto nazionale veniva già condotta dalla Commissione per le politiche di integrazione degli Immigrati<sup>117</sup>.

La legge 40 ha istituito anche un altro tipo di organismo che, sebbene pensato per operare a livello provinciale e non nazionale, verrà affrontato qui di seguito per esigenze di uniformità e chiarezza espositiva. Si tratta dei **Consigli territoriali per l'immigrazione**, previsti dall'art. 3 co. 6 T.U. sull'immigrazione. I Consigli territoriali per l'immigrazione, secondo quanto previsto all'art. 57 Regolamento di Attuazione del T.U., emanato con D.P.R. 394/99, sono stati istituiti in tutte le province con compiti di monitoraggio e funzioni propositive in merito ai bisogni e ai problemi connessi al fenomeno migratorio, inclusa la possibilità di prevedere piani specifici per misure di integrazione a livello locale.

Fanno parte dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione rappresentanti degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato, il presidente Provincia, un rappresentante della Regione, il sindaco del Comune capoluogo e dei più comuni più interessati, il presidente della camera di commercio, almeno due rappresentanti di sindacati dei lavoratori e associazioni di datori di lavoro; sono inoltre designati come membri del Consiglio, secondo quanto previsto dall'art. 57 del DPR 394/99, almeno due rappresentanti di associazioni degli immigrati extra UE tra le più rappresentative, così come due rappresentanti delle associazioni localmente attive nel settore dell'immigrazione. Possono essere invitati membri di ASL o altri enti interessati.

I Consigli Territoriali sono presieduti dal Prefetto e non, come si sarebbe potuto ritenere ovvio, dal Presidente della provincia. Questo aspetto della normativa, che sembra tradire un'impostazione più attenta alla sicurezza e all'ordine pubblico che alle politiche di integrazione, ha suscitato numerose perplessità da parte di studiosi, che hanno rilevato come questo faccia dubitare che la

---

<sup>116</sup> Tra gli altri, si veda A. Meli – U.C. Enwereuzor “*Participation of foreigners in public life at the local level*” COSPE National focal point Italy

<sup>117</sup> Si veda A. Meli – U.C. Enwereuzor, *cit*, p. 22



rappresentanza politica sia lo scopo di tali organismi (Zincone 2003). Ciò è d'altronde riflesso nella loro stessa composizione, da cui si evince una competenza non specificamente rivolta alle politiche di integrazione, ma piuttosto incentrata sulla valutazione dell'insieme delle problematiche connesse all'esperienza migratoria in relazione al tessuto locale<sup>118</sup>.

Il prefetto deve garantire il funzionamento e presiederne le sedute, oltre a provvedere al collegamento con la relativa Consulta regionale.

Né la legge 40/1998 né il decreto istitutivo dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione, emanato il 18 dicembre 1999 dal Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'interno, indicano i metodi di elezione dei membri. La designazione può di fatto avvenire sia per cooptazione da parte delle autorità locali che, ad esempio, per mezzo di elezioni interne alle associazioni di immigrati "più rappresentative", sebbene, di nuovo, non vi sia un criterio per stabilire quali siano le "principali" associazioni richiamate dal decreto. Infatti la legge specifica che le associazioni di immigrati devono essere tra "le più rappresentative", senza tuttavia indicare in cosa tale rappresentatività debba effettivamente sostanziarsi. Potrebbe dunque trattarsi delle associazioni che racchiudono un maggior numero di membri o di quelle più politicamente attive ecc. Inoltre, c'è un evidente problema di comunicazione tra i membri designati e le comunità che gli stessi dovrebbero rappresentare. Qualora infatti delle associazioni di immigrati non siano state tenute in considerazione come possibili bacini di provenienza di uno dei rappresentanti nel Consiglio, non sono esplicitamente previsti dalla legge metodi formali di raccordo con i rappresentanti stessi. In realtà, sebbene il numero di due rappresentanti indicato sia solo la soglia minima richiesta e non vi siano limiti legali al numero di immigrati che possono essere invitati a partecipare ai consigli, in molti casi tale soglia non solo non è superata, ma non è stata neanche raggiunta. Secondo dati CENSIS 2002, riportati da Meli ed Enwereuzor (2003) fino al 2002 ben 45 Consigli Territoriali per l'Immigrazione su 103 non avevano neanche un membro appartenente ad un'associazione di immigrati; 18 ne avevano solo uno, 25 due e 15 tra i tre ed i nove<sup>119</sup>. Secondo gli stessi autori, ciò può essere dovuto a diversi aspetti, quali l'effettiva mancanza o scarsità di tali associazioni in alcune province, l'ambiguità del testo normativo circa i requisiti ad esse richiesti ed infine l'obbligo, per le stesse, di essere registrate presso il Dipartimento per gli Affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

---

<sup>118</sup> Interessante rilevare come, nonostante il contatto dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione con l'ONC sia stato piuttosto debole e si sia tradotto solo in scarsi e piuttosto vaghi suggerimenti, spicchi tra questi la contrarietà all'attuale metodo di formazione dei Consigli Territoriali, specialmente riguardo alla presidenza. Questa, secondo l'ONC, che avrebbe maggior efficacia se affidata al Presidente della Provincia, visto anche il ruolo di coordinamento di tale ente sul territorio, piuttosto che al prefetto.

<sup>119</sup> Cfr.: A. Meli – U.C. Enwereuzor, *cit.*, p. 22

Nonostante i Consigli Territoriali siano previsti da una sola legge nazionale, seppur con qualche ambiguità e margine di incertezza nel dettato normativo, essi funzionano in modo piuttosto diverso, in quanto a struttura, regole interne e composizione, oltre che priorità e settori di interventi prediletti, a seconda del territorio.

In generale, come nota Attanasio (2005), al di là della *ratio* che ha condotto alla loro formazione, altri fattori hanno contribuito al bilancio poco lusinghiero dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione in termini di credibilità, come ad esempio la generica perdita di rappresentatività dell'associazionismo negli anni 90 e la scarsa capacità di organismi consultivi di questo tipo di influenzare il processo decisionale sulle politiche migratorie.

Come risulta chiaro dall'analisi delle norme sulla formazione della Consulta, e degli stessi Consigli Territoriali per l'Immigrazione, anche la legge Turco/Napolitano ha privilegiato, come già la legge Martelli, la partecipazione degli stranieri attraverso la mediazione del tessuto associativo.

### ***La legge Bossi Fini***

La legge Bossi Fini non ha abrogato i Consigli Territoriali per l'Immigrazione né tanto meno la Consulta nazionale e l'ONC. Tuttavia, non sono stati emanati decreti di nuova nomina e gli ultimi due organismi non sono mai stati ricostituiti. Anche recentemente, il legislatore ha approvato il D.P.R. n. 334/2004 che modifica il precedente regolamento di attuazione alla legge sull'immigrazione, riconfermando gli articoli del regolamento relativi alla Consulta, ma senza fare alcun passo avanti nella riattivazione dell'organismo.

## **b) I diversi organismi di consultazione a livello locale**

### **Le Consulte regionali<sup>120</sup>**

Le Consulte regionali, introdotte da alcune regioni italiane già prima delle disposizioni contenute nella legge 943/1986, sono state effettivamente istituite da tutte le Regioni italiane con un certo ritardo. Attualmente, quasi tutte le regioni hanno varato leggi che istituiscono nuove Consulte per l'immigrazione o innovano quelle già esistenti.

Le Consulte Regionali per i problemi dell'immigrazione sono costituite all'inizio di ogni legislatura e promuovono piani triennali sulle politiche di immigrazione, con particolare enfasi sulla promozione socio-economica e l'integrazione culturale degli immigrati.

---

<sup>120</sup> Ove non diversamente specificato, le informazioni contenute in questo paragrafo sono riprese da Attanasio P., *Immigrati e partecipazione. Dalle consulte e dai consiglieri aggiunti al diritto di voto*, Caritas Italiana, Edizioni Idos, Capitoli II, III e IV, Roma, 2005

In tutti i casi gli organismi previsti sono a composizione mista e per i rappresentanti stranieri non sono previste elezioni (o almeno non esplicitamente, come nel caso dell'Emilia-Romagna), ad eccezione della legge regionale sarda n 46 del 1990 , che prevede l'elezione a suffragio diretto. Da questo discende, come ben si comprende, un'intrinseca debolezza delle Consulte sul piano della rappresentatività e dell'incisività.

Dalle interviste e dalla letteratura disponibile, uno dei limiti che emerge con più forza è quello del ruolo delle associazioni come tramite per la rappresentanza degli stranieri e, in generale, come principale referente della comunità civile. Da un lato, infatti, l'effettivo collegamento con le comunità straniere presenti sul territorio è reso incerto dalla struttura stessa dell'associazionismo e dalle difficoltà ad individuare con sufficiente chiarezza i soggetti effettivamente più affidabili e rappresentativi. Dall'altro, la composizione mista delle Consulte non consente l'elaborazione di una comune coscienza politica o almeno uno spazio deputato allo scambio e alla concertazione tra le comunità stesse. I membri stranieri sono spesso in minoranza e le decisioni vengono prese a maggioranza, senza quindi che la Consulta agisca come uno strumento principalmente deputato alla rivendicazione da parte degli stranieri stessi ma anzi con la concreta probabilità che i membri stranieri siano messi in minoranza nell'assunzione di decisioni e pareri. Le associazioni italiane, più numerose e meglio integrate, sono in genere più potenti rispetto a quelle di stranieri e quasi inevitabilmente assumono un ruolo preponderante all'interno di tali organismi.

In seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione e parallelamente al dibattito sorto attorno all'elaborazione dei nuovi statuti molte regioni hanno avviato discussioni anche sull'elaborazione di nuove leggi sull'immigrazione, che regolino anche l'aspetto della partecipazione politica e più in generale della consultazione degli stranieri. Riportiamo sinteticamente qui di seguito alcuni dei casi più significativi, con l'avvertenza che non si è dedicata particolare attenzione a questo settore non trattandosi, come detto, di organismi su base elettiva con lo scopo primario di agire come strumenti di rappresentanza politica degli stranieri.

L'Emilia-Romagna, con legge regionale 24 marzo 2004, n. 5, ha istituito una "Consulta regionale per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati" (si veda anche *infra* parte IV, par. IV.1). Tale organismo, secondo quanto stabilito dall'art. 7 della l. 5 /2004, è nominato dal Presidente della Giunta regionale e si compone di membri italiani e stranieri. Questi ultimi, tra i quali viene scelto il vicepresidente, devono essere almeno 18 su un totale di 34 membri e sono individuati in numero di due per provincia. In realtà la legge non specifica se la nomina debba avvenire per designazione o

su base elettiva. Tuttavia, come nota Attanasio, la via elettiva è esplicitamente prevista al seguente art. 8 per quanto riguarda la formazione delle consulte locali.

Gli altri componenti della Consulta sono:

- a) l'assessore regionale competente per materia, che è anche il Presidente;
- b) tre membri designati dalle organizzazioni imprenditoriali dei datori di lavoro maggiormente rappresentative
- c) tre membri designati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative;
- d) tre rappresentanti delle autonomie locali regionali, designati dalla Conferenza Regione-Autonomie locali dell'Emilia-Romagna;
- e) tre rappresentanti designati dalla Conferenza regionale del Terzo settore;
- f) un rappresentante dei Consigli territoriali per l'immigrazione, individuato su indicazione del Ministero dell'interno;
- g) un rappresentante dell'Ufficio scolastico regionale;
- h) un rappresentante della Direzione regionale del lavoro.

La Consulta, che assiste la giunta nelle sua attività relative al settore dell'immigrazione, ha il potere di iniziativa legislativa e può formulare pareri, seppure solo su aspetti relativi alle politiche di integrazione per gli immigrati o su documenti sottoposti dalla Giunta stessa.

La partecipazione dei membri, infine, avviene a titolo gratuito, salvo per gli stranieri, che ricevono il trattamento di cui alla l.r. n.8/1985.

Il Friuli Venezia Giulia ha approvato una nuova legge regionale sull'immigrazione nel marzo 2005 (l. r. n. 5 del 4 marzo 2005). La legge prevede all'art. 8 l'istituzione di una Consulta regionale per l'immigrazione, con funzioni propositive in materia di integrazione sociale degli stranieri residenti nella regione. Essa rimane in carica per tutta la durata della legislazione ed è composta dall'assessore regionale competente, che la presiede, dal Direttore centrale competente per materia, da 3 rappresentanti di organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, 3 rappresentanti di organizzazioni di datori di lavoro maggiormente rappresentative, un rappresentante dell'unione delle camere di commercio, un rappresentante di comuni e province designato dall'assemblea delle autonomie locali, un esperto nominato dall'assessore regionale e infine due rappresentanti per provincia di cittadini stranieri designati congiuntamente da associazioni di immigrati ed enti per l'immigrazione e 4 rappresentanti designati congiuntamente da associazioni italiane attive nel

settore dell'immigrazione ed enti per l'immigrazione. La stessa legge istituisce poi un albo di associazioni, italiane e straniere, ed enti per l'immigrazione.

Altre Regioni si stanno muovendo sullo stesso piano<sup>121</sup>. Tra queste la Campania, dove la Giunta ha presentato un disegno di legge (delibera n. 5 del 13 febbraio 2004) che prevede l'istituzione di una Consulta regionale per l'immigrazione. Essa si comporrebbe di almeno 35 membri, tra i quali un rappresentante di organismi degli stranieri con funzioni consultive istituiti nei capoluoghi di provincia e 8 rappresentanti delle comunità straniere presenti più numerose sul territorio. Il ddl non contiene norme di dettaglio circa il metodo di individuazione degli 8 rappresentanti stranieri. Anche in questo caso, la Consulta ha funzioni propositive e consultive in materia di immigrazione.

Il Lazio ha una bozza di legge che è stata presentata nel febbraio 2004 e che prevede una Consulta regionale per l'immigrazione, di cui dovrebbero fare parte 8 rappresentanti stranieri per i quali è prevista esplicitamente la designazione da parte delle associazioni "più rappresentative" esistenti sul territorio regionale. Volendo si può rintracciare però una novità nel fatto che la Consulta deve esprimere un parere obbligatorio, seppur non vincolante, sul programma regionale triennale di interventi, il che la differenzia dalla maggioranza degli analoghi organismi di livello regionale.

Allo stato attuale, probabilmente l'organismo più rappresentativo previsto concerne una Regione ma è quello tratteggiato nel progetto di legge presentato dalla giunta della Provincia Autonoma di Trento nella scorsa legislatura (d.d.l. 128 del 29 maggio 2001 "politiche per l'integrazione sociale degli stranieri e la convivenza interculturale"). Esso prevedeva un Consiglio di rappresentanza degli stranieri, composto da 11 rappresentanti degli stranieri residenti sul territorio provinciale. I membri dovevano essere eletti e il Consiglio esprimeva pareri obbligatori (ma non vincolanti) alla giunta sulle "linee guida e gli indirizzi generali per la definizione degli interventi da realizzare nei diversi settori". Il progetto di legge non è stato approvato per fine legislatura ma verrà con ogni probabilità riproposto nella corrente legislatura<sup>122</sup>.

### **Organismi elettivi di Comuni e Province: le Consulte e i Consiglieri stranieri aggiunti**

Diversi studi hanno messo in luce come gli organismi finora richiamati non abbiano saputo effettivamente rappresentare in modo significativo gli interessi degli immigrati, né a livello nazionale né a livello regionale. Una diffusa critica si è sviluppata soprattutto nel corso degli anni 90, conducendo alla volontà di sperimentare nuovi organismi consultivi che migliorassero l'aspetto

---

<sup>121</sup> Per le informazioni qui di seguito sui progetti di legge di Lazio e Campania, si veda Attanasio 2005, *cit.*, p. 45

<sup>122</sup> Cfr. Attanasio P. 2005, *cit.*

della rappresentanza, in particolare attraverso l'elettività dei vari componenti. Si ha allora un tentativo di passare da organismi con una rappresentanza diversa, dal tipo "acting for" ad una di tipo "standing for" (Zincone 1999), che si concretizza nella nascita delle prime Consulte elettive e Consiglieri aggiunti a livello comunale e provinciale.

Dal punto di vista meramente giuridico, la possibilità che i comuni adottassero regolamenti autonomi in merito alla partecipazione civica degli stranieri era già prevista dalla legge 39/1990, a cui si è aggiunta la Convenzione di Strasburgo del 1992, più volte richiamata nelle sezioni precedenti, che l'Italia ha ratificato nel 1994. La Convenzione stessa fornisce infatti indicazioni (seppure vaghe) sul carattere degli organismi consultivi che gli enti locali dovrebbero prevedere e che richiamano appunto, all'art. 5 lett. b "un'adeguata rappresentanza dei residenti stranieri nelle collettività locali che hanno nel proprio territorio un numero significativo di residenti stranieri".

Tanto le Consulte che i Consiglieri Stranieri Aggiunti sono istituti nati, come detto, con la pretesa di migliorare la rappresentanza politica e dare voce alle esigenze degli stranieri, che invece rimangono spesso confinate all'esterno dello spazio decisionale politico. Oltre ad incoraggiarne la partecipazione e dunque ad agire come strumento di integrazione, essi intendono contribuire parallelamente al miglioramento dei rapporti tra i residenti stranieri e gli autoctoni, sia nelle relazioni con le istituzioni locali che nella lotta più generale a tutte le forme di razzismo e discriminazione.

Normalmente, le Consulte comunali e provinciali, così come i Consiglieri Stranieri Aggiunti, si occupano delle problematiche relative all'accesso ai servizi sociali gestiti dai relativi enti locali, e alle politiche di integrazione. Tra queste, come indicato dal CARLE (Consiglio delle autorità Regionali e Locali Europee), la questione abitativa, la salute, l'inserimento nel mercato del lavoro, misure concernenti la sicurezza pubblica nelle città, la lotta alla discriminazione, il supporto e la promozione di diritti, oltre che promozione della partecipazione e dell'impegno politico a livello locale di individui appartenenti a culture diverse.

Il primo comune a prevedere formule di rappresentanza politica, alternativa al voto vero proprio, è stato il Comune di Nonantola, in provincia di Modena, con l'istituzione della figura del Consigliere Straniero Aggiunto nel 1994. Le elezioni si tennero anche l'anno seguente, in occasione delle elezioni amministrative, e l'affluenza già positiva del 1994 (attestatasi attorno al 54%) superò il 60% degli aventi diritto al voto.

Attualmente, sono più di 40 i Comuni che hanno istituito i Consiglieri aggiunti insieme alla provincia di Ancona (vedi tabella allegata). La prima consulta elettiva venne invece istituita nel comune di Torino nel 1995 (cfr sezione IV), seguita l'anno successivo dalle città di Modena e Padova.

Uno degli aspetti più significativi di queste esperienze è rappresentato dalla visibilità, dall'impatto simbolico dei candidati alle elezioni. Nel caso della provincia di Ancona, ad esempio, essi vengono equiparati in tutto e per tutto alle elezioni dei consiglieri comunali standard. Hanno il dovere di registrarsi in uno dei due gruppi elettorali e il consiglio provinciale stanziava le risorse per la campagna elettorale, durante la quale i candidati possono presentare il programma dei rispettivi gruppi. In altri casi, per esempio nel comune di Macerata, le elezioni si svolgono non contestualmente a quelle del consiglio comunale ed anche i collegi elettorali sono diversi: in questo caso ve n'è uno unico per tutti gli stranieri.

Il Consigliere Comunale Aggiunto in particolare, per la sua particolare visibilità che si concentra in una sola o al massimo 2 o 4 individui, è spesso stato individuato come uno strumento di pressione da parte degli enti locali su governo per ottenere una regolamentazione nazionale sulla partecipazione degli stranieri alle elezioni comunali.

In molti comuni, i due organismi si sono fusi. Il Presidente della Consulta partecipa allora come Consigliere straniero aggiunto alle riunioni del Consiglio comunale. Questo conduce a sinergie positive, come evidenziato meglio nel paragrafo seguente.

Sebbene i Comuni che hanno attivato questo tipo di istituti restino la minoranza, il numero è comunque cresciuto specialmente tra i capoluoghi di provincia ed i comuni maggiormente interessati dal fenomeno migratorio. Occorre d'altronde sottolineare che il mutamento nel sistema di formazione, che attraverso le elezioni doveva garantire maggiore rappresentanza, non sembra essere stato accompagnato da un significativo ampliamento delle relative funzioni. Dalle interviste condotte con esponenti di alcuni dei principali organismi di questo tipo, oltre che alla letteratura esistente in materia, questo emerge come uno degli elementi che ha influito sulla scarsa considerazione di cui spesso tali strumenti godono tra gli stranieri stessi.

Per tali ragioni, anche le esperienze delle Consulte si prestano, nel giudizio tanto dei membri che delle controparti istituzionali, a valutazioni incerte. Le debolezze intrinseche agli istituti consultivi, unite al parallelo svilupparsi del dibattito sulla previsione del diritto di voto per gli stranieri, che come visto ha subito un'accelerazione anche in seguito alla ratifica della direttiva per i cittadini UE, hanno condotto recentemente ad una fase di stallo a livello comunale. Mentre a livello regionale le sperimentazioni e la volontà di prevedere strumenti di questo tipo continuano, seppure come visto con una logica diversa più vicina a quella dei tavoli di concertazione, a livello locale la situazione è più complessa ed in attesa di sviluppi significativi nei prossimi tempi.

Anche i Consiglieri Aggiunti, come le Consulte, non sembrano avere al loro attivo un bilancio soddisfacente. Non pare infatti che la loro attività risulti in un effettivo mutamento delle politiche pubbliche in favore di un accoglimento delle istanze degli stranieri (Martiniello 1999). Saranno

analizzati nella sezione IV alcune delle esperienze, sia di comuni che di province, che sono parsi più significativi. Ci limitiamo qui a sottolineare come certamente gli ultimi dieci anni abbiamo visto un certo fermento e il moltiplicarsi di interventi di questo tipo.

Il dato più importante è la disomogeneità degli strumenti individuati, con riguardo ad aspetti diversi, come evidenziato dalle tabelle allegate. Nel paragrafo seguente, proveremo a sintetizzare le principali caratteristiche dei diversi istituti.

### **III.2 Analisi delle tipologie, vantaggi e criticità. Alcune valutazioni di carattere indicativo sui diversi strumenti analizzati.**

Secondo i dati riportati dal Centro Studi di Politica Internazionale in una recente ricerca condotta per l'ANCI sul ruolo dei Comuni italiani nella gestione delle politiche per gli immigrati<sup>123</sup>, al dicembre 2002 solo una minoranza dei Comuni italiani si era dotato di un qualche strumento di partecipazione politica per gli stranieri. Il 12,4% dei comuni oggetto della ricerca aveva istituito una consulta o un consiglio degli immigrati e solo il 2,8% aveva previsto la presenza di un consigliere aggiunto. Questi ultimi sembrano essere la soluzione preferita da capoluoghi di provincia e città del Centro e Sud Italia, mentre le consulte sono più frequenti al Nord. Emerge dall'analisi del panorama nazionale una sostanziale disomogeneità dei vari organismi consultivi, a seconda dei contesti territoriali in cui sono inseriti. Questo riguarda sia le Consulte (o Consigli) degli stranieri sia, seppur in misura minore, i Consiglieri Stranieri Aggiunti. Si tratta infatti di organismi che spesso funzionano in maniera diversa e, anche quando sono istituiti per legge con identiche caratteristiche, la concreta attuazione sul territorio avviene in modo diverso e produce risultati diversi<sup>124</sup>.

Partendo dal dato che le esperienze italiane (ed europee) forniscono finora, distinguiamo innanzitutto tra Consiglieri Aggiunti e Consulte (o Consigli) per l'immigrazione, provando a schematizzarne alcuni tratti distintivi ed alcuni aspetti comuni.

---

<sup>123</sup> Si veda Tiziana Caponio, documento di analisi "I comuni italiani e l'immigrazione. I risultati della prima rilevazione nazionale, condotta dall'ANCI, sulle politiche per gli immigrati nei comuni italiani", prodotto nell'ambito del progetto di ricerca e riflessione su "Il ruolo dei comuni italiani nella gestione dei processi migratori" coordinato da Ferruccio Pastore, in corso di realizzazione per conto dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani, [www.cespi.it](http://www.cespi.it)

<sup>124</sup> Ad esempio secondo la classificazione fornita da S. VERTOVEC, *Minority Associations, Networks and Public Policies, Reassessing Relationships*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. XXV, n. 1, 1992, p. 25, e ripresa da T. CAPONIO, *Partecipazione politica*, in G. ZINCONE (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 371, si possono distinguere cinque diverse categorie di istituti di rappresentanza degli stranieri: gruppi di contatto e di coordinamento, gruppi di lavoro, parlamenti di immigrati, consigli consultivi e comitati su questioni specifiche.



a) Per quanto riguarda i primi, le principali differenze si riscontrano in merito a:

- Meccanismi che regolano le consultazioni elettorali:
  - Previsione di vincoli entico-nazionali alla candidatura e/o all'espressione del voto;
  - esistenza o meno di meccanismi correttivi per la rappresentanza di genere;
  - maggiore o minore omologazione delle consultazioni elettorali riservate agli stranieri alle elezioni di consigli comunali e provinciali da parte dei cittadini italiani. Essa si esplicita ad esempio nella decisione di tenere le consultazioni elettorali nello stesso giorno, nel fornire spazi e supporto logistico per la campagna elettorale in entrambi i casi, nel regolare in modo analogo pubblicità dei candidati e regole per la campagna elettorale ecc.
- Composizione: alcuni organismi sono a composizione mista (cittadini stranieri e cittadini italiani), altri formati esclusivamente da stranieri.
- Ruolo: espressione di pareri se richiesto dall'amministrazione locale o invece parere obbligatorio seppur non vincolante.
- Materie su cui si esprimono i rappresentanti dei cittadini stranieri: tutte le materie, solo alcune esplicitamente enumerate, materie "relative all'immigrazione" in generale.

Riguardo in particolare al funzionamento dell'istituto di Consigliere Straniero Aggiunto, le caratteristiche che differenziano un Comune (o Provincia) dall'altro sono soprattutto:

- Meccanismi elettorali, che si differenziano in base a:
  - ruolo assunto dalle comunità straniere e dalle associazioni di immigrati nella presentazione delle candidature;
  - sostegno dell'ente locale alla campagna elettorale;
- Forme di collegamento più o meno forti con la base elettorale, attraverso per esempio una Consulta o Consiglio degli stranieri di cui lo stesso Consigliere sia membro (generalmente Presidente);
- Partecipazione ai lavori: diritto a partecipare a tutte le sedute del consiglio comunale (o provinciale) indipendentemente dalle materie trattate, o partecipazione su invito (che può a sua volta essere automatico, se è prevista la discussione su materie esplicitamente

indicate da Statuto/regolamento, o invece deciso di volta in volta dai membri stessi dell'amministrazione di riferimento);

- Materie: diritto a intervenire su tutte le materie o solo su alcune, esplicitamente indicate da Statuto/regolamento di specie, o ancora solo sulle materie di volta in volta individuate dai rappresentanti dell'amministrazione di riferimento.

b) Ci sono poi alcuni elementi che accomunano tutti gli strumenti previsti:

- Mancanza di supporto economico adeguato (remunerazione per i Consiglieri aggiunti, previsione di un bilancio autonomo per Consulte e Consigli) che si risolve, nei casi migliori, nella somministrazione di un rimborso spese a titolo di gettone di presenza e nel supporto logistico e materiale per le consulte.
- Poteri esclusivamente consultivi.

### **III.2.1 Consulta e Consigliere Straniero Aggiunto: i due istituti a confronto**

Nel paragrafo precedente si sono messe in luce alcune debolezze che accomunano entrambi gli istituti consultivi considerati, rispetto all'obiettivo di fornire uno strumento rappresentativo e di partecipazione politica degli stranieri.

Le loro intrinseche differenze, già evidenziate nei paragrafi precedenti, consentono però anche un'analisi comparata dei vantaggi e degli svantaggi che essi presentano reciprocamente rispetto allo scopo di perseguire una rappresentanza al contempo inclusiva ed efficace.

#### *Vantaggi degli organismi collettivi (Consulte e Consigli)*

- Tra i vantaggi delle Consulte rispetto alla figura del Consigliere Straniero Aggiunto c'è sicuramente una migliore e più accurata rappresentatività, garantita dal numero dei consiglieri eletti (a meno che, naturalmente, la comunità immigrata sia molto ristretta o poco diversificata geograficamente). Un organismo collettivo consente un equilibrio di genere e di nazionalità non riproducibile con l'esperienza del –o dei- Consiglieri Aggiunti. Tra le fattispecie considerate, il Comune più grande (la città di Roma) ha istituito solo 4 Consiglieri per lo stesso livello di amministrazione. Tale considerazione vale soprattutto se si considera come i vincoli di appartenenza nazionale risultino ancora molto forti tra le comunità straniere presenti sul territorio, per cui gli elettori immigrati tendono a votare qualcuno che abbia la loro stessa nazionalità, piuttosto che uno straniero *tout court*.

- Sempre in ragione del numero dei componenti, le Consulte possono far fronte ad un carico di lavoro maggiore rispetto ad uno o due Consiglieri Stranieri Aggiunti privi di un organismo collettivo di riferimento (come nel caso di Ancona)<sup>125</sup>. Inoltre, le diverse competenze dei diversi rappresentanti eletti nella Consulta potranno consentire una migliore trattazione delle tematiche affrontate, più ricca e che tenga in conto punti di vista differenti.
- Infine, le Consulte rispondono ad un doppio scopo. Esse non rappresentano solo gli interessi degli stranieri, per contribuire alla soluzione di problemi e controversie legate alle differenze culturali ed alla condizione socio-economica della popolazione immigrata, ma contribuiscono anche al miglioramento delle relazioni tra le diverse comunità straniere stabilmente residenti sul territorio. Questo avviene attraverso il dialogo e lo scambio all'interno della Consulta, che nei casi migliori può riuscire a porsi come spazio di aggregazione e formazione di una comune coscienza politica.

#### *Vantaggi della figura di Consigliere Straniero Aggiunto*

- Uno dei vantaggi più visibili è quello della pratica concreta delle riunioni consiliari, che consente una socializzazione più rapida ed efficace con le dinamiche istituzionali dell'amministrazione considerata e, di riflesso, una crescente efficacia nel presentare le proprie istanze all'interlocutore. I Consiglieri Aggiunti che partecipano alle sedute dei Consigli Comunali o Provinciali mostrano una maggiore comprensione del funzionamento delle istituzioni con cui collaborano e, di conseguenza, una maggiore capacità di influenzarle e coglierne le opportunità positive.
- In secondo luogo, c'è la maggiore visibilità che spesso accompagna le elezioni dei Consiglieri Aggiunti e che agisce in senso positivo sulla costruzione di rivendicazioni politiche comuni da parte prima di tutto delle comunità straniere al loro interno, e poi anche tra tutta la popolazione immigrata presente sul territorio locale.<sup>126</sup> Tale visibilità è determinata dalla riproduzione di una situazione molto simile, nel contesto elettorale e nei meccanismi previsti, alle regolari elezioni per i Consiglieri Comunali o Provinciali, il che aumenta ne aumenta il valore simbolico di integrazione.

In generale, comunque, il bilancio delle esperienze dei Consiglieri Aggiunti tende ad essere più favorevole se non altro perchè, trattandosi di uno strumento "originale" inventato dalla autorità locali e non previsto dalla legislazione nazionale, sulla scorta invece di quanto accaduto con le

---

<sup>125</sup> Proprio questa è la ragione che ha spinto il comune di Nonantola ad affiancare alla figura del consigliere straniero aggiunto quella di una consulta degli stranieri, come si vedrà nella sezione seguente.

<sup>126</sup> La visibilità tale strumento è una delle ragioni che ne fanno uno dei principali mezzi di pressione utilizzati dagli enti locali sul governo nazionale perchè disciplini la materia.

Consulte ed altri organismi collettivi di tipo consultivo (seppure con diverse modalità di composizione, come visto in precedenza), spesso testimonia una maggiore volontà politica da parte dell'amministrazione locale<sup>127</sup>. A sua volta, questo garantisce di norma un funzionamento migliore.

### **III.2.2 Un bilancio indicativo di esperienze di partecipazione consultiva. Punti di forze e di debolezza**

La letteratura è quasi unanime nell'evidenziare che la previsione di organismi con funzioni consultive, istituiti allo scopo di incrementare la partecipazione politica degli stranieri, non ha in realtà raggiunto l'effetto desiderato dai suoi estensori.

Quasi mai tali strumenti hanno determinato un mutamento delle politiche pubbliche già intraprese o una modifica all'interno di processi decisionali in atto (IRES 2003).

La maggioranza degli studi empirici condotti a tal riguardo convergono nell'attribuire a tali organismi scarsa capacità di incidere sull'azione di governo locale e scarsa rappresentatività a livello delle stesse comunità immigrate.

E' stato infatti ripetutamente osservato<sup>128</sup> come la partecipazione degli stranieri alla vita politica locale tramite istituti consultivi non abbia contribuito in modo abbastanza significativo alla loro integrazione o anche ad un'effettiva influenza sull'accoglimento delle loro rivendicazioni in sede politica.

Fattori di diversa natura hanno agito e concorso a determinare questo bilancio<sup>129</sup>:

1. Innanzitutto, il collegamento con le istituzioni è scarso e poco fruttuoso. Questo sembra dovuto da un lato al fatto che il sistema politico italiano è sembrato inadatto a recepire le istanze proprie del mondo immigrato. Dall'altro, alla difficoltà oggettiva di molti stranieri a fare proprio un contesto socio-politico diverso da quello di provenienza, in cui i meccanismi di funzionamento delle istituzioni sono diversi (competenze degli eletti (conoscenza delle istituzioni, dei processi decisionali, del sistema politico italiano). Questi fattori hanno condotto ad uno sfruttamento solo marginale degli strumenti messi a loro disposizione.

2. Scarsa volontà politica dell'ente locale, che si disinteressa del funzionamento dello strumento. Questo è evidente, ad esempio, nel mancato supporto, almeno iniziale, nella gestione dei rapporti

---

<sup>127</sup> Come notano ad esempio A. Meli – U.C. Enwereuzor, *cit*

<sup>128</sup> Si veda A. Kosic and A. Triandifyllidou, "Active civic participation of immigrants in Italy", February 2005, Country Report for the European project POLITIS, [www.uni-oldenburg.de/politis-europe](http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe)

<sup>129</sup> Si vedano A. Meli – U.C. Enwereuzor, *cit*, A. Kosic and A. Triandifyllidou, *cit*, Carpo F., Cortese O., Di Peri R., Magrin G., *cit*, Attanasio P., 2005, *cit*

interistituzionali, con il mondo dei media, con il Terzo settore, che è stato lamentato nella grande maggioranza dei casi considerati.

3. La dotazione materiale, in termini sia di dotazione finanziaria che di supporto logistico e materiale, è largamente insufficiente per lo svolgimento delle funzioni attribuite.

4. Anche il legame con il mondo produttivo ed in particolare con le associazioni imprenditoriali, oltre che a quello con le istituzioni, è debole e insoddisfacente.

5. La rappresentatività è a volte incerta. Se infatti, da un lato, il fallimento di meccanismi di investitura dall'alto appare evidente, dall'altro le elezioni dirette comportano altre difficoltà. Tra queste, problemi di rapporti con la base elettiva, il cui legame con i rappresentanti non viene curato e spesso si indebolisce. La rappresentatività è stata, ad esempio, il problema della città di Lecce dove la comunità albanese non ha riconosciuto il candidato eletto di nazionalità filippina (vedi *infra*, sezione IV). La difficoltà del metodo elettivo consiste, in questi casi, nel coniugare l'esigenza di tenere in conto i legami di comunità al rispetto della libera espressione individuale di preferenze per uno o l'altro candidato. La suddivisione per aree geo-politiche o per gruppi etnico-religiosi è un vincolo che non sempre conduce a buoni risultati. In astratto, infatti, questo garantisce una *par condicio* elettorale per tutti gli stranieri presenti sul territorio, tutelati in egual misura, ma non rispetta il principio della rappresentanza universale, per la quale gli eletti dovrebbero rappresentare *tutti* gli elettori. Da un lato, spingendo troppo sul vincolo di comunità, si rischia in qualche caso di rinforzarlo e di rendere più difficile il rapporto e lo scambio tra le varie comunità. D'altro lato, senza meccanismi "correttivi" di questo tipo si rischia di sbilanciare ancor di più la rappresentatività, a favore dei candidati i cui connazionali sono più numerosi sul territorio o semplicemente più attivi<sup>130</sup>. Una scelta che ricalca la permanente tensione tra la partecipazione politica individuale, cardine delle democrazie liberali, e una visione comunitaria particolaristica<sup>131</sup>.

6. Esiste il rischio di una strumentalizzazione politica da parte dei partiti politici italiani, che è in effetti stata denunciata da alcuni stranieri eletti, anche in città differenti.

7. La materie su cui si viene consultati sono quasi sempre solo quelle strettamente connesse al fenomeno migratorio. Questo perché gli stranieri vengono sentiti come estranei al sistema politico nazionale e non si ritiene che possano essere portatori di interessi comuni ai cittadini italiani ma elusivamente di quelli dei loro concittadini stranieri. Al contrario, l'espressione di pareri su tutti gli

---

<sup>130</sup> E' questo quel che è successo a Roma, con l'elezione di ben 17 candidati asiatici su 19 posti per consigliere municipale aggiunto (vedi *infra*, sezione IV) A tal riguardo, alcuni autori suggeriscono che tale rischio è, sì, connaturato alla convivenza di comunità con tradizioni e culture diverse, ma anche in una certa misura ineliminabile, visto che in effetti diversità nei tassi di partecipazione elettorale a seconda delle zone e dei contesti territoriali esistono anche tra cittadini italiani (Attanasio 2005).

<sup>131</sup> Senza tentare di fornire una risposta, si può però condividere l'opinione di chi evidenzia l'illusorietà del tentativo di facilitare la rappresentanza su base nazionale, assumendo magari come omogenea un'area geografica che è spesso talmente vasta non solo da non consentirlo, ma da creare anche ulteriori barriere tra comunità, come sembra avvenire nella quasi totalità dei casi considerati. In senso analogo P. Attanasio, 2005 *cit*

aspetti della vita cittadina avrebbe una funzione di stimolo alla comprensione dei fenomeni e delle problematiche locali, anche dal punto di vista degli stessi cittadini italiani, oltre ad agire come collante e mezzo di costruzione di un territorio di fiducia e scambio reciproco.

Tra gli elementi che hanno determinato i lati positivi di alcune delle esperienze italiane, come per certi versi Ancona e diverse città dell'Emilia-Romagna, si possono evidenziare:

1. Una tradizione storica di partecipazione civica attiva e durevole.
2. la posizione geografica e una storia di accoglienza e apertura allo straniero, facilitata da alcune peculiari condizioni geografiche o geopolitiche;
3. La dimensione territoriale ridotta. Tranne alcune rare eccezioni, anche quando le Consulte a livello locale hanno ricalcato i modelli regionali o nazionali di organismi consultivi, senza prevedere l'elezione diretta dei membri, esse hanno infatti funzionato meglio dei loro omologhi più diffusi. Questo avviene in ragione certamente del diverso livello di rappresentanza che, pur con tutti i limiti, garantiscono, ma soprattutto per il fattore positivo che una dimensione territoriale ridotta rappresenta. A livello comunale sembrano funzionare meglio tanto le Consulte quanto i Consiglieri Aggiunti. Ad oggi, gli strumenti consultivi degli stranieri hanno un bilancio più positivo a livello locale. Contesti più ristretti favoriscono la partecipazione ed accelerano la capacità di appropriarsi del funzionamento dei partiti politici ed in genere delle dinamiche di rappresentanza spesso distanti dai modelli conosciuti dagli stranieri. Certamente, la qualità e l'intensità della partecipazione appare positivamente influenzata dal numero delle materie su cui i rappresentanti delle comunità straniere, siano essi Consiglieri aggiunti o membri di una Consulta, vengono interpellati;
4. Possibilità per i Consiglieri di intervenire su tutte le materie oggetto di discussione in Consiglio comunale o provinciale.
5. Istituzione contemporanea dei due istituti, Consigliere aggiunto e Consulta. Un modo per sommare i vantaggi e ridurre le criticità dei due istituti, evidenziate in precedenza.

In generale, si è registrato un certo ritardo nella piena attuazione della legislazione in vigore, soprattutto per i comuni e le province del centro-sud<sup>132</sup>. All'attenzione riscontrata verso tali organismi nella fase di sperimentazione dei primi progetti pilota, con il diffondersi delle esperienze e con i primi fallimenti, è seguito un significativo calo di interesse<sup>133</sup> e ad averne risentito non è stata solo la visibilità ma anche la credibilità di tali strumenti di partecipazione. Lo studio IRES 2003 mette in luce come la rappresentatività di questi organismi, da sempre incerta, sia andata abbassandosi con l'andare del tempo, parallelamente ad una diminuzione del ruolo delle

---

<sup>132</sup> Si veda A. Kotic and A. Triandifyllidou, *cit.*

<sup>133</sup> Si veda A. Meli – U.C. Enwereuzor, *cit.*, p.35-36

associazioni<sup>134</sup>. Tale fenomeno è connesso alle caratteristiche strutturali dell'associazionismo immigrato, estremamente frammentato e con dinamiche di funzionamento assai diverse a seconda delle diverse nazionalità. Non solo: all'interno delle stesse nazionalità, si fa strada la tendenza a sviluppare legami più stretti tra comunità più limitate e territorialmente circoscritte, che consente sempre meno di disegnare una mappa chiara dell'associazionismo immigrato, con pochi soggetti di dimensioni più rilevanti. La debolezza organizzativa rende anche difficile l'emergere di leader. E' evidenziata una grossa competitività tra gli stessi gruppi etnici ancor prima che tra etnie diverse. Ciò si contrappone alla creazione di coordinamenti stabili che darebbero solidità e visibilità a tutto l'associazionismo. Viceversa, tende a prevalere una logica spartitoria, in cui le istituzioni di riferimento sono viste principalmente come fonte di contributi anziché come interlocutori politici. D'altro canto, una gestione inefficace o problematica dei rapporti con le amministrazioni locali spesso dipende da fattori cumulativi, quali una conoscenza imperfetta dei meccanismi di funzionamento delle istituzioni europee e locali ed un contesto sociopolitico di provenienza molto diverso da quello occidentale<sup>135</sup>.

### **III.2.3 Conclusioni**

La debolezza di tali strumenti è stata rilevata non solo dai rappresentanti degli stranieri stessi, ma anche dai loro interlocutori delle amministrazioni locali e da una buona parte della riflessione giuridica e sociologica in materia.

Si lamenta spesso l'adozione di un approccio paternalistico, che considera gli stranieri soggetti deboli e come tali attori marginali nel contesto socio-politico non solo nazionale ma anche locale. Di fatto, le esperienze di maggior successo sono quelle in cui il riconoscimento delle prerogative degli istituti considerati è partito dall'assunzione di una prospettiva diversa dello straniero, considerato come vero interlocutore politico.

Il rischio insito nel fallimento di questi meccanismi di rappresentanza e partecipazione politica sono la frustrazione e la perdita di fiducia in un sistema che sembra voler includere ma che in realtà si ostina a non offrire la possibilità concreta di far udire la propria voce. Gli immigrati esprimono disillusione verso strumenti che si rivelano onerosi da gestire e al contempo poco efficaci e complicati da meccanismi burocratici spesso difficili da comprendere.

In questi casi, le rivendicazioni si orientano verso l'accesso ai diritti elettorali. D'altronde, anche quando il bilancio dell'esperienza considerata è sostanzialmente positivo, essa viene quasi sempre

---

<sup>134</sup> Carpo F., Cortese O., Di Peri R., Magrin G., Rapporto di ricerca IRES "Immigrati e partecipazione politica. Il caso italiano", giugno 2003, Torino

<sup>135</sup> *Idem*

identificata dagli stranieri con uno stadio intermedio di un ideale percorso di integrazione politica, che dovrebbe condurre ad una partecipazione “completa” attraverso l’accesso al diritto di voto. Ci sono modi diversi di considerare questi organismi. Dal punto di vista di chi li concepisce e li concede, della popolazione autoctona e dei suoi rappresentanti, essi possono essere visti come un’esperienza pedagogica, il primo stadio di un ideale percorso educativo che consenta una migliore comprensione del sistema politico e istituzionale nazionale. Oppure come un’alternativa morbida al diritto di voto. E, in entrambi i casi, come un gesto di apertura, che testimoni il carattere aperto e tollerante della società di accoglienza, magari in funzione anti-razzista. In tutti questi casi, essi hanno sicuramente un forte valore simbolico nel testimoniare il riconoscimento della legittimità delle associazioni di immigrati presenti sul territorio come interlocutori e soggetti che debbano partecipare attivamente alla vita pubblica (Martiniello 1999).

La riflessione politologica su questi temi ospita opinioni diverse, di chi ritiene che tali organismi possano incoraggiare la formazione di organizzazioni etniche da parte dei migranti stessi (Bolaffi e Damiani 96) e di chi è più scettico circa la loro funzione a favore dell’effettiva acquisizione di una coscienza politica (Vertovec, Anderson)<sup>136</sup>.

In conclusione, non è possibile in questa sede tracciare considerazioni di carattere esaustivo, anche in considerazione della letteratura relativamente scarsa esistente in materia e della costante evoluzione delle esperienze concrete, non solo in Italia ma in moltissime città e paesi europei (cfr parte I).

Un dato ineludibile è il fermento manifestato dagli enti locali in questi anni sugli aspetti della partecipazione politica di tutti cittadini, italiani e non, alla comunità di residenza.

Un intervento a livello nazionale, già auspicabile, appare ora necessario, per cogliere positivamente i frutti di un ruolo propulsivo che gli enti locali hanno svolto in tale vicenda e perché i diritti vengano affermati e tutelati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, ripensando al possibile ruolo di tali organismi alla luce di nuovi e più completi modi di rappresentanza politica, quali appunto l’estensione del suffragio.

---

<sup>136</sup> Si veda A. Kotic and A. Triandafyllidou, *cit.*, p 25.



## **Parte IV - Casi studio: esperienze locali di partecipazione politica.**

### **IV.1 La Regione Emilia – Romagna.**

La composita esperienza emiliano - romagnola presenta un quadro variegato di strumenti di partecipazione politica ai diversi livelli territoriali (regionale, provinciale, comunale) e il recente avvio di un cammino diretto all'estensione del diritto di voto.

È modenese il comune che per primo avvia la sperimentazione dell'istituzione di un Consigliere aggiunto al Consiglio comunale: siamo nel 1994 nel piccolo comune di Nonantola che - dopo aver già sperimentato il sistema elettivo per l'elezione dei rappresentanti degli stranieri nel consiglio di gestione del proprio Centro di accoglienza – in concomitanza con le elezioni europee indice le prime elezioni per due consiglieri aggiunti con diritto di partecipazione e convocazione alle sedute del Consiglio, diritto di parola ma non di voto.

Da allora numerosi comuni, grandi e piccoli, hanno istituito diversi organismi di partecipazione politica seguiti da alcune amministrazioni provinciali e di recente dalla Regione, il cui interesse per tale materia lascia intravedere lo spazio per interessanti sviluppi futuri.

#### **IV.1.1 Il fermento degli enti locali emiliano – romagnoli.**

Dopo l'esperienza del comune di Nonantola è Modena ad eleggere nel 1996 la prima "Consulta Comunale elettiva per i cittadini stranieri extra Ue ed apolidi residenti a Modena".

La proposta dell'istituzione della Consulta è il risultato del dialogo tra un coordinamento di associazioni di stranieri e il Comune; il meccanismo partecipato darà i suoi frutti con la prima elezione che registra una affluenza alle urne di 1390 votanti, circa il 36% degli aventi diritto.

La Consulta è a suffragio diretto con liste costruite in proporzione al numero di residenti e suddivise sostanzialmente per continenti (Europa extra UE e apolidi, Africa, America, Asia e Oceania) ma senza alcun vincolo geografico di scelta per l'elettore.

La Consulta esprime anche 2 Consiglieri Aggiunti (il suo Presidente e il suo vice Presidente) che ricevono comunicazione delle sedute del Consiglio Comunale con facoltà di parola ma senza diritto di convocazione e di voto.

L'anno seguente il comune di Forlì elegge la propria "Consulta Comunale dei cittadini stranieri non comunitari"; il meccanismo elettorale scelto è identico a quello modenese (suffragio diretto, liste costruite su 4 aree geografiche in proporzione ai residenti, nessun vincolo di scelta per l'elettore) ma

vengono fatti alcuni passi in più rispetto ai due Consiglieri aggiunti. Il Presidente ed il Vice Presidente della Consulta romagnola sono invitati permanentemente alle sedute del Consiglio comunale e ricevono altresì, comunicazione delle convocazioni delle Commissioni Consiliari Comunali e dei Consigli di circoscrizione a cui possono partecipare con facoltà di parola.

Nello stesso anno anche Cesena istituisce la propria “Consulta degli immigrati e degli apolidi del Comune di Cesena” utilizzando un sistema non elettivo ma di designazione da parte delle associazioni di immigrati e di quelle che si occupano di immigrazione.

Nel 1998 si aggiungono due piccoli Comuni alle sperimentazioni di strumenti di partecipazione politica degli stranieri: si tratta di Novellara che elegge due Consiglieri aggiunti riprendendo il modello di Nonantola e della cittadina di San Polo D’Enza che convoca una assemblea aperta di cittadini stranieri residenti, assemblea che elegge un Presidente ed un vice Presidente che divengono membri effettivi della Commissione Servizi Sociali del comune. Evidente la scelta di dare voce agli stranieri sui temi sociali che più direttamente li riguardano.

L’anno successivo si vedono i primi rinnovi degli organismi già istituiti: la Consulta Comunale di Modena (che vede un parallelo aumento degli stranieri sul territorio ed un calo dell’affluenza per le elezioni dell’organismo consultivo: 1235 votanti, pari al 23% degli aventi diritto) e i Consiglieri Comunali Aggiunti di Novellara.

La piccola cittadina di Nonantola, prima esperienza in materia di partecipazione politica a livello nazionale, istituisce una “Consulta Comunale elettiva per i cittadini stranieri extra – Ue ed apolidi residentia Nonantola” non abbandonando il sistema dei Consiglieri Aggiunti che vengono però eletti all’interno della consulta.

Il sistema elettorale per la Consulta è abbastanza peculiare: i membri sono eletti sulla base di liste ma il Sindaco convoca in giorni diversi i membri delle diverse comunità per procedere all’elezione; pur non esistendo alcun vincolo di voto un sistema di convocazione di questo tipo sembra favorire il voto all’interno della comunità di appartenenza.

Il 2000 vede l’istituzione della prima Consulta provinciale e un nuovo piccolo Comune che propone la propria Consulta stranieri scegliendo un sistema elettorale ancora diverso dai precedenti.

Si tratta del comune di Forlimpopoli che propone l’elezione di una Consulta composta di 7 membri divisi per aree geografiche (2 seggi sia per Europa orientale e apolidi sia per Africa Sub-sahariana e 1 seggio per: Europa Occidentale e Nord America; Africa del Nord; Africa alra, Sud America ed Oceania); l’elezione avviene sulla base di un’unica lista senza alcun vincolo etnico per l’elettore. Anche questa Consulta esprime 2 Consiglieri Aggiunti nelle persone del Presidente e del Vice Presidente ma godono solamente del diritto ad essere invitati permanentemente alle sedute delle

Commissioni consiliari quando si discute di questioni inerenti l'immigrazione, l'integrazione sociale e culturale, la pace e la cooperazione.

La Consulta per l'immigrazione della provincia di Modena venne in realtà istituita per la prima volta nel 1989 e rinnovata nel 1995 sotto la vigenza della legge 943/1986. La Consulta composta dai rappresentanti di diversi soggetti istituzionali, tra questi la Prefettura, Questura, i sindaci, le autorità scolastiche e sanitarie, ma anche dalle associazioni di categoria, i sindacati, il volontariato e l'associazionismo si presenta più come un tavolo di confronto e concertazione tra i diversi soggetti istituzionali, sindacali e dell'associazionismo interessati al tema dell'immigrazione.

Non era previsto alcun sistema elettivo e tutti i rappresentanti venivano scelti dalle rispettive organizzazioni (e quindi quelli stranieri dalle associazioni etniche) Il 2000 è un anno importante perché in sede di rinnovo dell'organo consultivo viene istituito un Comitato Esecutivo (formato da 20 membri di cui 2 indicati dalle Associazioni etniche) con lo scopo di rendere più efficiente l'attività della Consulta che continua ad essere composta di 70 membri.

L'anno seguente anche la provincia di Reggio - Emilia rinnova la consulta già istituita nel 1986.

Il nuovo organismo consultivo (l'Assemblea composta da 130 persone) viene affiancato, come quello modenese, da un organo più ristretto (denominato Gruppo di Coordinamento).

L'assemblea è formata da rappresentanti provenienti da amministrazioni dello Stato, enti locali, aziende sanitarie, sindacati, cooperative sociali, associazioni imprenditoriali, associazioni del privato sociale autoctone e straniere, si riunisce a cadenza trimestrale, e viene ad essere la sede di discussione e confronto al cui interno emergono i temi che il Gruppo di Coordinamento può affrontare a livello tecnico, trasformando in iniziative concrete le indicazioni dell'Assemblea.

Il Gruppo di Coordinamento è formato da 36 membri, di cui 8 (4 uomini e 4 donne) rappresentano le Associazioni di immigrati, divisi equamente per sesso.

La scelta dei 4 membri uomini è avvenuta attraverso la designazione da parte delle associazioni di stranieri convocate dalla provincia di una persona per associazione e la nomina di un rappresentante per area (Arabo islamica, Africana, Cina – estremo Oriente, India/Pakistan/Sri Lanka).

La scelta delle 4 donne ha richiesto, invece, un lavoro più articolato.

L'amministrazione provinciale, a seguito di molteplici contatti con donne impegnate nel campo dell'immigrazione, ha convocato una assemblea di donne straniere al cui interno vennero elette 4 rappresentanti secondo le 4 aree geografiche di maggiore provenienza dell'immigrazione femminile (Marocco, Sud America, Cina e Estremo oriente, Europa dell'Est).

Nel 2002 si rinnovano le consulte comunali di Forlì (330 votanti, pari al 32% di affluenza) e di Cesena (324 votanti, pari al 19% di affluenza); Cesena per il rinnovo ha modificato il sistema di

designazione optando per un sistema elettivo diretto come già a Modena e nella stessa Forlì e per la partecipazione del suo Presidente alle sedute del Consiglio Comunale.

Nello stesso anno il piccolo comune di Cotignola (Rv) vara la propria Consulta (37 votanti, apri al 35% di affluenza) e soprattutto la provincia di Rimini da vita al “Consiglio provinciale dei rappresentanti degli immigrati”.

L’esperienza di Rimini è interessante perché per la prima volta una provincia sceglie il sistema elettivo a suffragio diretto: vengono istituite 6 sedi elettorali decentrate e con la collaborazione dei Comuni si cerca di portare avanti una intensa campagna informativa anche grazie all’aiuto fornito dalle associazioni degli immigrati. L’elezione avviene sulla base di liste che fanno riferimento a 4 aree geografiche (Africa, Asia e Oceania, America, Europa e apolidi) e vede la partecipazione di 1532 persone, il 25% degli aventi diritto. Il risultato, considerata la vastità del territorio provinciale e la necessità per gli elettori di spostarsi, può dirsi incoraggiante.

Il 2003 vede comparire la “Rappresentanza dei cittadini extra UE ed apolidi residenti a Ravenna” che si caratterizza per un’interessante indagine preliminare avviata dal Comune in previsione della elezione della Consulta.

Un gruppo di operatori dei servizi del Comune aveva condotto una ricerca sull’idea di partecipazione politica cercando di testare l’interesse alla realizzazione di uno strumento partecipativo a livello cittadino. L’elezione registrerà circa il 23% di affluenza, pari a 1094 votanti. All’inizio del 2004 Zola Predosa, comune del bolognese, istituisce la propria Consulta comunale degli stranieri, dotata di poteri consultivi e propositivi in merito alle politiche comunali in materia di immigrazione.

La Consulta, presieduta dal sindaco e composta da 20 membri, non viene eletta ma è possibile entrarne a far parte attraverso richiesta.

A fine 2004 si registra il terzo rinnovo della Consulta comunale di Modena con un sensibile calo della percentuale di affluenza (15,4%) pur raggiungendo il più alto numero di persone straniere partecipanti ad una elezione in Emilia Romagna: 1772 elettori.

Il 13 marzo 2005 è Forlì a rinnovare la propria Consulta. Su 4173 aventi diritto al voto, 873 si recano a votare e la Consulta, composta da 19 membri, viene regolarmente insediata.

Nel 2005 rinnovo a Cesena... attendiamo notizie...

#### **IV.1.2 La Consulta Regionale per l’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati.**

All’attività dei numerosi Comuni della Regione si aggiunge nei primi mesi del 2004 quella del Consiglio Regionale che promulga la legge n.5/2004 con la quale si definiscono compiti e composizione della Consulta regionale per l’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati.

I principali compiti assegnati alla consulta quale “strumento di coordinamento degli interventi per l’immigrazione di cui si avvale la Giunta Regionale anche in raccordo con i Consigli territoriali per l’immigrazione” sono:

- 3 le attività di proposta alla Giunta regionale nella formulazione del programma triennale per l’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati;
- 4 le attività di supporto alla osservazione del fenomeno migratorio;
- 5 la funzione di supporto alla attività di stima dei fabbisogni lavorativi e di indicazione annuale delle quote di ingresso necessarie;
- 6 un ruolo di proposta e osservazione costante in ordine alle iniziative e agli interventi regionali previsti dalla legge regionale;
- 7 un ruolo consultivo generale su ogni argomento in materia di immigrazione.

Appare evidente come la volontà della Giunta Regionale sia quella di dotarsi di uno strumento utile per un buon governo del fenomeno migrazione e non di dare vita unicamente ad uno strumento di partecipazione politica degli stranieri.

Tale volontà appare evidente nella sua composizione; la Consulta è un organo di 34 membri così composta: l’assessore competente in materia di immigrazione che la presiede, diciotto rappresentanti degli stranieri, tre membri designati dalle organizzazioni imprenditoriali dei datori di lavoro maggiormente rappresentative, tre membri designati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative, tre rappresentanti delle autonomie locali regionali, designati dalla Conferenza Regione-Autonomie locali dell’Emilia-Romagna, tre rappresentanti designati dalla Conferenza regionale del Terzo settore, un rappresentante dei Consigli territoriali per l’immigrazione, un rappresentante dell’Ufficio scolastico regionale, un rappresentante della Direzione regionale del lavoro.

La composizione ricorda fortemente quella di un tavolo di concertazione in cui viene dato rilievo particolare ai rappresentanti degli stranieri.

Il sistema attraverso cui sono stati scelti tali rappresentanti è abbastanza peculiare, attento da un lato a garantire una certa rappresentatività e dall’altro ad evitare la creazione di sistemi artificiali di garanzia della rappresentanza.

Quasi consapevole che una elezione a livello regionale non avrebbe potuto in alcun modo dirsi rappresentativa la Regione ha invitato ogni singola provincia a scegliere due rappresentanti stranieri come membri della consulta Regionale.

La Regione non è in alcun modo intervenuta nel meccanismo di scelta operato dalle province mettendo a disposizione il proprio personale per alcuni incontri tecnici.

Nessuna provincia ha scelto il metodo elettivo preferendo il meccanismo di designazione attraverso procedure partecipative che sono andate a coinvolgere le associazioni di stranieri residenti sul territorio.

In questo modo il rappresentante straniero è espressione chiara e diretta di un territorio e negli incontri della consulta porta avanti non tanto le istanze di un certo gruppo ma quelle degli stranieri di un certo territorio.

Il regolamento della consulta prevede la possibilità tanto di dare vita ad un comitato Esecutivo quanto di organizzarsi in sezioni tematiche. Sono previsti i gettoni di presenza per i rappresentanti degli stranieri ed è stato individuato un capitolo di spesa al cui interno prevedere la dotazione finanziaria necessaria al funzionamento della Consulta.

La Consulta formalmente costituita nel mese di febbraio inizierà i suoi lavori nel mese di settembre quando si discuterà il Programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati che potrà essere un primo banco di prova in merito alle effettive possibilità di funzionamento della Consulta.

#### **IV.1.3 ...e le sue ricadute.**

Certamente interessante è analizzare le ricadute che il meccanismo di consultazione provinciale per la designazione dei rappresentanti stranieri presso la Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati ha innescato.

In effetti già l'art. 8 della legge regionale n.5/2004 prevedeva una sorta di compito di stimolazione dei singoli territori regionale: *la Regione, per promuovere una effettiva partecipazione ed il protagonismo dei cittadini stranieri immigrati nella definizione delle politiche pubbliche favorisce la realizzazione di percorsi a livello locale, con particolare attenzione all'equilibrio di genere ed alle aree di provenienza e con particolare riferimento a forme di presenza nei Consigli degli Enti locali, di rappresentanti di immigrati e, ove consentito, all'estensione del diritto di voto degli immigrati. La Regione promuove altresì l'istituzione di Consulte provinciali, zonali, comunali, anche in corrispondenza delle associazioni intercomunali delle Comunità Montane e delle Unioni di*

*Comuni disciplinate dalla legge regionale n. 11 del 2001, per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, promosse dagli Enti locali, anche con la presenza delle parti sociali, dei soggetti del terzo settore, degli organismi periferici dello Stato, delle Aziende unità sanitarie locali, ed una rappresentanza a carattere elettivo per quanto attiene la componente dei cittadini stranieri immigrati.*

Evidente la volontà di fare della istituzione della Consulta Regionale solo il primo passo per una serie di azioni di promozione della partecipazione politica degli stranieri.

Tra i primi risultati vanno certamente annoverate le discussioni iniziate a Ferrara e a Bologna per l'istituzione della Consulta Provinciale.

A Ferrara la bozza di Statuto della Consulta prevede un organismo di 30 membri metà stranieri e metà italiani (questi ultimi scelti tra i rappresentanti delle istituzioni, le associazioni di categoria, i sindacati e il terzo settore) al cui interno sono previste due commissioni, una che si occuperà del tema del lavoro e la seconda dell'integrazione e delle politiche sociali.

A Bologna, invece, la discussione è ancora alle fasi iniziali accompagnata anche da una proposta di estensione del diritto di voto per i consigli circoscrizionali.

#### **IV.1.4 Le proposte in tema di diritto di voto a livello regionale e comunale.**

Come già ampiamente trattato nella parte II paragrafo.... diverse sono state le proposte fatte in materia di diritto di voto.

Primo sul territorio nazionale il comune di Forlì ha modificato il proprio Statuto introducendo il diritto di voto alle elezioni circoscrizionali per gli stranieri regolarmente residenti. La modifica è stata oggetto del Parere del Consiglio di Stato che, come già ampiamente illustrato, ha dato il via libera a tutti gli stranieri residenti che per ragioni di lavoro vivono stabilmente nel territorio comunale ad esercitare liberamente il proprio diritto di voto limitatamente alle Circoscrizioni. Secondo l'organo di giustizia amministrativa nelle elezioni circoscrizionali lo straniero elettore, a livello circoscrizionale non è chiamato a determinare le scelte di fondo dell'ente, tanto meno a dare vita ad una maggioranza di governo, ma soltanto a fare valere le proprie esigenze in forma partecipativa e consultiva in materia di servizi di base. Per tali ragioni è giusto e doveroso permettergli di esprimere il proprio parere.

Come già detto precedentemente nel 2004 il governo regionale si è interessato del tema del diritto di voto modificando lo Statuto della regione Emilia - Romagna e introducendo una norma programmatica anche all'interno della legge di istituzione della Consulta Regionale

Tanto la modifica statutaria dell'art. 2 (che oggi recita: *La regione ispira la propria azione prioritariamente ai seguenti obiettivi: (...)*f) *il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati ed apolidi, assicurando nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti*) quanto gli incisi contenuti nell'art. 8 l. r. n.5/2004 (*la Regione, per promuovere una effettiva partecipazione ed il protagonismo dei cittadini stranieri immigrati nella definizione delle politiche pubbliche favorisce*

(...) e ove consentito, all'estensione del diritto di voto degli immigrati) indicano la volontà politica di portare avanti il dibattito in materia di riconoscimento del diritto di voto degli stranieri.

Certamente si tratta di norme programmatiche che non hanno immediate conseguenze pratiche ma dotate, in particolare la modifica statutaria, di interessanti risvolti politici: la questione del diritto di voto agli stranieri viene infatti posta tra i principi dello statuto della Regione a sottolineare l'importanza politica della questione.

La norma, come precedente illustrato, è stato oggetto di una pronuncia della Corte Costituzionale che pur cercando di limitarne la portata ne ha sancito la legittimità costituzionale.

Difficile dire se qualche provvedimento darà seguito alla norma di principio introdotta nello statuto ma certamente l'azione di pressione che la regione Emilia Romagna così come la Toscana hanno effettuato andando, in occasione della revisione statutaria, al di là di tradizionali forme di "promozione dell'integrazione sociale degli stranieri" rappresenta un primo passo per un riconoscimento effettivo del diritto di voto.

## **IV.2 La città di Roma.**

Il contesto romano è molto particolare e la composizione dei flussi migratori presente sul territorio capitolino risente di tali peculiarità. Viste le dimensioni ed il suo ruolo istituzionale, la città di Roma attira da sempre un gran numero di immigrati. In termini assoluti, la capitale è oggi il polo migratorio più rilevante del paese, con circa il 10% della popolazione residente composta da stranieri. In termini relativi, più del 90% della popolazione immigrata presente nel Lazio risiede a Roma. E, anche se il Rapporto CNEL del 2004 evidenzia una tendenza degli stranieri a spostarsi in altre regioni con una migliore situazione di inserimento lavorativo, il Lazio e Roma in particolare restano uno dei territori di più antica immigrazione<sup>137</sup>.

Di conseguenza, anche la composizione di flussi migratori è piuttosto diversificata. Le nazionalità presenti sono 183 e si concentrano per la maggioranza su Europa centro-orientale (54%), Asia (20,1%), Americhe (14%ca) ed Africa (10%ca). I rumeni sono la nazionalità più numerosa, seguita dai filippini, a lungo prima comunità immigrata. Dati che, come vedremo, hanno certamente influenzato il dibattito e gli esiti delle votazioni per consulta e consiglieri aggiunti.

---

<sup>137</sup> Secondo dati CARITAS- Dossier Statistico Immigrazione 2004, riportati da Attanasio, a Roma sono stati rilasciati il 13,3% dei permessi di soggiorno rilasciati a livello nazionale. Tra le principali ragioni di rilascio, motivi di ordine religioso, riconoscimento del diritto d'asilo (fino alle recenti modifiche legislative Roma è stata la sede della Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato), ricongiungimenti familiari (1/6 del totale) e motivi di lavoro. Si veda P. Attanasio, *cit*, capitolo 1.



In linea con una tendenza diffusa su tutto il territorio nazionale, è attorno alla prima metà degli anni 90 che le discussioni sulla partecipazione politica degli stranieri a Roma cominciarono a divenire più diffuse e significative.

Nel 1995, con la giunta Rutelli, viene formulata la prima proposta sull'istituzione di un Consigliere Straniero Aggiunto nella capitale. L'anno seguente, con la delibera consiliare n. 11 dell'8 settembre 1996, si hanno le prime modifiche dello Statuto con l'aggiunta dell'art. 14 bis, che rimandava la disciplina di dettaglio circa le modalità delle elezioni ad un successivo regolamento di attuazione.

Tuttavia, l'iter di formulazione ed approvazione di tale regolamento è stato piuttosto complesso. Inizialmente si discuteva infatti di un solo Consigliere Aggiunto a livello comunale e di un Consigliere Aggiunto per ogni municipio. Le difficoltà ed i contrasti che hanno impedito di raggiungere un accordo sono state superate solo dopo 7 anni di discussioni. A tal proposito, la previsione di un Consigliere con delega del Sindaco alle politiche della multietnicità nel maggio 2001 ha certamente contribuito ad accelerare l'iter e a portare infine all'approvazione, il 14 ottobre 2003, delle delibere 190 e 191.

La delibera 190 contiene il nuovo "Regolamento per l'elezione dei consiglieri aggiunti nel Consiglio comunale e nei Consigli dei Municipi", che disciplina l'elezione di 4 Consiglieri aggiunti a livello comunale e di 19 consiglieri aggiunti in ciascuno dei 19 municipi<sup>138</sup>. La delibera 191, invece, istituisce la "Consulta cittadina per la rappresentanza delle comunità straniere nella città di Roma".

Le elezioni per la consulta e per le cariche di consigliere aggiunto si svolgono contestualmente. Per esercitare l'elettorato attivo occorre essere stranieri non comunitari o apolidi, in possesso del permesso o carta di soggiorno, aver compiuto 18 anni ed essere residenti o domiciliati per motivi di studio o lavoro a Roma. Per l'elettorato passivo, invece, occorre iscriversi alle liste elettorali e presentare un minimo di 100 e un massimo di 250 firme per il comune, e un minimo di 30 e un massimo di 75 firme per il municipio.

Ci sono 4 aree geografiche: Americhe, Europa, Africa ed Asia/Oceania. I candidati partecipano alle elezioni in relazione ciascuno alla propria area. Questa previsione ha lasciato perplessi. Infatti, se da una parte è un sistema che consente di spalmare la rappresentanza su tutte le aree geografiche, eleggendo un candidato per area, dall'altra contrasta con le esigenze di garantire una rappresentanza universale, accolta dallo stesso Regolamento. In realtà, questa sembra venir meno allorché, in una

---

<sup>138</sup> Tra le cause che hanno determinato la lentezza dell'intero processo anche le differenze politiche dei municipi. Tra le opinioni più diverse, riportiamo quelle del Presidente del Municipio II e del Municipio XII. Mentre il primo era contrario perché il mancato potere di voto dei consiglieri aggiunti, il secondo ha espresso riserve in ordine alla costituzionalità del regolamento, che avrebbe contrastato con gli art. 48, 51 e 117 della Costituzione e sarebbe quindi stato passibile di annullamento. Si veda P. Attanasio, *cit.*, p. 71

logica più che altro comunitarista, si opta per un sistema suddiviso in aree geografiche che evidenzia e rinforza il vincolo etnico-nazionale.

D'altro canto, non può sottovalutarsi il rischio che, non prevedendo vincoli o suddivisioni per aree geografiche o geopolitiche, alcune comunità partecipino molto più di altre, creando uno sbilanciamento nella rappresentanza. Di fatto, questo è quello che è successo per le elezioni dei 19 consiglieri municipali. In tale caso infatti, non era presente alcun vincolo di liste di area geografica, nella convinzione che la dimensione dei più ridotta del corpo elettorale di riferimento e i diversi legami con il territorio a livello municipale rendessero inutile tale meccanismo. Il risultato è stato che la comunità asiatica ha monopolizzato le elezioni dei consiglieri municipali, riuscendo ad eleggere ben 17 candidati sul totale di 19 municipi. In questo caso, come d'altronde in altri contesti territoriali quali ad esempio Firenze o Lecce, la comunità filippina è stata quella che ha partecipato più numerosa (anche come candidati per consigliere al comune): 9 consiglieri aggiunti i municipi sono infatti filippini, 6 bengalesi e 2 srilankesi. I restanti due sono di nazionalità malese e albanese<sup>139</sup>.

Sempre riguardo al dibattito che ha preceduto l'approvazione dei meccanismi di formazione delle liste, studi recenti mettono in luce anche le forti divergenze politiche verificatesi circa l'opportunità di un sostanziale meccanismo di collegamento con i partiti politici<sup>140</sup>. Alle due posizioni, pro e contro, si aggiungeva una terza opzione, sempre rimasta però minoritaria, che propendeva per un collegamento con il mondo dell'associazionismo. Alla fine, ha prevalso lo svincolamento dei candidati da ogni "mediazione" tramite partiti o associazioni. Il rischio che i consiglieri aggiunti non avessero una base di riferimento e fossero, per così dire, "fagocitati" dalle logiche partitiche, si riteneva superata con l'istituzione della stessa Consulta<sup>141</sup>.

In realtà, si sono registrate critiche radicali sull'elezione dei consiglieri aggiunti, che soprattutto le destre ritenevano più opportuno sostituire con la nomina dei consiglieri all'interno della consulta stessa, magari con l'attribuzione di cariche di responsabilità quali la presidenza o la vicepresidenza, come di fatto avviene in molti comuni<sup>142</sup>. Già lo stesso Forum delle comunità straniere aveva svolto un ruolo attivo nell'elezione dei consiglieri aggiunti, premendo perchè fossero sostenuti da una

---

<sup>139</sup> Tutti i dati relativi alle elezioni dei consiglieri Aggiunti in Comune e nei municipi sono reperibili sul sito del comune di Roma, all'indirizzo: <http://servizi.comune.roma.it/elezioni/2004/ConsiglieriAggiunti>

<sup>140</sup> Carpo F., Cortese O., Di Peri R., Magrin G., Rapporto di ricerca IRES "Immigrati e partecipazione politica. Il caso italiano", giugno 2003, Torino

<sup>141</sup> La stessa consigliera Coen sottolinea che, in un ambito dominato dalle logiche di appartenenza partitiche, ci sono indubbe difficoltà che anche gli stessi consiglieri comunali italiani, svincolati da queste appartenenze, si trovano a volte di fronte. A maggior ragione, la carica di consigliere aggiunto, senza neanche il supporto di base, pur fragile, che la Consulta può rappresentare, avrebbe avuto meno probabilità di riuscire a svolgere il proprio lavoro in modo efficace ed indipendente. Si veda intervista IRES 2003

<sup>142</sup> Studio IRES 2003 a cura di Carpo F., Cortese O., Di Peri R., Magrin G., *cit.*, p.

consulta elettiva, nel timore che la fragilità di una rappresentanza limitata ne facesse uno strumento debole, poco efficace e soggetto alle pressioni istituzionali.

Una critica non esente da ragioni e che sembra non aver trovato asilo per considerazioni di ordine eminentemente pratico: una volta avviato e focalizzato il dibattito sulla figura dei consiglieri aggiunti, si è scelto di prevedere comunque, ed autonomamente, l'istituzione di tale figura, affiancandole poi con regolamento parallelo l'istituzione di una Consulta cittadina.

Secondo quanto disposto dall'art 15 del regolamento elettorale, vengono proclamati eletti alla carica di consigliere aggiunto nel consiglio comunale i 4 candidati di continenti diversi che abbiano raccolto il maggior numero di preferenze espresse. Se due candidati risultano aver riportato lo stesso numero di voti, si elegge il più anziano e, in caso di nuova parità, si procede per sorteggio. Contrariamente a quanto accade nel caso delle elezioni nazionali, quindi, non è previsto il sistema del ballottaggio. Tale soluzione sembra rispondere a logiche lontane dalle regole della democrazia rappresentativa e più vicine ad una concezione paternalistica dello strumento di consultazione degli stranieri. Dando la precedenza al criterio di anzianità, si sposa la tesi per cui la presunta è maggiore autorevolezza dei rappresentanti più anziani, anziché il tentativo di rispettare il più possibile la volontà degli elettori, a poter rappresentare meglio la comunità di riferimento.

I Consiglieri, come nel caso dei loro omologhi su tutto il territorio nazionale, non hanno diritto di voto. Tuttavia, essi possono avanzare proposte, ordini del giorno e mozioni, e partecipare al lavoro delle commissioni consiliari e municipali. Per quanto concerne l'attribuzione di un gettone di presenza, la delibera istitutiva prevedeva tale possibilità in base ad un principio di sostanziale parità con il trattamento dei Consiglieri comunali ordinari. Tuttavia, un parere negativo del ministero dell'Interno ha escluso tale possibilità e si è dunque fatto ricorso ad una differente dizione ( "rimborso spese")<sup>143</sup>.

La Consulta cittadina, invece, che attualmente consta 23 membri di 23 nazionalità diverse, è uno strumento con funzioni esclusivamente consultive e di supporto alla giunta, dalla quale viene interrogata su questioni relative alle politiche per l'immigrazione. Si occupa di multietnicità e di promozione e tutela dei diritti civili e politici degli stranieri. Questo si riflette in molte aree, dallo sviluppo socioeconomico alla *governance*, dai servizi di natura interculturale alla lotta alla discriminazione. Essa si occupa dunque di materie quasi esclusivamente legate ad immigrazione e multiculturalità, su cui si esprime con pareri che gli stessi consiglieri aggiunti fanno pervenire al consiglio comunale.

---

<sup>143</sup> Informazione riportata in un'intervista rilasciata dal Consigliere Bartolucci, Roma, 20-07-05

I membri della consulta non percepiscono gettone di presenza né alcun rimborso; si è comunque riusciti a dotarla di strutture amministrative messe a disposizione dal comune di Roma, in linea con quanto avviene in quasi tutti i comuni e le province che hanno istituito organismi di questo tipo.

Le elezioni si sono svolte il 28 marzo 2004, non senza che si verificassero alcune difficoltà e qualche strascico polemico. Si sono iscritti alle liste circa il 10% degli stranieri presenti sul territorio comunale, in maggioranza donne. I candidati erano 51 per la carica di consigliere comunale e 172 per le cariche di consigliere municipale. Il 66,6% dei partecipanti erano di origine asiatica, seguiti in percentuali simili rispettivamente da africani, europei ed americani. Tra gli iscritti, però, solo il 57,32%, in maggioranza donne, si sono effettivamente recati alle urne<sup>144</sup>.

In primo luogo, la volontà di considerare residente ai fini delle elezioni anche coloro che sono in possesso del solo domicilio, per motivi di studio o di lavoro, ha creato delle difficoltà nella distribuzione delle schede elettorali. Pare infatti che questo sia stato il motivo per cui si è ricorsi alla previsione di apposite liste elettorali, presso le quali gli immigrati avrebbero dovuto iscriversi e specificare il domicilio o la residenza presso cui ricevere il certificato elettorale, anziché spedirlo direttamente presso il luogo di residenza come accade per i cittadini italiani. Considerando che l'iscrizione presso le liste poteva avvenire solo in orari d'ufficio (dalle 8.30 alle 17.00 dal lunedì al venerdì presso il competente ufficio del municipio di residenza o domicilio), e che solo gli stranieri iscritti ricevevano il certificato, si può immaginare che ciò abbia contribuito a tenere relativamente bassa l'affluenza alle urne.

D'altro canto questa scelta, che testimonia la volontà di privilegiare un requisito "sostanziale" con la città e che certamente si deve a diversi fattori (tra i quali la difficile situazione abitativa della capitale, in termini di scarsità di strutture e alti costi, per cui molti stranieri sono costretti ad abitare fuori Roma), denota la volontà di accogliere una nozione ampia di "cittadino residente", che consideri tale colui che effettivamente vive e partecipa quotidianamente alla vita della città.

In secondo luogo, ci sono state alcune perplessità circa i risultati delle elezioni dei consiglieri aggiunti al consiglio comunale. Infatti, il regolamento prevede che almeno uno dei 4 Consiglieri sia donna. Se nessuna donna risulta tra i primi 4 candidati con il maggior numero assoluto di preferenze, deve essere scelta la candidata con il maggior numero di voti, che subentra al candidato della sua stessa area geografica di provenienza. In effetti, la situazione verificatosi ha riprodotto esattamente tale schema. Essendo i primi 4 eletti tutti di sesso maschile, è stato necessario procedere d'ufficio alla sostituzione di una donna- la più votata- con il membro della propria area geografica. Nello specifico, la candidata con il maggior numero di voti, Irma Tobias Perez, di

---

<sup>144</sup> Dati del Comune di Roma, reperibili su <http://servizi.comune.roma.it/elezioni/2004/ConsiglieriAggiunti>

nazionalità filippina, ha sostituito il candidato Salvador Sabio Romolo, anch'egli filippino, che aveva ottenuto in realtà il numero di voti in assoluto più elevato (2539, pari al 14,4% del totale e più della somma dei voti degli altri 3 consiglieri eletti)<sup>145</sup>. Com'è facilmente immaginabile, tale situazione ha dato luogo a numerose polemiche e ad alcune manifestazioni di contrarietà da parte dei sostenitori del candidato escluso, il quale tuttavia, con grande senso di responsabilità, ha espresso pieno rispetto delle regole dello Statuto e invitato i suoi sostenitori alla moderazione, in pieno spirito di collaborazione<sup>146</sup>. La composizione del tessuto migratorio nella capitale, che vede la comunità filippina è la più numerosa dopo i rumeni e certamente la prima per tasso di attivismo e partecipazione, lascia presagire che tale situazione si verificherà con facilità nei prossimi anni. Anche tale ragione, come vedremo in seguito, è all'origine delle discussioni di questi giorni in seno al consiglio comunale circa le modifiche del regolamento.

Secondo quanto sostenuto dalla Consigliera con delega alle politiche della multietnicità, Franca Eckert Coen, il bilancio a circa un anno dall'elezione dei consiglieri aggiunti è sostanzialmente positivo, seppur con i suoi limiti. Essi derivano in particolare dal rischio che l'"aspetto folcloristico" di tale esperienza ne oscuri l'effettiva valenza e dalla tentazione che i neo-eletti sovrastimino il proprio grado di rappresentatività, anche vista la copertura mediatica che il fenomeno ha ottenuto a Roma<sup>147</sup>.

Recentemente, gli stessi consiglieri si sono espressi sul bilancio del loro operato e della loro esperienza, che non sembra privo di ombre. Molti consiglieri hanno tracciato bilanci deludenti. Le difficoltà maggiori sono l'impossibilità di lavorare a tempo pieno per le amministrazioni relative, a causa del mancato rimborso ma anche le disorganizzazioni interne agli stessi stranieri, la mancanza di comunicazione tra comunità, l'incapacità (per mancanza di risorse finanziarie o di tempo) di partecipare con la frequenza che sarebbe necessaria alle attività dei municipi.

Altri invece si dicono soddisfatti della disponibilità mostrata dal comune ad interagire, soprattutto Irma Tobias, la consigliera aggiunta al comune di nazionalità filippina, che sottolinea come i tempi necessari a tracciare bilanci di questo tipo siano sempre lunghi e che occorre considerare le cose in prospettiva<sup>148</sup>. E, di fatto, proprio in questi giorni è stata approvata in comune la prima delibera scritta e presentata dai consiglieri aggiunti sulla mediazione culturale.

---

<sup>145</sup> Dati reperibili su [www.comune.roma.it](http://www.comune.roma.it)

<sup>146</sup> Dato tanto più significativo, in considerazione del fatto che Romolo non è poi stato eletto neanche presidente della Consulta cittadina, della quale è entrato a far parte secondo quanto previsto dalla stessa Delibera 191. La presidenza è invece andata a al nigeriano Okeadu Emeka, dopo 5 votazioni in cui non è stato possibile raggiungere la maggioranza qualificata.

<sup>147</sup> Si veda intervista a Franca Eckert Coen, del 27/02/2003, nell'ambito della ricerca IRES 2003 su "Educazione alla cittadinanza per cittadini vecchi, nuovi e futuri dell'UE"

<sup>148</sup> Si veda intervista a Irma Tobias, del 7 luglio 2005, su [www.ilpassaporto.kataweb.it](http://www.ilpassaporto.kataweb.it)

D'altro canto, come si evince dalle biografie dei candidati, essi non avevano particolari esperienze di attivismo politico nei paesi di origine. In molti casi si tratta di percorsi avviatisi in Italia e legati ad attività di tipo sociale più che politico in senso proprio<sup>149</sup>. Anche la campagna elettorale ha fatto riferimento a temi come la questione abitativa, l'assistenza sanitaria, la lotta alla discriminazione e l'accesso e le tutele sul mercato del lavoro. I canali attraverso cui è stata condotta, e che in molti casi hanno poi determinato la partecipazione come candidati, sono stati quelli informali delle relazioni amicali e sociali. Inoltre, le consultazioni hanno certamente messo in luce un tasso di partecipazione significativamente diverso da parte delle diverse comunità nazionali straniere, il che è stato evidente nelle elezioni dei consiglieri municipali di Roma<sup>150</sup>.

All'approvazione delle delibere 190 e 191 è seguita, l'anno successivo, la costituzione di una commissione speciale per il diritto di voto degli immigrati", presieduta dal consigliere Maurizio Bartolucci. La Commissione si è occupata di tutto l'iter che ha condotto alle elezioni, insieme alla delegata del sindaco per le politiche della multietnicità, Franca Eckert Coen. Nella capitale è infine attivo un movimento che sensibilizza l'opinione pubblica per quanto riguarda l'estensione del diritto di voto: "il gruppo di Roma per la cittadinanza locale". L'obiettivo del gruppo, nato nel settembre 2004, è quello di promuovere la modifica dello statuto comunale perché si arrivi, entro il 2006, a poter estendere il suffragio attivo e passivo per i municipi agli stranieri. Roma è, infatti, uno dei casi in cui la partecipazione civile sta assumendo un ruolo più significativo; un aspetto che finora era mancato o rimasto in secondo piano in altre esperienze a livello locale. D'altro canto, come sottolineato anche dal consigliere Bartolucci, presidente della Commissione del Campidoglio per il diritto al voto, il valore di istituti quali i consiglieri Stranieri Aggiunti o le Consulte, è da leggersi alla luce di un percorso che conduca all'accesso al suffragio locale. Questo è quanto gli stessi consiglieri aggiunti, sia nel comune che nei municipi, hanno sottolineato a più riprese. In effetti, il diritto di voto sembra aver acquisito una rilevanza crescente nelle rivendicazioni e nei discorsi degli stranieri stessi, diversamente da quanto emergeva in alcune indagini condotte anche solo 2 anni fa<sup>151</sup>. Il gruppo per la cittadinanza locale ha già trasmesso una proposta tecnica al sindaco ed è partita in questi giorni una campagna per la raccolta di firme per la

---

<sup>149</sup> Si vedano anche i risultati di un studio condotto dalla Facoltà di sociologia dell'Università La Sapienza di Roma, riportati da Attanasio, *cit.* p.

<sup>150</sup> Dati su [www.comune.roma.it](http://www.comune.roma.it)

<sup>151</sup> Si veda ad esempio l'intervista al presidente del Forum delle comunità straniere presenti in Italia, Loretta Caponi, del 28/02/2003, nell'ambito della ricerca IRES 2003 su "Educazione alla cittadinanza per cittadini vecchi, nuovi e futuri dell'UE", che riporta ancora un atteggiamento sostanzialmente scettico e disinteressato degli immigrati circa il diritto di voto e ancor di più le esperienze di partecipazione a livello consultivo come consulte consiglieri aggiunti, in confronto ad altri temi sensibili come lavoro, permesso di soggiorno, casa e salute.

presentazione di due delibera di iniziativa popolare, che prevedano l'estensione del suffragio agli stranieri per i consigli municipali e per il consiglio comunale.

Secondo il consigliere Bartolucci, il problema potrebbe essere rappresentato dalla peculiarità dei municipi romani, per i quali tra l'altro prevista l'elezione diretta del presidente. D'altro canto, non pare condivisibile fare delle esigenze e dello status particolare di Roma un motivo di aggiustamenti restrittivi al godimento di certi diritti<sup>152</sup>. I cittadini stranieri, che non possono sostenere con la firma le due delibere, hanno avviato una petizione di sostegno all'iniziativa.

Anche la provincia di Roma, infine, sta lavorando in questi mesi all'ipotesi di creare Consulte di immigrati nei 17 distretti del suo territorio, i cui presidenti delle Consulte, insieme ai 23 Consiglieri aggiunti giù eletti (4 al Comune e 19 nei Municipi) andrebbero a formare un Consiglio provinciale degli immigrati composto da 40 membri.

### **IV.3 Ancona.**

L'esperienza di Ancona appare piuttosto significativa e ben esemplifica il carattere assunto dal fenomeno migratorio in buona parte della regione Marche<sup>153</sup>. Ancona si è dotata dello strumento di consigliere aggiunto sia a livello comunale che a livello provinciale.

#### **IV.3.1 Il comune...**

Il Consiglio comunale ha approvato la prima modifica dello Statuto nel 2000, con delibera n 124 del 30 ottobre 2000, prevedendo all'art. 5 c.9 e 10 la figura del consigliere Straniero Aggiunto. Secondo quanto previsto dallo stesso Statuto, Consiglio comunale, con delibera numero 11 dell'8/02/2001, approva il successivo regolamento che disciplina l'elezione dei due consiglieri aggiunti (in realtà indicato come singolo "consigliere aggiunto" nella precedente modifica dello statuto).

Per la candidatura si è proceduto alla formazione di liste, con un minimo di 4 e un massimo di 10 candidati ciascuna, supportate a loro volta da un numero compreso tra i 50 ed i 100 elettori. Le liste sono svincolate da criteri di appartenenza etnico-religiosa o nazionale. E' interessante notare che le elezioni avvengono contemporaneamente a quelle del consiglio comunale da parte dei cittadini italiani. Analogamente, il mandato dei consiglieri aggiunti ha la stessa durata dei consiglieri comunali e viene disciplinato, analogamente anche per quanto riguarda la procedura di sostituzione in caso di decadenza dall'incarico, fino a nuove elezioni.

---

<sup>152</sup> Così ad esempio Ceccanti, in una recente intervista [www.ilpassaporto.kataweb.it](http://www.ilpassaporto.kataweb.it), dell'11 marzo 2005

<sup>153</sup> Una delle regioni con il più alto numero di comuni e province ad aver istituito organismi di tipo consultivo per la partecipazione al voto degli stranieri, come mostra la tabella numero...allegata

Il consigliere aggiunto partecipa di diritto a tutte le attività del consiglio e delle commissioni consiliari (anche se non può venire nominato come membro di alcuna di esse) ma se senza diritto di voto. Il regolamento prevede che i consiglieri vengano “regolarmente invitati” alle sedute del consiglio, il che, come ben si comprende, non equivale ad asserire il “diritto” a partecipare alle sedute, con convocazione d’ufficio come per gli altri consiglieri, come accade ad esempio nel caso di Roma o Nonantola.

Il suo coinvolgimento su tutti gli aspetti della vita istituzionale locale, e non soltanto sulle politiche per gli immigrati, segna probabilmente l’aspetto più interessante di questa esperienza e contribuisce a differenziarla da altre figure analoghe, presenti in altri comuni. Tuttavia, molti limiti esistono anche riguardo all’esperienza anconetana. Tra questi, il più rilevante sembra consistere nel fatto che, sebbene sia prevista all’art.1 del Regolamento “una indennità forfettaria” per ogni partecipazione alle sedute del Consiglio comunale, questo non ne ha in realtà deliberato il conferimento e, attualmente, nessuno dei due Consiglieri aggiunti percepisce un gettone di presenza e, non avendo altri introiti per queste attività, non possono svolgerle a tempo pieno. Inoltre, la mancanza di un organismo di base, come una consulta o un consiglio degli stranieri elettivo, è uno dei motivi all’origine della difficoltà dei consiglieri aggiunti a mantenere un legame forte e continuativo con la propria base elettorale. Da questo punto di vista, Ancona è forse l’esempio più diretto del pericolo che i Consiglieri aggiunti, privi di un contatto stabile e sistematico con la propria “base elettorale” perdano incisività nello svolgere le proprie funzioni.

#### **IV.3.2 ...e la provincia**

Anche la provincia di Ancona si è dotata di due consiglieri aggiunti. Si tratta dell’unica provincia in Italia ad aver previsto questo strumento consultivo. Altre province hanno infatti esteso il diritto di partecipazione alle sedute del consiglio provinciale ad un Consigliere Straniero Aggiunto, ma si tratta di figure leggermente diverse, in quanto presuppongono sempre l’esistenza di un Consiglio (o Consulta) di cui lo stesso consigliere è Presidente, come nel caso ad esempio di Firenze.

Lo statuto provinciale è stato modificato, con delibera del Consiglio n. 12, del 25 gennaio 2001, e prevede, all’art. 9, la presenza di due Consiglieri stranieri aggiunti. Essi partecipano di diritto alle riunioni del consiglio provinciale e sono competenti ad intervenire su tutte le materie trattate, seppur senza diritto di voto. Nel 2001 è stato approvato il regolamento a cui lo Statuto stesso demanda la disciplina di dettaglio sulle consultazioni elettorali. Come nel caso del comune, anche per la provincia si è cercato di disciplinare la figura del consigliere straniero aggiunto con modalità il più possibile analoghe a quanto previsto per i consiglieri provinciali. Questo non solo a livello di durata del mandato e percezione del gettone di presenza, ma anche ad esempio per la campagna



elettorale. Per le elezioni, che avvengono negli stessi giorni delle elezioni provinciali, il consiglio Provinciale mette a disposizione dei candidati un contributo per le spese elettorali ed “assicura le migliori condizioni operative per l’esercizio del mandato”, Art.9 c. 4.

Globalmente, anche l’esperienza della provincia di Ancona, una delle poche nel suo genere, ha al suo attivo un bilancio globalmente positivo<sup>154</sup>.

In conclusione, quindi, l’esperienza anconetana sembra riportate molte luci e ma anche qualche ombra, come molte altre esperienze di Consiglieri aggiunti. Tuttavia, rispetto ad altre esperienze, essa ha funzionato abbastanza bene, con tutti i limiti intrinseci di questo tipo di strumenti.

Peculiarità del contesto anconetano, che hanno contribuito a creare condizioni socio-politiche favorevoli all’integrazione, anche politica degli stranieri, sono la dimensione medio-piccola del comune, la tradizione di accoglienza ed il carattere aperto che derivano al percorso storico e dalla posizione geografica, oltre che l’assetto produttivo locale che ha consentito un’integrazione economica e lavorativa relativamente agevole delle comunità presenti sul territorio.

Le Marche stesse, infine, sono in una situazione particolare, perché in tutta la regione le dimensioni medio-piccole dei comuni e delle province e le peculiarità della struttura economica, caratterizzata dal fiorire di piccole e medio imprese e da una tradizione di artigianato bisognosa di manodopera, è particolarmente favorevole per i migranti. A tal riguardo, è stato infatti sottolineato come alcuni indicatori lascino supporre che lo stesso contesto sociale marchigiano agisca da polo di attrazione per gli immigrati che non hanno trovato una sistemazione lavorativa o sociale soddisfacente in altre regioni italiane<sup>155</sup>. Un altro dato significativo riguardo il carattere abbastanza coeso dell’associazionismo immigrato marchigiano. Si è infatti realizzata una sinergia positiva associazionismo straniero ed esperienze istituzionali, quali appunto i consiglieri aggiunti e le consulte. Ne è esempio la Federazione Regionale delle Associazioni e delle comunità straniere, costituita nel 1993 e all’origine, tra l’altro, della proposta che ha portato alla costituzione di della Consulta regionale (con l.r. 2/1998)<sup>156</sup>. La Federazione Regionale ha, ad esempio, promosso e sostenuto l’istituzione di consiglieri aggiunti in molti comuni marchigiani, realizzando anche una vera e propria campagna di sensibilizzazione le istituzioni locali e la cittadinanza già a partire dal 1994. Questo ha ovviamente avuto ricadute positive anche sulle esperienze più direttamente legate alla partecipazione politica.

---

<sup>154</sup> Si veda studio COSPE p. 33

<sup>155</sup> Si veda “Nuovi cittadini in Europa, nuovi diritti nelle città. Immigrazione, partecipazione politica e diritto al voto, *cit.*, p. 74-75

<sup>156</sup> La Federazione Regionale Marchigiana è nata per iniziativa di un gruppo di stranieri con esperienza di militanza in partiti e associazioni, anche non italiani, ed è composta da più di 20 associazioni. La sua peculiarità è che essa sembra aver mantenuto un carattere di indipendenza ad ogni affiliazione, a partiti o sindacati, nel contesto politico italiano. Per un’analisi più dettagliata, si veda Studio IRES 2003, 31-33.

Recentemente, il comune di Ancona ha compiuto nuovi passi avanti nel percorso di partecipazione degli immigrati alla vita politica locale. Lo scorso aprile, infatti, il consiglio comunale ha approvato una modifica dello statuto allo scopo di estendere il diritto di voto agli immigrati residenti per i consigli di circoscrizione. Il nuovo art. 15 dello Statuto comunale, modificato con delibera del Consiglio Comunale n. 38 del 21/04/2005, prevede ora che possano votare i consigli di circoscrizione anche “i cittadini stranieri non comunitari e apolidi che abbiano risieduto legalmente e abitualmente in Italia nei 6 anni precedenti rispetto alla data di svolgimento della consultazione, di cui almeno 2 nel territorio comunale, e che ne abbiano fatto richiesta”. Rispetto ad altri comuni, come Genova o Torino, che hanno approvato una modifica analoga al proprio Statuto (vedi *infra*), le condizioni per poter esercitare il voto sono più restrittive, in quanto si prevedono due criteri cumulativi di residenza, a livello nazionale e locale. Potranno inoltre esercitare l’elettorato passivo i “cittadini stranieri non comunitari e apolidi che abbiano risieduto legalmente e abitualmente in Italia nei 6 anni precedenti rispetto alla data di svolgimento della consultazione, di cui almeno 3 nel territorio comunale.” Lo stesso articolo, tuttavia, demanda al consiglio comunale l’approvazione di un apposito regolamento che prevede “criteri il più possibile oggettivi, per accertare il periodo di residenza, l’effettività della permanenza sul territorio e il grado di stabile radicamento, anche come indice di un’ottimale volontà di integrazione e di adattamento agli usi e costumi del paese ospitante, degli stranieri non comunitari ed apolidi ai fini della loro ammissione al diritto di elettorato attivo e passivo”. La modifica statutaria sarà operativa solo successivamente all’approvazione del regolamento. Il sindaco del comune di Ancona e responsabile per il settore immigrazione dell’ANCI, Fabio Sturani, ha espresso la volontà politica di giungere al più presto non solo all’approvazione del regolamento attuativo ma anche di una seconda modifica dello statuto, che preveda il diritto di voto per gli stranieri anche alle elezioni comunali. Un gesto consapevolmente non in linea con gli orientamenti espressi dall’attuale governo, ma che punta anche a testimoniare il ruolo propulsivo e di iniziativa politica degli enti locali su temi di grande importanza nazionale, quale questo. A tal riguardo, lo scorso 9 agosto 2005 la giunta ha infatti votato un ordine del giorno (n. 1898/2005) favorevole alla modifica degli art.5 e 12 dello Statuto comunale. Tale OdG, che ha però già riscontrato il parere negativo del direttore Servizi amministrativi, dovrebbe essere votato dal Consiglio comunale nelle prossime settimane.

## **IV.4. La città di Torino.**

### **IV.4.1 Dalle Consulte cittadine...**

L'esperienza del capoluogo piemontese nel settore degli istituti di partecipazione politica degli stranieri non può certo dirsi di successo, nonostante la vivacità del settore del privato sociale che si occupa di immigrazione che ha dato vita in più occasioni ad esperienze interessanti di collaborazione e stimolo verso le istituzioni.

La prima "Consulta comunale per i cittadini stranieri" nasce nel 1987 con lo scopo di costituire un luogo di confronto, aggregazione, informazione sui problemi relativi alla condizione degli stranieri nella città di Torino.

La Consulta - composta da membri inviati da una decina di associazioni di stranieri scelta dal Consiglio Comunale - venne insediata nel febbraio del 1989 ma con lo scioglimento del Consiglio comunale nel maggio 1990 cessarono le sue funzioni a poco più di un anno dalla creazione.

Si trattava, peraltro di un organismo che aveva dimostrato poca valenza politica e pratica: rimasto in carica poco più di un anno, senza struttura di supporto e con forti contrasti interni non aveva in alcun modo inciso sulle politiche cittadini in materia di immigrazione.

Un secondo tentativo venne fatto nel 1994 con l'istituzione della "Consulta Comunale elettiva per i cittadini stranieri e apolidi residenti a Torino", organo consultivo i cui membri venivano eletti sulla base di liste ancorate alla comunità o area geografica di provenienza ma con voto vincolato ai candidati della propria comunità/area geografica.

Si era cioè previsto che in base alla numerosità dei membri di una comunità venisse determinato il numero di seggi da assegnare (es. per le comunità che contavano tra 300 e 1000 residenti andava 1 seggio, per quelle tra 1001 e 2000 residenti 2 seggi, superiori a 2000 3 seggi) e per le comunità più piccole era previsto un sistema di accorpamento per area geografica che ogni 300 residenti dava diritto ad un seggio.

La prima elezione avvenne nel 1995 (25% di affluenza alle urne) e la Consulta rimase in carica fino al 1998, come previsto dallo Statuto.

Nel 1999, al momento di provvedere agli adempimenti necessari per la rielezione della consulta, il Consiglio Comunale di Torino decise di sospendere ogni atto collegato con la rielezione e nominare una commissione consiliare al fine di rivedere le disposizioni dello Statuto e la disciplina elettorale.

Le ragioni sottostanti alla nomina della commissione Consiliare sono da ravvisarsi nella difficoltà della Consulta di "assicurare una reale partecipazione politica dei cittadini stranieri extracomunitari alla vita della città e promuovere un processo di integrazione politica volta al conseguimento di una sempre maggior equiparazione" (così la mozione approvata dal Consiglio Comunale).

Infatti, abbandonato dopo la prima fallimentare esperienza il sistema di designazione indiretta dei membri, si era optato per un sistema elettivo a voto vincolato dalla provenienza che aveva scatenato opinioni e giudizi contrapposti: chi sosteneva il vincolo etnico-geografico come garanzia di rappresentatività e chi, invece, deprecava tale sistema che acuiva i conflitti o creava curiosi accorpamenti. Va peraltro rilevato che alcune comunità presentarono molti candidati rispetto al numero dei seggi per rivalità all'interno della comunità (es. i candidati marocchini erano 21 a fronte di 3 seggi), mentre altre comunità optarono per un candidato solo, non consentendo di fatto alcuna scelta al cittadino straniero elettorale vincolato a votare solamente per la propria comunità di appartenenza.

Il sistema elettorale non era l'unico neo della Consulta Comunale; l'organismo si presentava infatti molto schiacciato sulle questioni attinenti all'assistenza agli stranieri e poco valorizzato quello che dovrebbe essere il suo ruolo di struttura di partecipazione deputata ad emettere pareri e formulare proposte in materia di immigrazione.

Nel tentativo di riparare ai problemi che tale sistema elettivo aveva creato una Commissione Consiliare *ad hoc* iniziò a riunirsi e a discutere alla ricerca del migliore sistema elettivo ma senza arrivare alla formulazione di una proposta chiara che consentisse un rinnovo della Consulta Comunale e l'inizio di una nuova fase.

#### **IV.4.2. ...al diritto di voto circoscrizionale.**

Si dovrà attendere il luglio del 2005 per vedere la città di Torino arrivare ad un concreto punto di svolta in materia di partecipazione politica degli stranieri.

Dopo i numerosi tentativi di trovare una formula adatta per la consulta degli stranieri si è fatta progressivamente strada - anche grazie all'iniziativa di altri comuni della penisola e alle pronuncia del supremo organo della giustizia amministrativa - la possibilità di varare una modifica dello Statuto della città che permettesse agli stranieri regolarmente soggiornanti l'accesso al voto amministrativo.

Il provvedimento di modifica dell'articolo 47 dello statuto della città, presentato dalla maggioranza di centrosinistra e da Rifondazione comunista, prevede l'introduzione di un nuovo comma 1 bis che recita: "Sono titolari del diritto di elettorato attivo e passivo anche gli stranieri che non sono cittadini comunitari e che risiedono nella città di Torino da almeno 6 anni, alle stesse condizioni e con gli stessi limiti che valgono per i cittadini italiani".

La modifica permetterà agli stranieri maggiorenni, regolarmente soggiornanti e residenti a Torino da almeno 6 anni, che vengono stimati in circa 16.000, di votare per il governo della propria circoscrizione. È necessario sottolineare che la scelta fatta valorizza fortemente il requisito della

residenza e non prevede alcun requisito che possa considerarsi equivalente: non sono infatti previste altre possibilità alternative, come invece accaduto nel Comune di Genova, per chi pur residente in Italia da lungo tempo non abbia ancora raggiunto i 6 anni di residenza nella città di Torino.

Per poter diventare operativa la modifica statutaria richiede un regolamento di attuazione, già votato dalla Giunta comunale il 26 luglio e che attende la trasmissione dei pareri delle Circoscrizioni entro il 23 settembre in modo da avviare la discussione in Consiglio comunale nel mese di ottobre.

Se verranno rispettati i tempi sarà possibile l'accesso al voto per gli stranieri a partire dalle elezioni cittadine della primavera del 2006.

Il regolamento chiarisce che lo straniero deve essere maggiorenne e deve risiedere continuativamente in Torino da 6 anni: non si possono quindi cumulare periodi successivi di residenza interrotti dallo spostamento in un'altra città, qualunque siano le ragioni dello spostamento.

Si precisa, inoltre, che lo straniero non deve trovarsi in una delle condizioni di esclusione della capacità elettorale previste dall'articolo 2 D.P.R. 20 marzo 1967 n. 223; la norma così recita:

“Non sono elettori:

- a) coloro che sono dichiarati falliti finché dura lo stato di fallimento, ma non oltre cinque anni dalla data della sentenza dichiarativa del fallimento;
- b) coloro che sono sottoposti, in forza di provvedimenti definitivi, alle misure di prevenzione di cui all'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come da ultimo modificato dall'articolo 4 della legge 3 agosto 1988, n. 327, finché durano gli effetti dei provvedimenti stessi;
- c) coloro che sono sottoposti, in forza di provvedimenti definitivi, a misure di sicurezza detentive o alla libertà vigilata o al divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province, a norma dell'articolo 215 del codice penale, finché durano gli effetti dei provvedimenti stessi;
- d) i condannati a pena che importa la interdizione perpetua dai pubblici uffici;
- e) coloro che sono sottoposti all'interdizione temporanea dai pubblici uffici, per tutto il tempo della sua durata.

Le sentenze penali producono la perdita del diritto elettorale solo quando sono passate in giudicato. La sospensione condizionale della pena non ha effetto ai fini della privazione del diritto di elettorato.”

La scelta della Giunta comunale è stata quella di riprendere le cause di esclusione della capacità elettorale previste dalla normativa nazionale; non si prevede in alcun modo l'esclusione di chiunque abbia riportato una condanna penale ma si fa riferimento soltanto a situazioni che abbiano

comportato l'applicazione di pene accessorie, di misure di sicurezza o di misure di prevenzione, oltre che all'esclusione per il soggetto fallito per un certo numero di anni.

Se i tempi verranno rispettati entro la fine dell'anno saranno varate tutte le norme di dettaglio che permetteranno nel 2006 ai cittadini stranieri di accedere al voto circoscrizionale.

Ci sembra quindi si possa osservare come la scelta del Comune di Torino sembri essere quella di varare una modifica non coraggiosa ma inattaccabile (la modifica è perfettamente in linea con le indicazioni date dal Consiglio di Stato nel luglio 2004 nel parere n. 8007) e, viste le imminenti elezioni, riuscire a sperimentare effettivamente il "voto straniero" nei consigli di circoscrizione.

## **IV.5 La città di Genova.**

### **IV.5.1 Il varo del diritto di voto...**

Il cammino della città di Genova verso il diritto di voto comincia nel 2003 quando Città aperta (una associazione cittadina da sempre impegnata nelle attività dirette all'integrazione dei cittadini stranieri), l'ARCI e la CGIL chiedono ai partiti di centro sinistra al governo in città di iniziare il cammino per l'introduzione del diritto di voto alle elezioni amministrative anche per i cittadini stranieri.

I partiti di governo in città consultano le segreterie nazionali e gli esperti giuridici delle stesse per valutare la fattibilità di tale cammino; ottenuto quello che potremo definire un "via libera nazionale" inizia il lento cammino per l'approvazione delle modifiche statutarie necessarie all'introduzione del diritto di voto agli stranieri.

Inizia un intenso anno di dibattiti in città: la Festa dell'Unità del 2003 viene dedicata al tema del diritto di voto, molti i convegni, le conferenze stampe i dibattiti anche al di fuori della città di Genova in cui si discute e si presenta Genova come la prima esperienza in Italia di introduzione del diritto di voto.

Con alcuni inevitabili allungamenti dei tempi originariamente previsti (obiettivo del Sindaco era stato arrivare alla modifica statutaria già entro il 2003) nel luglio 2004 si modificano gli articoli 19, 24, 30, 38 e 49 dello Statuto della città di Genova con i quali si amplia agli stranieri il diritto di voto, attivo e passivo, per le elezioni del Consiglio Comunale, del Sindaco, dei Consigli Circoscrizionali, nonché per la partecipazione ai referendum comunali.

La modifica conferisce il diritto di voto per le elezioni del consiglio comunale, del presidente e del consiglio di circoscrizione agli stranieri e apolidi residenti nel Comune di Genova in possesso di uno dei requisiti seguenti: il possesso di carta di soggiorno; la residenza in Italia da almeno cinque anni o la residenza nel territorio comunale nei due anni precedenti alle elezioni.

Per quanto riguarda, invece, il voto ai referendum consultivi è sufficiente essere residenti nella città di Genova e ultrasedicenni.

Evidente la volontà del governo della città di Genova di dare massimo rilievo alla stabilità della permanenza in Italia: stabilità dimostrata o da una residenza continuativa abbastanza lunga nel paese anche se non nella città di Genova o da una residenza almeno biennale nel territorio comunale o dal possesso della carta di soggiorno, a prescindere da ulteriori prove riguardanti la residenza.

#### **IV.5.2 e l'annullamento da parte del Governo.**

Cosa è accaduto dal luglio 2004 ?

Il 3 agosto 2005 il governo ha dato corso alla speciale procedura prevista dall'art. 138 del T.U. sugli enti locali (D. lgs. 267/2000) che prevede un'azione di annullamento straordinario per illegittimità e a tutela dell'unità dell'ordinamento: il Governo con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, ha facoltà, in qualunque tempo, di annullare, d'ufficio o su denuncia, sentito il Consiglio di Stato, gli atti degli enti locali viziati da illegittimità. La delibera del Consiglio dei Ministri, che dispone l'annullamento della deliberazione del consiglio comunale di Genova n. 105 del 27 luglio 2004, nella parte in cui dispone la modifica degli articoli 19, 30, 38 e 49 dello statuto del comune di Genova, è stata emanata con Decreto del Presidente della Repubblica il 17 agosto 2005.

In realtà, sono stati espressi molti dubbi in merito alla legittimità di tale procedura poiché, soprattutto in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione, sono in molti a sostenere l'avvenuta abrogazione implicita del potere di annullamento straordinario del Governo. Tuttavia, il parere del Consiglio di Stato n. 9771/04 del 16 marzo 2005, si è espresso chiaramente su questo punto. Infatti, se da un alto viene sottolineato che “la definizione dell'intervento attraverso una clausola di contenuto indeterminato, quale è quella contenuta nel citato art. 138, presenta profili di incompatibilità con la riforma, poiché l'indeterminatezza del presupposto farebbe dell'annullamento straordinario uno strumento caratterizzato da così ampia discrezionalità da risultare lesivo dell'autonomia degli enti locali avente fondamento nella Costituzione”, si aggiunge tuttavia che “l'istituto non appare contrastante con la vigente Costituzione se ricondotto in margini di operatività che assicurino la salvaguardia delle prerogative degli enti locali costituzionalmente garantite e il suo collegamento ad interessi e valori costituzionalmente tutelati, fra i quali l'unitarietà dell'ordinamento giuridico, la cui cura compete, in via prioritaria, allo Stato.”<sup>157</sup>

Pendente al Tar Liguria vi è poi un ricorso presentato dalle forze politiche di opposizione in Consiglio comunale i cui tempi di decisione sono quelli della Giustizia Amministrativa, difficili da

---

<sup>157</sup> Parere Consiglio di Stato del 16 marzo 2005, n. 9771/04, p. 6

prevedere. Non essendo stata richiesta dai presentatori del ricorso la sospensiva del provvedimento di modifica dello statuto il ricorso, in sé e per sé, non avrebbe impedito al Comune di procedere all'attuazione della delibera.

In realtà fino all'agosto 2005, prima che il governo disponesse l'annullamento della delibera n. 105 del 27 luglio 2004 e a distanza di un anno dalla delibera di modifica dello Statuto, il consiglio comunale non aveva ancora adottato le norme regolamentari (inerenti alle modalità di preparazione delle liste elettorali, alla definizioni dei seggi e così via) per rendere esigibile il diritto di voto. Quali le ragioni di tale ritardo? Difficile dare una risposta univoca. Il Comune ha più volte sottolineato la necessità di attendere la conclusione della procedura governativa e l'esito del ricorso al Tar per evitare rischi di annullamento delle future elezioni; le associazioni cittadine impegnate sul versante dell'integrazione degli stranieri hanno denunciato, invece, una mancanza di volontà del comune di proseguire sulla strada aperta nel luglio 2004.

Vale la pena notare, infatti, che per evitare qualsiasi rischio di annullamento si sarebbe potuto procedere con tutte le cautele del caso, preparando delle liste elettorali disgiunte dalle altre e prevedendo alcuni seggi speciali; in questo modo qualora la modifica statutaria venisse cancellata le elezioni amministrative (che sono previste per il 2008) rimarrebbero comunque valide e basterebbe o non far votare i cittadini stranieri o a votazioni effettuate non conteggiare i voti.

## **IV. 6 Firenze.**

### **IV.6.1. Le esperienze del Comune di Firenze: dal Consiglio delle cittadine e icittadini stranieri ed apolidi al diritto di voto per i Consigli di quartiere**

Anche il territorio fiorentino è molto attivo per quel che concerne le esperienze di partecipazione politica degli stranieri, tanto a livello comunale che provinciale.

Nel luglio 2003 una delibera del Consiglio comunale ha istituito il Consiglio delle cittadine e dei cittadini stranieri ed apolidi del comune di Firenze (Delibere Consiglio comunale n. 143 del 21.07.2003, n. 64 del 26.04.2004 e). Il consiglio, organo di rappresentanza e strumento di partecipazione politica degli stranieri residenti nel comune, è composto da 23 membri.

Il Presidente ha le funzioni di Consigliere straniero aggiunto presso il Consiglio comunale: può partecipare alle sedute, per le quali riceve una convocazione d'ufficio, con diritto di parola e di presentare mozioni e ordini del giorno, ma senza ovviamente diritto di voto. Tra i membri del consiglio, infine, sono eletti consiglieri aggiunti presso i consigli di quartiere della città.

Il Consiglio collabora con l'amministrazione comunale "sui temi che riguardano la vita della comunità straniera per realizzare la piena integrazione dei cittadini stranieri ed apolidi nell'ambito



della tutela dei diritti, dell'istruzione, della salute, dell'inserimento nel mondo del lavoro, della fruizione dei servizi sociali e, negli stessi ambiti, raccoglie informazioni ed effettua ricerche sia direttamente, sia in collaborazione con l'Amministrazione stessa" (art. 2 comma 1 Regolamento), presentando proposte alla giunta e al consiglio comunale e fornendo informazioni ai cittadini ed in generale. Il Consiglio esprime parere obbligatorio ma non vincolante sulle materie relative all'immigrazione.

Sono elettori i cittadini stranieri non comunitari e apolidi che, alla data di svolgimento delle operazioni elettorali, siano residenti nel territorio del Comune di Firenze, in possesso dei seguenti requisiti: cittadinanza di un paese straniero non appartenente all'Unione Europea o "status" di apolide e che abbiano compiuto diciotto anni d'età.

I componenti vengono eletti tramite liste elettorali programmatiche, suddivise secondo un criterio geografico, in 4 aree: Europa e apolidi, Asia e Oceania, America e Africa. Per presentare la propria candidatura occorrono un minimo di 50 e un massimo di 100 firme di aventi diritto al voto. Secondo l'articolo 21, se "a seguito del computo dei voti e della conseguente assegnazione dei seggi un'area geografica non venga affatto rappresentata in Consiglio, pur avendo presentato una lista, è comunque attribuito ad essa un seggio dei 23 disponibili, attribuendolo alla lista di quella area geografica che abbia riportato la più alta cifra elettorale" (art. 21 comma 1).

Il tessuto associativo del territorio fiorentino è piuttosto vivo e ciò ha consentito di superare problemi legati anche alla campagna elettorale, per la quale il Comune ha previsto un supporto logistico ma nessun aiuto economico.

Nel caso di Firenze le votazioni per il consiglio non hanno registrato una percentuale di votanti altissima (il 20% in media, ma con punte decisamente più alte nel caso di alcune comunità, come quella filippina o cinese).

Ciononostante, il Consiglio sembra rappresentare, nella percezione degli immigrati che ne fanno parte, un'esperienza positiva. Le difficoltà maggiori risiedono da una parte nella mancanza di rimborsi spese o altre forme di remunerazione per le attività svolte e dall'altra nelle difficoltà burocratiche che rendono il dialogo tra tale organismo, privo di logiche politiche di affiliazione partitica, e le dinamiche interne al Consiglio, abbastanza difficoltoso. Per quanto riguarda il primo punto, comunque, un passo avanti è stato fatto nel novembre 2004 quando una delibera comunale (n. 125 del 22.11.2004) ha approvato il conferimento di un rimborso spese per i Consiglieri che partecipano alle sedute del Consiglio. Durante le interviste fatte, i consiglieri hanno sottolineato che il Consiglio è uno strumento neutro e che tutti temi che il consigliere aggiunto porta in consiglio comunale vengono prima discussi al suo interno, allo scopo di trovare un visione comune.

Inoltre, il dialogo tra comunità diverse sembra avvenire con relativa facilità e non si registrano significativi contrasti legati a motivazioni di carattere religioso o culturale in senso ampio<sup>158</sup>. In parte, dunque, il consiglio funziona effettivamente come uno spazio di scambio e confronto politico tra le varie comunità, anche se i legami di ciascun rappresentante con i propri elettori restano il cardine che fa funzionare l'intero meccanismo. La relativa facilità con cui i membri del Consiglio gestiscono il confronto sulle varie tematiche potrebbe forse dipendere anche dalla debolezza intrinseca a tale strumento, che gli stessi consiglieri percepiscono. L'efficacia della loro azione, in effetti, è ancora limitata, probabilmente anche perché essi stessi devono "ancora trovare la porta attraverso la quale entrare nelle dinamiche del Consiglio comunale e, in generale, della burocrazia italiana"<sup>159</sup>.

Il Comune di Firenze si conferma molto attivo nel percorso di integrazione politica degli stranieri anche con riguardo al dibattito sull'estensione del diritto di voto. Già nel novembre 2003 il Consiglio Comunale aveva approvato una delibera di modifica del regolamento delle elezioni dei consigli di quartiere (circoscrizioni), che introduceva all'art. 2 l'elettorato attivo e passivo per gli stranieri, previa modifica con la stessa delibera degli art. 6 e 39 dello statuto comunale.

Secondo il nuovo art.2, gli stranieri regolarmente residenti a Firenze da più di un anno, in possesso di regolare permesso o carta di soggiorno e maggiorenni, avrebbero potuto esercitare i diritti elettorali attivi e passivi per l'elezione dei Consigli di Quartiere. L'applicazione di tale provvedimento era però stata temporaneamente sospesa nell'aprile del 2004 (Delibera C.C. n. 61 del 26/04/2004) in seguito alla circolare emanata dal ministero dell'Interno, di cui si è dato conto nella sezione II del presente Rapporto.

Il 22 novembre 2004 infine, successivamente all'emanazione del parere del Consiglio di Stato che contrastava il contenuto della circolare, il Consiglio comunale fiorentino ha revocato la deliberazione precedente (Delibera C.C. n. 13 del 22 novembre 2004, n. verbale 00875/2004). La maggioranza di centro-sinistra, che ha promosso e votato compatta la nuova delibera, sembra concretamente orientata verso la previsione del diritto di voto anche per le elezioni del consiglio comunale. Il centrodestra, altrettanto compattamente, ha votato contro la delibera, ritenendola un espediente populista che rappresenta solo "fumo negli occhi" e non è in grado in nessun modo di

---

<sup>158</sup> Molto significativamente, ad esempio, l'elezione di una donna (di nazionalità filippina) a Presidente del Consiglio e quindi Consigliere Aggiunto, è avvenuta già alla seconda votazione con largo consenso, secondo quanto riportato da Divina Capalad, Presidente del Consiglio dei Cittadini e delle Cittadine stranieri ed apolidi del Comune di Firenze, in un'intervista Ardovino S., 27 giugno 2005

<sup>159</sup> Secondo l'espressione di Divina Capalad, Presidente del Consiglio dei Cittadini e delle Cittadine stranieri ed apolidi del Comune di Firenze, in una intervista con Ardovino S., 27 giugno 2005

dare il voto agli immigrati: rappresenta solo una sfida allo Stato”<sup>160</sup>. L’art. 24 del Regolamento sul consiglio delle cittadine e dei cittadini stranieri ed apolidi prevede che l’eventuale l’estensione ai cittadini stranieri non comunitari del diritto di voto, attivo e passivo, alle elezioni amministrative (e non solo per i consigli circoscrizionali) del Comune di Firenze, faccia decadere il Consiglio dei cittadini stranieri previsto dal presente regolamento.

#### **IV.6.2. La provincia: tra Consiglio degli stranieri e Conferenza Provinciale permanente per l’immigrazione**

Anche la Provincia di Firenze ha promosso un organismo elettivo di partecipazione politica degli stranieri. Si tratta del Consiglio Provinciale degli Stranieri di Firenze, il cui Presidente ha anche il ruolo di consigliere aggiunto presso il consiglio provinciale.

Il Consiglio fornisce parere ed informazioni alla Giunta provinciale sulle questioni relative agli stranieri. .

Partecipano al voto per l’elezione dei 21 consiglieri i cittadini stranieri o apolidi, in possesso di carta o permesso di soggiorno, che abbiano compiuto 18 anni di età e che siano iscritti da almeno un anno nelle anagrafi di uno dei comuni della provincia di Firenze. La presentazione delle candidature avviene sulla base di liste elettorali. Esse non seguono tuttavia un criterio di ripartizione su basi etnico-nazionali. Viene solo specificato che ogni lista deve comprendere minimo 6 e massimo 21 candidati (art. 18 c. 6) e “prevedere, di norma, la presenza non inferiore ad un terzo di ciascuno dei due generi e comunque, pena l’esclusione, la presenza di entrambi i generi” (.art 18 c. 5).

Analogamente a quanto rilevato per il Regolamento del Consiglio degli stranieri del comune di Firenze, anche per la provincia l’art. 24 afferma che “le cittadine e i cittadini stranieri appartenenti all’Unione Europea perdono il diritto all’elettorato attivo e passivo al Consiglio degli stranieri nel caso la legislazione italiana estenda ad essi il diritto di voto alle elezioni provinciali”, e che “nel caso il diritto di voto alle elezioni amministrative provinciali venga esteso anche alle cittadine ed ai cittadini stranieri residenti nel territorio nazionale, il Consiglio degli stranieri della Provincia di Firenze decade, avendo perso la sua ragione di essere”.

All’art. 2 del regolamento viene infine espressamente citata la Conferenza Provinciale permanente per l’immigrazione con cui il consiglio deve collaborare. La conferenza permanente, istituita nel 1993 ed antesignana dei Consigli Territoriali per l’Immigrazione istituiti dalla legge Turco-Napolitano, costituisce un’esperienza tuttora molto significativa nel panorama fiorentino, in un contesto che anche a livello regionale vede un dibattito vivo e articolato, in molte province, circa il diritto di voto locale e la prossima approvazione di una legge sull’immigrazione.

---

<sup>160</sup> Così Bianca Maria Giocoli, Forza Italia, su [www.stranierinitalia.it](http://www.stranierinitalia.it), 23 novembre 2004, Elvio pasca. Sulla stessa linea le opinioni di altri esponenti di An e UDC.

## IV.7 La città di Lecce<sup>161</sup>.

Nel 1999 anche la città di Lecce istituisce la figura del Consigliere straniero Aggiunto, dopo alcuni anni di dibattito in Consiglio comunale. La discussione infatti, iniziata sotto una giunta di centro-sinistra, vedrà la fine con una giunta di centro-destra (giunta Polibortone)<sup>162</sup>, solo nel dicembre 1999. Con la delibera 184/1999 viene quindi approvato un regolamento sul consigliere aggiunto, a cui segue la necessaria modifica allo Statuto comunale (delibere 173 e 179, rispettivamente del 31/7/2000 e del 11/9/2000). La figura del consigliere aggiunto (anche detto, in questo caso, il 41° Consigliere).

Anche nel caso di Lecce, come in altri comuni, i consiglieri aggiunti hanno diritto di parola ma non di voto. Tuttavia, la loro presenza ha un'estensione più ristretta di quella di altri comuni, in quanto non solo essi possono intervenire unicamente sulle questioni che riguardano gli stranieri ma, ancor più significativamente, è il Presidente del consiglio comunale stesso a decidere, volta per volta, quando ricorra tale caso. Essi hanno tuttavia potere di avanzare proposte e percepiscono un gettone di presenza per la partecipazione a sedute del consiglio comunale.

Le prime elezioni si sono tenute nel 2001, il 28 marzo. Secondo quanto previsto dal regolamento, possono votare i cittadini stranieri regolarmente residenti sul territorio comunale da almeno un anno e maggiorenni al momento delle elezioni.

Il regolamento leccese presenta una particolarità. La procedura per l'elezione del consigliere aggiunto si compone, infatti, di due stadi. Il primo, informale, prevede una consultazione per l'individuazione dei candidati a livello delle comunità straniere. Nel secondo, invece, si ha l'elezione vera e propria, codificata dal regolamento. Secondo l'art. 2.1, sono le stesse comunità straniere a dover "indicare i propri rappresentanti-candidati". L'articolo, tuttavia, non fornisce nessuna ulteriore informazione circa le modalità con le quali i candidati devono essere indicati. Le candidature, comunque, per avere valore formale devono essere sottoscritte da "almeno 20 "presentatori" della stessa nazionalità del candidato" (art. 2 c. 3). I sottoscrittori possono essere anche di nazionalità diversa, il che in effetti sembra in qualche modo ammorbidire il legame preferenziale che la procedura dell' "indicazione" da parte delle comunità nazionale istituisce.

---

<sup>161</sup> Ove non diversamente specificato, i dati sono tratti da Caritas Italiana. "immigrati e partecipazione. Dalle consulte e dai consiglieri aggiunti al diritto di voto" Luglio 2005

<sup>162</sup> Secondo i dati di cui siamo a conoscenza, Lecce costituisce l'unico comune in Italia, assieme a Mazara del Vallo, ad aver adottato un provvedimento di questo tipo con una maggioranza in consiglio comunale di centro-destra.

Le prime elezioni non hanno avuto, in realtà, esito positivo ed anzi hanno dato luogo ad una serie di polemiche che hanno reso lo strumento praticamente inutilizzato fino a che il regolamento non è stato modificato e si è potuto procedere a nuove elezioni.

Inizialmente, infatti, ogni comunità poteva indicare due rappresentanti, indipendentemente dal numero di connazionali residenti sul territorio. I più votati tra i candidati indicati dalle diverse comunità avrebbero poi scelto al loro interno il consigliere aggiunto. Questa previsione, che favoriva una concezione etnica e comunitarista di rappresentanza, senza tenere conto dell'effettiva consistenza numerica dei cittadini stranieri residenti, aveva suscitato fin dall'inizio, come prevedibile, l'opposizione della comunità albanese, la più numerosa. Rimaste inascoltate, le proteste della comunità albanese si sono infine tradotte nel ritiro dei "propri" candidati. Alla prima votazione hanno concorso quindi 6 candidati, rappresentanti le comunità filippina, senegalese e cingalese. L'affluenza alle urne è stata piuttosto bassa e i 4 candidati scaturiti dalle consultazioni non hanno potuto raggiungere un'intesa sulla nomina del consigliere aggiunto. Per superare l'impasse, l'amministrazione comunale ha optato per un criterio anagrafico, scegliendo il più anziano, di nazionalità filippina. In tal modo, il legame di rappresentanza del Consigliere aggiunto con la popolazione straniera è stato ancor più diluito.

Con il nuovo regolamento, adottato con delibera 122 del novembre 2002, invece, si è introdotta una soglia numerica, in base alla quale ciascuna comunità nazionale non può presentare più di un candidato per ogni quaranta residenti o frazione di quaranta".

La prima esperienza ha riscosso un pressoché unanime giudizio negativo. Il candidato ha profuso uno scarso impegno politico nel ruolo, forse anche in considerazione della sua appartenenza ad una delle comunità meno solide e numerose presenti sul territorio, quella filippina, che è caratterizzata da un alto tasso di ritorno e dal mantenimento di forti legami con il paese di origine. Le attività si sono rivelate di basso profilo, consistenti soprattutto nel supporto all'organizzazione di feste cittadine ed eventi multiculturali, mentre discussioni di maggior rilevanza circa l'accesso ai servizi sociali e l'inserimento nel mercato del lavoro non sono state affrontate.

Accanto alla figura del Consigliere Aggiunto, è stata istituita a Lecce anche una Consulta provinciale per i problemi dell'immigrazione. La particolarità di tale istituto, alla luce anche di una comparazione con altri organismi simili di livello provinciale, è data dalla sua natura ad hoc. Infatti, la consulta è stata pensata come organo non permanente, che può riunirsi dietro convocazione del Presidente del Consiglio Provinciale. In realtà, l'esperienza della Consulta sembra essersi risolta in un sostanziale fallimento. Un'indagine dell'IRES sulla partecipazione politica degli immigrati in Italia, condotta nel 2003 nell'ambito del programma europeo Satchel, ha messo in luce, tra le

criticità, la fragilità dei rapporti con le istituzioni, il carattere episodico delle riunioni che non ha favorito lo sviluppo di un dialogo e di una consuetudine al confronto politico ed infine, sul versante delle amministrazioni locali, il dato negativo della conflittualità tra enti locali di diverse maggioranze politiche<sup>163</sup>.

## **IV.8 La città di Padova.**

### **IV.8.1 I Consigli delle Comunità Straniere e la Consulta cittadina dell'immigrazione.**

Le strutture consultive del comune di Padova hanno origine nel 1996 quando il Consiglio comunale approvò il Regolamento per la promozione della cultura della pace, dei diritti umani e della solidarietà, recante nel titolo terzo la previsione del Consiglio delle Comunità Straniere, quale organo consultivo dell'Amministrazione comunale e strumento di informazione, aggregazione e confronto sulle tematiche relative agli stranieri nel territorio.

Con tre diverse deliberazioni nel 2000 e 2001 il Consiglio comunale introdusse alcune modifiche al Regolamento di cui sopra e approvò l'istituzione di più Consigli delle Comunità straniere coordinati dalla Consulta per l'immigrazione.

Ogni Consiglio, corrispondente ad una determinata area geografica (Americhe e Oceania; Nord Africa e Medio Oriente; Africa Sub – Sahariana; Europa Centrale ed orientale; Area balcanica; Sub Continente indicano, Cina e sud-est asiatico) è stato determinato in base al numero di residenti stranieri nel Comune di Padova e può avere da minimo 3 a massimo 7 componenti.

I Consigli sono indicati come “strumento istituzionale di informazione, di aggregazione e di confronto sulle tematiche relative agli stranieri regolarmente presenti nel territorio padovano” e “rappresentano gli immigrati regolari residenti a Padova appartenenti ad aree geografiche, in cui le singole etnie o nazioni siano caratterizzate da almeno qualche elemento di comunanza culturale”.

I Consigli sono elettivi e hanno diritto all'elettorato attivo e passivo i cittadini stranieri o apolidi maggiorenni residenti da almeno un anno nel comune di Padova che non si trovano in una delle situazioni di esclusione della capacità elettorale e, limitatamente all'elettorato passivo, che non siano membri di altri organismi consultivi in materia di immigrazione anche in altri comuni italiani.

Le elezioni avvengono sulla base di liste di candidati (da 3 a 7 componenti) sottoscritte da almeno 15 aventi diritto al voto e divise per aree geografica. È previsto un unico seggio con urne differenziate per area geografica di appartenenza.

---

<sup>163</sup>Carpo F., Cortese O., Di Peri R., Magrin G., Rapporto di ricerca “Immigrati e partecipazione politica. Il caso italiano”, giugno 2003, nell'ambito del programma SATCHEL - *Research/action on citizenship education for old, new and future EU citizens*, Codice: 101486-CP-2002-IT-Grundving-G1

Una volta eletti ogni singolo Consiglio delle Comunità straniere elegge al proprio interno un Presidente.

I Consigli possono formulare proposte e pareri in merito ad iniziative per favorire i processi di integrazione degli stranieri; iniziative di formazione scolastica, linguistica o professionale; iniziative per facilitare l'accesso degli stranieri alle strutture pubbliche o fornire informazioni sul sistema sociale, istituzionale, amministrativo del Comune di Padova; iniziative volte a tutelare e valorizzare le culture di provenienza.

Rispetto agli organi istituzionali del Comune i Consigli possono rapportarsi con gli organi dell'amministrazione comunale, chiedere di essere ascoltati durante le sedute degli organi comunali; rivolgere istanze, petizioni, proposte al Sindaco, accedere agli atti e documenti in possesso dell'amministrazione comunale.

La Consulta cittadina dell'immigrazione si presenta come un organo di concertazione formato da: rappresentanti delle istituzioni (Sindaco o assessore delegato; rappresentanti del Consiglio comunale; rappresentanti dell'assessorato al Lavoro di Comune e provincia), del mondo del lavoro (rappresentanti delle organizzazioni datoriali e dei lavoratori), del privato sociale impegnato in tema di immigrazione (tra cui sempre un rappresentante della Caritas), tutti i presidenti dei Consigli delle Comunità straniere e, in ultimo, due esperti delle problematiche dell'immigrazione.

È un organo deputato a fornire proposte all'Amministrazione comunale in merito a iniziative sociali o sanitarie a favore degli stranieri; interventi edilizi destinati a stranieri dimoranti in Padova; iniziative volte a favorire il lavoro e l'occupazione degli stranieri; iniziative volte a limitare l'emarginazione e il disagio sociale degli stranieri a Padova. Annualmente, sentiti i Consigli delle Comunità Straniere e gli altri enti pubblici competenti, la Consulta redige il Programma generale sul fenomeno immigratorio che viene presentato al Consiglio Comunale.

## **IV.9 La città di Bolzano.**

### **IV.9.1 La Consulta comunale delle cittadine e dei cittadini stranieri ed apolidi residenti a Bolzano.**

Il Consiglio comunale di Bolzano nella delibera del maggio 2003 ha scelto di dotarsi di una consulta comunale elettiva, votata per la prima volta nel maggio del 2004 con una incoraggiante affluenza del 43% degli aventi diritto al voto (1.739 su circa 4.000). Sedici i rappresentanti (5 europei, 5 asiatici, 5 africani e 1 latinoamericano), di cui 6 donne.

Ogni singolo cittadino straniero, maggiorenne, in possesso di regolare permesso o in via di rinnovo, iscritto all'anagrafe può presentarsi alle elezioni (purché la sua candidatura sia sottoscritta

da almeno 10 persone) e tutte le associazioni presenti sul territorio comunale iscritte all'albo delle associazioni o il cui statuto e atto costitutivo sia stato depositato presso l'ufficio del Gabinetto del sindaco ricevono comunicazione relativa all'indizione delle elezioni e alle modalità di esercizio del diritto di voto attivo e passivo.

In mancanza di un numero di candidati almeno pari al numero dei seggi (1 seggio ogni 300 abitanti) è prevista la riapertura dei termini e una variazione nel numero dei candidati necessari per permettere lo svolgimento delle elezioni.

Se all'esito delle elezioni non vi è almeno 1 rappresentante per area geografica (Africa, America, Asia ed Oceania, Europa extra UE) o se uno dei due generi non raggiunge almeno il 25% vengono dichiarati eletti i candidati del genere o dell'area geografica sotto rappresentata con il maggior numero di preferenze, purché abbiano ottenuto almeno 10 voti validi).

Le votazioni sono valide se il numero di votanti è superiore al 15 % degli aventi diritto e i candidati che ottengono voti validi sono pari almeno al 75% dei seggi istituiti in base al numero di residenti.

La Consulta - composta da almeno 5 componenti e da un massimo di 20 - esprime pareri e formula proposte al Consiglio e alla Giunta comunale, alle Commissioni consiliari su tematiche inerenti l'immigrazione; promuove iniziative per favorire l'inserimento degli stranieri e la conoscenza della normativa che li riguarda come stranieri e cittadini; diffonde informazioni inerenti al mondo dell'immigrazione.

Il Presidente della Consulta riceve comunicazione relativa alle sedute del consiglio comunale e alle convocazioni delle commissioni consiliari e può richiedere di parteciparvi in relazione ad uno o più punti all'ordine del giorno. Vi partecipa con diritto di parola e non di voto.

La Consulta comunale può strutturarsi in commissioni di lavoro su tematiche specifiche ed è dotata di segreteria amministrativa analogamente alle commissioni consiliari.

## **IV.10 La città di Merano.**

### **IV.9.1 La Consulta comunale elettiva per le cittadine e i cittadini stranieri extra Ue ed apolidi residenti a Merano.**

Le elezioni per la Consulta stranieri del Comune di Merano si sono tenute per la prima volta il 12 dicembre 2004. L'elezione ha visto la partecipazione di 350 persone, circa il 27,6% degli aventi diritto. Diciotto i candidati di cui 9 gli eletti. Interessante notare che ben 7 candidate erano donne e di queste ben 6 sono state elette; l'alta presenza femminile è sicuramente in parte il risultato dell'attenzione che il Comune di Merano ha prestato alla componente di genere come appare evidente dalla lettura del regolamento e dello statuto.



Lo statuto ed il regolamento sono stati approvati in via definitiva nel mese di settembre del 2004.

Gli aventi diritto, le modalità di presentazione delle candidature con il sistema di riapertura dei termini ricalcano quanto già previsto per la consulta comunale di Bolzano.

La distribuzione dei seggi viene effettuata sulla base di un criterio misto tra l'appartenenza ad uno stato e l'area geografica di riferimento.

I cittadini provenienti da uno stesso Stato hanno diritto ad un seggio se rappresentano almeno il 10% degli aventi diritto al voto, a 2 seggi se superano il 20%, ecc...; i cittadini di uno Stato che non rappresentano almeno il 10% degli aventi diritto al voto sono raggruppati per aree geografiche (Africa, America ed Oceania, Asia, Europa non comunitaria e Russia) e i seggi sono ripartiti con il medesimo criterio di cui sopra ma prendendo come riferimento l'area geografica e non più lo Stato. Anche in questa Consulta sono previsti dei correttivi in caso di sottorappresentazione di uno dei due generi: se uno dei due sessi non raggiunge il 30% degli eletti (percentuale più alta di quella prevista nella Consulta di Bolzano), vengono cooptati i candidati con il maggior numero di voti fino al raggiungimento della quota.

La Consulta comunale è organo consultivo del Consiglio, della Giunta municipale e delle Commissioni consiliari; può presentare pareri sulle proposte di deliberazioni che incidono sulle condizioni degli stranieri e può fare proposte al Sindaco, alle Assessorie e agli Assessori o ad una Commissione consiliare.

Molteplici le funzioni attribuite alla consulta:

- 8 informazione, aggregazione e confronto per singole persone e gruppi interessati alla realtà dell'immigrazione;
- 9 incentiva le opportunità volte a realizzare la piena integrazione delle straniere e degli stranieri con particolare attenzione all'integrazione delle donne;
- 10 promozione di dibattiti ed incontri;
- 11 realizzazione di iniziative per la prevenzione del razzismo e di ogni forma di xenofobia;
- 12 informazioni e supporto alle persone straniere per consentire l'effettivo esercizio di tutte le forme di partecipazione o di accesso ai documenti previsti per le cittadine ed i cittadini residenti dalle leggi e dai regolamenti;
- 13 consulenza alle associazioni di stranieri per redigere e sviluppare progetti per i quali siano richiesti contributi al Comune.

Il Presidente della Consulta riceve comunicazione relativa alle convocazioni delle commissioni consiliari qualora abbiano all'ordine del giorno tematiche inerenti l'immigrazione e può parteciparvi con diritto di parola e non di voto. In aggiunta può chiedere su deliberazione

dell'assemblea un incontro con il sindaco, uno o più assessori e una commissione consiliare anche per presentare proposte che riguardino le condizioni degli stranieri non comunitari.

Particolare cura sembra essere stata data alla rappresentazione di genere anche per le cariche di presidente o vice Presidente. Lo statuto prevede espressamente che una delle due figure deve essere una donna.

Analogamente alla consulta di Bolzano anche questo organo consultivo può strutturarsi in commissioni di lavoro su tematiche specifiche ed è dotata di segreteria amministrativa analogamente alle commissioni consiliari.

## Parte V – Conclusioni

(Massimo Pastore)

La ricerca condotta per la Provincia di Torino da ASGI, in collaborazione con FIERI, presenta un'analitica rassegna del quadro normativo e delle esperienze in tema di *partecipazione politica degli stranieri a livello locale*. Ad una sintetica esposizione del *panorama internazionale* (Parte I) segue un'approfondita disamina del *livello nazionale*, nella quale i temi del *diritto di voto* (Parte II) e degli *altri strumenti di partecipazione politica* (Parte III) vengono affrontati analizzando da un lato il quadro normativo di riferimento e le proposte di legge presentate in Parlamento, dall'altro le deliberazioni già assunte e le esperienze condotte a livello locale. Nei dieci *casi di studio* presentati nella Parte IV vengono analizzate le più importanti esperienze locali di partecipazione politica realizzate in Italia negli ultimi anni. Per facilitare la lettura sintetica dei risultati dell'indagine, la ricerca è corredata da alcune *Tablelle*, che riassumono e raffrontano i dati esposti nelle diverse parti della ricerca.

Emerge dal rapporto di ricerca un quadro composito e per molti aspetti controverso, che attraverso il raffronto analitico tra le diverse esperienze di partecipazione politica degli immigrati condotte a livello locale, consente di evidenziare i vantaggi e i limiti dei diversi modelli adottati, con particolare riferimento alle esperienze di *partecipazione consultiva* (consulte e consiglieri aggiunti) realizzate a livello comunale, provinciale e regionale (cfr. *Parte III*). Come già evidenziato nell'*Introduzione*, tali esperienze hanno incontrato notevoli difficoltà di realizzazione pratica e si sono spesso dimostrate inefficaci, soprattutto nel lungo periodo. Il bilancio dei *pro* e dei *contro* degli organismi consultivi degli immigrati residenti pende attualmente a favore dei secondi, non fosse altro che perché la spinta propulsiva delle prime sperimentazioni sembra essersi ormai esaurita. Non è un caso del resto che le più recenti deliberazioni ai diversi livelli territoriali abbiano puntato più decisamente sull'attribuzione agli stranieri residenti del *diritto di voto*.

Ciò non esclude peraltro che – in attesa di una soluzione legislativa concernente il voto amministrativo – la partecipazione politica degli immigrati alle scelte degli enti autonomi regionali, provinciali e comunali venga perseguita *anche* attraverso la costituzione di organismi consultivi, le cui caratteristiche in termini di composizione, funzioni e risorse dovrebbero però essere radicalmente “ripensate” alla luce dei risultati più o meno soddisfacenti raggiunti dai modelli già sperimentati, e soprattutto dei limiti che tali esperienze hanno evidenziato. L'approfondito raffronto tra le diverse esperienze condotto con questa ricerca può in questo senso costituire un utile strumento di lavoro. Sarebbe comunque auspicabile in materia un'azione di concertazione con la

Regione e con il Comune capoluogo, di cui la Provincia potrebbe farsi promotrice, tenuto conto anche del fatto che la legislazione regionale in materia risale a prima dell'entrata in vigore della legge n. 40/98 e delle modifiche costituzionali introdotte con la riforma del Titolo V Cost.

Poiché peraltro la presentazione di questa ricerca coincide con alcune importanti evoluzioni della complessa questione dell'attribuzione agli stranieri residenti del *diritto di voto amministrativo* (per la cui disamina approfondita si rinvia alla *Parte II*), è su questo aspetto che si soffermeranno maggiormente queste conclusioni. Come già evidenziato, del resto, l'esperienza ha dimostrato tutti i limiti insiti nelle pur importanti forme di partecipazione politica di carattere meramente consultivo, spingendo gli stessi amministratori locali a ricercare, anche attraverso consapevoli "forzature interpretative" dell'attuale quadro normativo e costituzionale, vie autonome di riconoscimento del diritto di voto a livello locale (in particolare: comunale e circoscrizionale).

Il recentissimo annullamento dello statuto del Comune di Genova, come modificato con delibera consiliare n. 105 del 27 luglio 2004, nella parte in cui estendeva agli stranieri e agli apolidi residenti il diritto di voto attivo e passivo per le elezioni comunali e circoscrizionali (D.P.R. 17 agosto 2005, pubblicato in G.U. n. 205 del 3 settembre 2005), impone una riflessione su quali siano le strade da percorrere per garantire agli stranieri residenti in Italia la possibilità di partecipare alla vita pubblica locale.

L'annullamento della delibera genovese giunge a seguito del parere n. 9771/04 del 16 marzo 2005, con il quale la Prima Sezione del Consiglio di Stato ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'esercizio del potere di annullamento straordinario da parte del Governo previsto dall'art. 138 del D. Lgs. 267/2000, a tutela dell'unità dell'ordinamento giuridico, avendo il Comune di Genova "invaso un'area che la Costituzione riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato". Secondo il parere del Consiglio, infatti, poiché la materia elettorale, anche relativa ai Comuni, è coperta da specifica *riserva di legge*, può spettare soltanto ad una legge nazionale l'introduzione nell'ordinamento dell'elettorato attivo e passivo per gli stranieri extracomunitari nelle elezioni amministrative. Né tale presupposto può dirsi realizzato, sempre secondo il citato parere, dalla previsione contenuta nell'art. 9, comma 4, del testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 286/98), secondo la quale i titolari di carta di soggiorno possono "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 a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992". Ciò in quanto il Parlamento italiano non ha ratificato il

capitolo C della Convenzione del 1992 (art. 1 della legge di ratifica n. 203/1994). In difetto di un ulteriore intervento del legislatore statale, dunque, il citato art. 9 della legge sull'immigrazione non assume forza precettiva e non consente quindi ai Comuni di prevedere nei loro statuti l'elettorato attivo e passivo degli stranieri residenti, non solo per le elezioni comunali ma anche per i consigli circoscrizionali.

Per quanto riguarda in specifico questi ultimi, occorre ulteriormente tener conto del nuovo parere espresso dalle Sezioni riunite Prima e Seconda del Consiglio di Stato (N. 11074/04 del 6 luglio 2005) con il quale il Consiglio, rivedendo e criticando il precedente parere formulato dalla Seconda Sezione (N. 8007 del 28 luglio 2004), ha ribadito da un lato che i Comuni non hanno competenza in materia di attribuzione dei *diritti politici* ("nei quali si inquadra agevolmente il diritto di voto nelle elezioni amministrative"), dall'altro che anche le circoscrizioni (contrariamente a quanto sostenuto nel primo parere) esercitano funzioni pubbliche e di governo ovvero assolvono a pubbliche funzioni che, allo stato dell'ordinamento interno ovvero in mancanza di una legge nazionale, devono ritenersi precluse ai non cittadini. Anche il diritto di voto per le circoscrizioni deve infatti considerarsi come un diritto politico, come tale al di fuori della competenza statutaria dei Comuni. Per dirla con il Consiglio di Stato, "deve escludersi che i diritti politici (...) possano avere un contenuto differenziato nell'ambito della Repubblica e che possano perciò (...) espandersi o comprimersi via via che ci si trasferisce sul territorio".

Senza entrare qui nel merito della complessa problematica giuridica sottesa alle scelte in tema di attribuzione del diritto di voto amministrativo agli immigrati non comunitari (per la cui analisi si rinvia al contenuto del rapporto, *Parte II*), non può non rilevarsi che i due citati pareri del Consiglio di Stato segnano evidentemente una battuta di arresto per quel movimento politico che, anche attraverso l'adozione di atti formali la cui legittimità era consapevolmente incerta nell'attuale quadro legislativo e costituzionale, ha avuto il merito non indifferente di sollevare un problema che resta irrisolto a livello centrale, sollecitando la ricerca di soluzioni e costringendo partiti e società civile a prendere posizione. Non si vuole con questo sostenere che le recenti prese di posizione del Consiglio di Stato escludano per il futuro l'adozione di *mosse politiche* analoghe a quelle già messe in atto da altri enti autonomi (tra cui recentemente anche il Comune di Torino, per quanto concerne il voto nelle elezioni circoscrizionali), di cui questo rapporto presenta un'analitica rassegna. Anzi, è senz'altro auspicabile che l'azione di *stimolo dal basso* nei confronti del legislatore nazionale prosegua, si coordini e si intensifichi, nelle forme che verranno opportunamente individuate tenendo conto anche dei citati Pareri, perché la questione non cada ancora una volta nel dimenticatoio. In tal

senso, si segnala la recente presa di posizione dell'ANCI, che ha espresso la volontà di dare il via ad una raccolta di firme per la presentazione di un progetto di legge di iniziativa popolare sull'attribuzione del diritto di voto amministrativo agli stranieri residenti, qualora l'iniziativa non trovasse il supporto di cinque regioni.

Molteplici ragioni di principio e di opportunità politica, bene evidenziate nell'*Introduzione* di questo rapporto, militano del resto a favore della estensione agli stranieri lungoresidenti del diritto di voto attivo e passivo nelle elezioni amministrative. Lo stesso Consiglio di Stato, pur ritenendo che l'attuale assetto costituzionale escluda il potere degli enti locali di deliberare autonomamente in tema di diritti politici degli stranieri, ha voluto sottolineare che la partecipazione degli stranieri alle elezioni amministrative «*costituisce un importante passaggio per realizzare l'obiettivo della loro integrazione nella comunità territoriale nella quale vivono e lavorano*» (parere I Sezione, n. 9771/04). Non solo, ma nello stesso parere il Consiglio ha preso anche incidentalmente posizione su una delle questioni di "tecnica legislativa" più delicate e dibattute, che fu del resto all'origine dello stralcio dal disegno di legge Turco-Napolitano della disposizione che attribuiva agli stranieri il diritto di voto nelle elezioni comunali, nonché della stessa mancata ratifica del Capitolo C della Convenzione di Strasburgo (cfr. *Parte II.1*). Contrariamente infatti a quanto fin qui ritenuto dalla maggior parte delle forze politiche presenti in Parlamento (come testimoniano i diversi disegni e progetti di legge di modifica costituzionale analizzati in questo rapporto: *parte II.2*), secondo il Consiglio di Stato gli articoli 48 e 51 della Costituzione «*offrono ai cittadini la garanzia costituzionale del diritto di elettorato attivo e passivo, ma (...) non precludono al legislatore ordinario di estendere gli stessi diritti, in tal caso privi di copertura costituzionale, a soggetti privi della cittadinanza italiana*». Del resto, sottolinea il Consiglio, è stata proprio questa la via seguita per l'attribuzione ai cittadini comunitari del diritto di voto attivo e passivo nelle elezioni comunali (introdotto con D. Lgs. n. 197/1996, in attuazione della direttiva comunitaria 94/80/CE del 19.12.94). Secondo questa autorevole interpretazione, dunque, l'introduzione del diritto di voto a livello locale per gli stranieri non comunitari (e, quindi, anche la ratifica del capitolo C della Convenzione di Strasburgo) non necessita di modifica costituzionale. L'eventuale ratifica del capitolo C della Convenzione di Strasburgo, anzi, conferirebbe immediata efficacia precettiva all'art. 9 IV comma del d. lgs. 286/98 e quindi l'estensione del diritto di voto amministrativo agli stranieri titolari di carta di soggiorno.

Semmai, si tratterebbe a quel punto di ripensare allo stesso legame di dipendenza, già previsto nel d.d.l. n. 3240 "Turco-Napolitano" e confermato dall'art. 9 d.lgs. 286/98, tra *titolarità della carta di*

*soggiorno ed esercizio dei diritti politici*. Non solo infatti l'attuale disciplina della carta di soggiorno (per l'acquisto della quale sono necessari *sei anni* di residenza in Italia) non appare compatibile con quanto previsto dal capitolo C della Convenzione del 1992 (che riconosce il diritto di voto attivo e passivo nelle elezioni locali a tutti gli stranieri residenti da almeno *cinque anni*), ma sono le stesse condizioni cui la legge assoggetta la possibilità di ottenere la carta di soggiorno che appaiono ben difficilmente accettabili se riferite all'acquisto dei diritti politici. Salvo che si voglia sostenere che per gli immigrati è sufficiente l'attribuzione di un diritto di voto "di serie B", basato su discriminazioni di censo (la disponibilità di un reddito "sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari", con evidente vantaggio – a parità di reddito - dei *single* e delle famiglie senza figli o con pochi figli rispetto a quelle numerose) o derivanti dal fatto di essere o meno sottoposti a procedimenti penali (il rinvio a giudizio o la condanna, per qualsiasi delitto non colposo per cui è previsto l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza, precludono l'acquisto della carta di soggiorno; la condanna anche non definitiva per gli stessi reati ne comporta la revoca). Bene ha fatto in questo senso il Comune di Torino a prevedere che si applichino *anche agli stranieri* le stesse cause di esclusione dalla capacità elettorale previste dal DPR 223/67 per i cittadini italiani. Al contrario, il progetto di legge n. 4397/03, che costituisce attualmente la base di discussione in Commissione Affari Costituzionali, prevede condizioni per il riconoscimento del diritto di voto che sono in tutto corrispondenti a quelle previste dall'art. 9 per la concessione della carta di soggiorno e presenta quindi – sotto questo profilo – gli stessi limiti e difetti che caratterizzavano la previsione stralciata dal disegno di legge n. 3240.

In altre parole, si tratterà per il futuro non solo di discutere *se* riconoscere agli stranieri residenti in Italia da un certo numero di anni il diritto di voto amministrativo, ma anche di *quale* diritto di voto riconoscere: ovvero se, una volta accettato il principio, le condizioni per il suo esercizio dovranno essere equiparate a quelle previste per gli italiani (fatto salvo il requisito del radicamento sul territorio, desumibile dagli anni di residenza), oppure se la condizione di non-cittadino giustifichi la configurazione di un diritto di voto *speciale*, sottoposto a condizioni di censo e di incensuratezza che non sono previste, né sarebbero prevedibili, per i cittadini italiani e comunitari. Il fatto che le due principali proposte, presentate in tempi diversi da parti politiche opposte, abbiano entrambe optato – forse un po' sbrigativamente – per l'attribuzione agli stranieri di un diritto di voto speciale, in quanto fondato sulle discriminazioni sopra indicate, è un segnale importante della necessità che il dibattito politico si estenda anche ai contenuti e alle condizioni del diritto di voto. Discutere di *quale* diritto di voto è infatti determinante anche per decidere *se* aderire o meno all'offerta, da parte degli stranieri ma anche da parte degli italiani.

## Bibliografia

### Monografie e volumi collettanei

- AA.VV., *Nuovi Cittadini in Europa. Nuovi diritti delle città*, Edizioni Melting Pot Europa, Dicembre 2004.
- AA. VV., *Immigrati e partecipazione. Dalle consulte e dai consiglieri aggiunti al diritto di voto*, Caritas Italiana, Edizioni Idos, Luglio 2005.
- Brubaker, R. “*Cittadinanza e Nazionalità in Francia e Germania*”, Bologna, il Mulino, 1997.
- Caponio T. “Partecipazione politica e rappresentanza” in G. Zincone (a cura di), *Secondo rapporto sulle politiche di integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- Caponio T. “Partecipazione politica” in G. Zincone (a cura di), *Primo rapporto sulle politiche di integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 355-399, 2000.
- Caponio, T. *Partecipazione politica e rappresentanza*, in G. Zincone (a cura di), *Secondo rapporto sull’integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 309-327, 2001.
- Condinanzi, M., Lang, A. e Nascimbene, B., *Cittadinanza dell’unione e libera circolazione delle persone*, Milano, Giuffrè editore, 2003.
- Corsi C., *Lo stato e lo straniero*, Padova, Cedam, 2001.
- Grosso E. *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2001.
- Martines T.-Ruggeri A.- Salazar C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2005.
- Penninx et al., *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration*, Aldershot, Ashgate, 2004.
- Zincone G. *Da sudditi e cittadini*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- Zincone G. (a cura di), *Primo rapporto sulle politiche di integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- Zincone G. (a cura di), *Secondo rapporto sulle politiche di integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2002.

### Articoli e relazioni

- Attanasio P. e Facchini A. “Rappresentanza politica e diritto di voto” in *Dossier statistico immigrazione*, 2004.



- Ardivino, S. *La partecipazione politica degli stranieri. Riflessioni tra Italia ed Europa*, 7 aprile 2005, Governare per, < <http://www.governareper.it/cgi-bin/adon.cgi?act=doc&doc=973&sid=17> > [2 agosto 2005].
- Arena, M., Nascimbene, B. e Zincone, G., *Legal and Political Overview: Italy*, contributo italiano alla ricerca NATAC su «The acquisition of nationality in EU-member states: rules, practices and quantitative developments», Catholic University Nijmegen, Centre for Migration Law, in corso di pubblicazione.
- Bascherini G. “Verso una cittadinanza sociale” in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999.
- Belvisi F. “Identità, minoranze, immigrazione: com’è possibile l’integrazione sociale? Riflessioni socio-giuridiche” in *Diritto Immigrazione e cittadinanza*, n. 4/2002.
- Benito, Miguel, *Active Civic Participation of Immigrants in Sweden*, Country Report prepared for the European research project POLITIS, Oldenburg, 2005, < [www.uni-oldenburg.de/politis-europe](http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe) > [2 agosto 2005].
- Bettinelli E., “Cittadini extracomunitari: voto amministrativo e costituzione *inclusiva*” in *Quaderno n. 15-Seminario 2004 dell’Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, a cura di P. Caretti, Torino.
- Bettinelli E., “Elezioni politiche”, in *Dig/Pubbl*, V. 1990, p. 220 ss.
- Bonetti P., “Ammissione all’elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell’integrazione politica degli stranieri profili costituzionali e prospettive legislative, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) numero 11/2003.
- Bousetta, Hassan, Sonia Gsir and Dirk Jacobs, *Active Civic Participation of Immigrants in Belgium*, Country Report prepared for the European research project POLITIS, Oldenburg, 2005, < [www.uni-oldenburg.de/politis-europe](http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe) > [2 agosto 2005].
- Codini E. “Gli aspetti normativi” in *Nono Rapporto sulle migrazioni 2003*, Franco Angeli, pag. 74-79.
- Codini E. e D’Odorico M., “Per una nuova disciplina della cittadinanza”, *Quaderno ISMU* n. 1 2004.
- Corsi C., “Immigrazione e ruolo degli enti territoriali”, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, numero 1/2005, pp. 36-50.
- D’Auria, “L’immigrazione e l’emigrazione”, in *Trattato di diritto amministrativo, Tomo V, Diritto speciale*, a cura di Cassese, 2003, Milano, Giuffrè.
- Goli, Marco e Shahamak Rezaei, *Active Civic Participation of Immigrants in Denmark*, Country Report prepared for the European research project POLITIS, Oldenburg, 2005, < [www.uni-oldenburg.de/politis-europe](http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe) > [2 agosto 2005].

- Grosso E. “Sull’obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza”, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999, pag. 1706 ss.
- Grosso E. “Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee” in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, vol. 2, pag. 505-553.
- Kojanec, Giovanni, “The European Citizenship”, *Affari sociali internazionali*, n. 2, 1997, pp. 55-61.
- Kraler, Abert e Karin Sohler, *Active Civic Participation of Immigrants in Austria*, Country Report prepared for the European research project POLITIS, Oldenburg, 2005, < [www.uni-oldenburg.de/politis-europe](http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe) > [2 agosto 2005].
- Lanchester F. , “Voto (diritto di) – Diritto pubblico” in *Enciclopedia Diritto*, XLVI, Milano, 1993, 1107 ss.
- Luciani M. “Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L’esperienza italiana” in *Rivista critica diritto privato*. 1992, 224 ss.
- Luciani M. “Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali” in Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati-Atti del Convegno *Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati*, 21 giugno 1999, Dipartimento Affari sociali, Roma.
- Mascia S. “La questione del diritto di voto ai cittadini degli Stati terzi”, in *Gli stranieri*, n. 3/2002.
- Nascimbene B. “Politica di immigrazione e Costituzione europea” in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2004, pag. 727-740.
- Palchetti P. “Costituzione italiana e norma internazionali in tema di diritto di voto agli stranieri” in *Diritto Immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2004, pp. 37-45.
- Pricolo B., “La partecipazione degli stranieri non comunitari alla via politica locale” in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza* numero 4/2004, pp. 67-76.
- Rescigno G. U., “Note sulla cittadinanza”, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2000..
- Ruggeri A. e Salazar C., “Ombre e Nebbia” nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la Riforma del Titolo V”, in *II Jornadas Ítalo-españolas de Justicia Constitucional, Atti*.
- Salazar C., *Brevi note introno all’aspra contesta tra governo ed autonomie locali sull’estensione del diritto di voto e dell’elettorato passivo agli stranieri extracomunitari*, Convegno “Discriminazioni ed Enti Locali”, ottobre 2004, Università di Perugia.

- Scarselli G. F., “Sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri”, in *Diritto Immigrazione e cittadinanza* n. 3/2003, pag. 35-62.
- Vertovec S., “Minority Associations, Networks and Public Policies, Reassessing Relationships”, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. XXV, n. 1, 1992.
- Waldrauch H., *Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries*, National Europe Centre, Paper n. 73, (2003).
- Zincone G. e Ardovino S. “I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo” in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2004, pag. 741-762.
- Zincone G., “Cittadinanza e migrazioni: un’applicazione al caso italiano”, in M. Livi Bacci (a cura di), *L’incidenza economica dell’immigrazione*, Quaderno Cesifin n. 20, Torino, Giappichelli.

### **Studi e Rapporti**

- Atti convegno “Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati” Dipartimento degli Affari Sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 21 giugno 1999.
- Camera dei deputati - *Servizio studi progetti di legge - Riconoscimento del diritto di voto ai cittadini stranieri* A.C. n. 1464 e abb. - n. 534 - XIV legislatura.
- Caponio T., documento di analisi “I comuni italiani e l’immigrazione. I risultati della prima rilevazione nazionale, condotta dall’ANCI, sulle politiche per gli immigrati nei comuni italiani”, prodotto nell’ambito del progetto di ricerca e riflessione su *Il ruolo dei comuni italiani nella gestione dei processi migratori* coordinato da Ferruccio Pastore, in corso di realizzazione per conto dell’Associazione Nazionale Comuni Italiani, [www.cespi.it](http://www.cespi.it).
- Carpo F., Cortese O., Di Peri R., Magrin G. *Immigrati e partecipazione politica. Il caso italiano*, Associazione IRES Lucia Morosini, Centro d’iniziativa per l’Europa del Piemonte, S.R.F. Società Ricerca e formazione, giugno 2003.
- Kosic A. and Triandifyllidou A., “Active civic participation of immigrants in Italy”, February 2005, Country Report for the European project POLITIS, [www.uni-oldenburg.de/politis-europe](http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe).
- Meli A. e Enwereuzor U. C. “Participation of foreigners in public life at the local level” COSPE National focal point Italy.

**Siti web:**

[www.meltinpot.org](http://www.meltinpot.org)

[www.asgi.it](http://www.asgi.it)

[www.fieri.it](http://www.fieri.it)

[www.ilpassaporto.kataweb.it](http://www.ilpassaporto.kataweb.it)

[www.stranieri.it](http://www.stranieri.it)

[www.stranieritalia.it](http://www.stranieritalia.it)

[www.senato.it](http://www.senato.it)

[www.camera.it](http://www.camera.it)

[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

[www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

[www.uni-oldenburg.de/politis-europe](http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe)

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

[www.caritasroma.it/immigrazione/](http://www.caritasroma.it/immigrazione/)

[www.cestim.org](http://www.cestim.org)