

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3777

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**AIARDI, BATTAGLIA PIETRO, BERTOLI, AMALFITANO, CARRUS,  
AVELLONE, QUARTA, AZZOLINI, D'ALIA, GREGORELLI**

*Presentata il 30 marzo 1989*

Modifica degli articoli 17, 18, 48, 50, 51 e 54 della Costituzione per il riconoscimento agli stranieri residenti in Italia dei diritti di riunione, associazione, petizione e di elettorato attivo e passivo nelle elezioni amministrative

ONOREVOLI COLLEGHI! — Accanto al quadro economico e di tutela sociale del libero movimento dei lavoratori ed a quella che dovrà essere la completa liberalizzazione nel trasferimento dei capitali e delle merci nel mercato unico del 1992, guai a non far procedere di pari passo la costruzione e l'attuazione dei diritti politici, che soli rappresentano il suggello del cammino vero dell'Europa ed in definitiva la manifestazione più evidente della vitalità e del coerente rispetto dello status dei lavoratori migranti.

Ed ormai, tra i diritti politici, una delle richieste sempre più pressanti che si hanno dal mondo dell'emigrazione, e non solo italiana, è quella riguardante l'esercizio del voto amministrativo nelle realtà di accoglienza.

Molto istruttiva sotto questo profilo è la relazione finale redatta dalla seconda commissione costituita nell'ambito della pre-conferenza europea tenutasi a Strasburgo il 19-21 settembre 1988 in preparazione della seconda conferenza nazionale dell'emigrazione.

Si rileva infatti, quasi in premessa, come uno dei fondamenti principali della Comunità europea, e cioè la libera circolazione dei lavoratori, sia oggi realizzata per l'essenziale, risultando un fatto acquisito l'eguaglianza di trattamento, malgrado persistenti lacune ed inadempienze sul piano del lavoro e previdenziale.

Subito dopo si afferma che « lo sviluppo della Comunità in tutti i campi ha portato ad uno stadio in cui è possibile

puntare al riconoscimento, per coloro che lavorano in un altro Paese membro, di un insieme di diritti che possono essere considerati una prefigurazione di riconoscimento della cittadinanza europea ».

Del resto una Comunità che non voglia essere soltanto un Mercato comune ma una vera Europa dei cittadini deve garantire a questi, ovunque si trovino, una serie di importanti ed irrinunciabili diritti nel campo sociale, culturale e politico.

Tra quelli politici in particolare, proprio il riconoscimento del diritto di voto (attivo e passivo) nelle elezioni comunali, da esercitare nella circoscrizione del Paese di residenza, diventa un obiettivo improrogabile, considerando lo stadio attuale di sviluppo della Comunità europea, e punto rilevante di quella dimensione politica unitaria da realizzare di pari passo alla costruzione dell'unità economica.

E finalmente le cose si stanno muovendo al riguardo anche a livello di istituzioni comunitarie. Dopo le ripetute risoluzioni del Parlamento europeo, la Commissione della CEE presentò al Consiglio dei ministri il 26 luglio 1988 un progetto di direttiva sul diritto di voto alle elezioni comunali, nei cui principi ispiratori si trovano concretamente tutte le motivazioni che auspicano una positiva rapida soluzione del problema. L'esecutivo europeo, accolto il progetto, ha presentato di recente al Parlamento europeo la proposta di direttiva in materia, che è stata accolta dal Parlamento con alcune modifiche intese a rendere più agevole l'esercizio di tale diritto.

La prima motivazione a base della direttiva è di carattere strettamente politico ed evidenzia in termini chiari quanto si è già avuto modo di rilevare. Infatti, nella relazione si afferma con forza che attualmente quattro milioni di cittadini europei sono privati del diritto di voto alle elezioni comunali per il semplice motivo che non risiedono più nello Stato di cui hanno la cittadinanza. Ed è un paradosso che l'attuazione di una delle quattro libertà fondamentali del trattato comunita-

rio, la libertà di circolazione delle persone, abbia come conseguenza indiretta la perdita di fatto di alcuni diritti politici.

Lo stesso elemento di carattere giuridico, che la proposta di direttiva della Commissione affronta lucidamente, si risolve in definitiva in questione politica. Infatti, la concessione del diritto di voto ai non cittadini sarebbe ostacolata nei principali Stati membri (ivi compresa l'Italia) dalle disposizioni costituzionali che riservano il diritto di voto ai soli cittadini. Comunque, mentre è da ricordare che tale diritto è stato già riconosciuto in altri Paesi della Comunità (Danimarca, Irlanda ed Olanda), la suddetta difficoltà è facilmente superabile in quanto ogni Costituzione prevede specifiche procedure di revisione. Il problema è appunto politico: verificare cioè la esistenza di una chiara volontà in tale direzione.

Il Governo italiano si è dimostrato al riguardo tempestivo presentando, il 22 settembre 1988 al Senato, apposito disegno di legge costituzionale per la modifica degli articoli della Costituzione, al fine di rendere possibile l'adozione di apposita normativa che permetta l'esercizio del diritto di voto amministrativo agli stranieri, limitandolo comunque ai cittadini degli Stati membri della Comunità europea.

Si tratta di fare un passo avanti per riaffermare da parte del nostro Paese una coerenza di fondo: quella cioè che postula una chiara e coraggiosa iniziativa nel momento stesso in cui i nostri connazionali all'estero, coinvolgendo l'impegno di iniziativa e di sollecito dello stesso Stato italiano, si battono per il riconoscimento del diritto di voto.

Non si può obiettivamente pretendere fuori Italia se non ci si mette in regola all'interno.

Per l'emigrazione interna europea, che diventa circolazione delle persone, si discute se sia ancora il caso di chiamarla emigrazione. Mentre è evidente che tale definizione potrà essere nettamente superata, almeno rispetto ai termini della tradizionale condizione dell'emigrante, con l'ampliamento dell'esercizio dei diritti po-

litici e la piena attuazione del mercato unico, pur restando sempre aperti problemi ben noti (cultura, scuola, lingua, integrazione e non assimilazione, ecc.) è altrettanto evidente che in Europa esiste l'altro complesso problema della vera e propria immigrazione che riguarda i lavoratori extra-comunitari.

Non a caso la ricordata risoluzione del Parlamento europeo contiene una raccomandazione ulteriore agli Stati membri di concedere il diritto di voto nelle elezioni comunali in un prossimo futuro anche ai cittadini extra-comunitari.

Non intendiamo entrare nel merito della complessa problematica che riguarda la massiccia presenza in Europa e quindi nell'area comunitaria dei lavoratori dei Paesi terzi, e che trova i suoi più specifici riferimenti nelle questioni demografiche e nelle prospettive di mantenimento di un certo ritmo di sviluppo, ed ancora nei più delicati aspetti sociali e culturali che, ai fini di una positiva integrazione, non possono essere tenuti da parte.

Non si può comunque sottacere come sia quanto mai urgente che anche in tale direzione si esprima una azione concordata e solidale dei Paesi della Comunità europea, di fronte ad un fenomeno che non investe tra l'altro solo i Paesi del nord Europa ma ormai interessa paesi come l'Italia e la stessa Spagna.

La marcia dei poveri dei Paesi del terzo mondo verso i paesi ricchi non è destinata ad esaurirsi; anzi si amplierà non solo per la continuazione dell'esplosione demografica di quei Paesi quanto per il calo demografico in atto in Europa, che comporterà nuovi afflussi di manodopera straniera.

Se il problema allora non è tanto quello della impossibilità di chiudere le frontiere, è pur vero che una risposta in questa direzione non può essere soltanto quella di una regolamentazione ferrea e burocratica degli accessi, ma deve avere una sua compiuta attuazione in una politica organica per gli immigrati che, partendo dalle esigenze di superamento del lavoro nero e della clandestinità per evi-

tare lo sfruttamento, affronti sia i problemi umani e sociali (sanità, previdenza, casa, scolarità e cultura di origine, ecc.) sia quelli politici (di partecipazione e sindacalizzazione) per una vera e positiva integrazione.

La società europea è destinata ad essere sempre più multietnica e multiculturale.

Pertanto, una politica comune dell'Europa in merito non può essere solo di difesa, di rigido controllo al proprio interno e quindi di « percentuale giusta » degli stranieri nella Comunità ma, di fronte alla inarrestabilità dei movimenti migratori da parte dei Paesi del terzo mondo, deve manifestare un impegno più efficace per risolvere solidalmente i problemi di sviluppo di quei Paesi, in una moderna visione del rapporto nord-sud.

Tanto il Parlamento europeo quanto la Commissione si sono posti opportunamente tali questioni, avviando iniziative per un programma contro il razzismo e la xenofobia e per la concertazione tra Stati membri nella politica dell'immigrazione extra-comunitaria.

L'intensificazione di un'azione comune e solidale della Comunità, non puramente restrittiva e difensiva può essere intanto la premessa indispensabile per giungere anche al riconoscimento di alcuni diritti politici come il voto amministrativo, superando nei tempi necessari le difficoltà che al riguardo vengono frapposte da alcuni Stati europei.

Da queste considerazioni prende anche maggiore forza l'auspicio, e non solo esso, che intanto l'iter del progetto di direttiva comunitaria per il voto nelle elezioni comunali dei cittadini europei venga al più presto definito e che si dia il via agli adempimenti. Ma, come già annotato, l'Italia potrebbe partire subito in coerenza con la propria tradizione di comprensione nei confronti di un mondo dell'emigrazione, da guardarsi non a senso unico (quando interessa cioè per i propri connazionali) ma nella sua interezza.

E l'Italia, nel regolamentare e rendere possibile il diritto di voto amministrativo per i cittadini comunitari, può anche pre-

vederlo per quelli extra-comunitari, sia nei comuni che nei consigli circoscrizionali, d'altronde secondo impegni già assunti in più sedi dallo stesso Governo.

Sempre per restare al voto nell'ambito della Comunità europea, sappiamo perfettamente che questo comporterà la soluzione anche di altri problemi, oltre quelli accennati.

Pensiamo al modo con il quale affrontare la facoltà di esercizio del voto da parte di coloro che risiedono soltanto per un periodo limitato in un comune di un Paese che non è quello di origine.

Pensiamo inoltre agli effetti che potrà produrre, almeno per il cittadino italiano, la scelta dell'esercizio del diritto di voto nel Paese di residenza. Infatti ciò comporterà la cancellazione dalle liste elettorali del comune di origine? Ed affermativamente, come mantenere il diritto di voto per le elezioni politiche per quegli stessi connazionali all'estero?

Sono questioni — soprattutto queste ultime — da risolvere nell'ambito delle stesse procedure attuative della nuova normativa per il censimento e l'anagrafe degli italiani all'estero.

Ma ho accennato a tali aspetti solo per rilevare l'urgenza di risolvere le varie questioni per una concreta rapida risposta a questa esigenza del voto.

È inutile parlare della centralità del lavoratore emigrato con i suoi complessi bisogni culturali, politici, sociali ed economici, se non ci si muove con atti politici coerenti per offrire le opportune risposte.

L'emigrato ormai è sempre più rivolto a ricercare una dimensione personale e familiare, dove l'integrazione libera e partecipata venga pienamente realizzata anche attraverso il suo lavoro. E soprattutto nell'area comunitaria è evidente che l'emigrazione può consolidarsi come un significativo e libero progetto di mobilità

geografica e professionale di cittadini europei, soltanto che non venga meno la coerenza di una visione unitaria economica e politica.

L'attuazione del diritto di voto amministrativo è un significativo ed importante contributo in tale direzione, che assume maggiore valore se tiene conto anche dei cittadini extra-comunitari.

La presente proposta, nell'articolato che di seguito viene illustrato, mira a dare una risposta adeguata e che per l'Italia non può che essere tempestiva.

Con l'articolo 1 e l'articolo 2 si amplia il diritto alla libertà di riunione (articolo 17 della Costituzione) e alla libertà di associazione (articolo 18) a tutti, e non solo ai cittadini italiani.

Con l'articolo 3 si propone la modifica dell'articolo 48 della Costituzione, per l'attuazione del diritto di voto ai residenti anche non cittadini italiani, limitatamente alle elezioni amministrative.

L'articolo 4 prevede la modifica dell'articolo 50, relativo al diritto di petizione, estendendo tale diritto agli stranieri residenti.

Per quanto concerne la modifica dell'articolo 51 della Costituzione, con l'articolo 5 si prevede la possibilità per il legislatore ordinario di parificare il cittadino straniero residente al cittadino italiano per quanto concerne l'ammissione ai pubblici uffici ed alle cariche elettive.

L'articolo 6, che modifica l'articolo 54 (relativo ai doveri di coloro cui sono affidate funzioni pubbliche) è conseguente alla modifica dell'articolo 51.

Con l'articolo 7, infine, si prevede che entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di modifica costituzionale il Governo presenti al Parlamento un disegno di legge contenente la nuova normativa elettorale in materia.

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

## ART. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 17 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Tutti hanno diritto di riunirsi pacificamente e senza armi ».

## ART. 2.

1. Il primo comma dell'articolo 18 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Tutti hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale ».

## ART. 3.

1. All'articolo 48 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Il diritto di voto nelle elezioni amministrative può essere concesso, alle condizioni previste dalla legge, a quanti sono residenti sul territorio della Repubblica ancorché non in possesso della cittadinanza italiana ».

## ART. 4.

1. L'articolo 50 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 50. — Tutti i cittadini e gli stranieri residenti sul territorio della Repubblica possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità ».

## ART. 5.

1. Il secondo comma dell'articolo 51 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica e quanti residenti sul territorio della Repubblica ancorché non in possesso della cittadinanza italiana ».

## ART. 6.

1. Il secondo comma dell'articolo 54 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Coloro cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge ».

## ART. 7.

1. Entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo presenta al Parlamento un disegno di legge per regolamentare la normativa elettorale in materia, tenendo conto, in particolare per i cittadini degli Stati membri della Comunità europea, dei criteri stabiliti dalla relativa direttiva comunitaria.