

CAMERA DEI DEPUTATI N. 220

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FOSCHI, ABBATE, ALAIMO, ALTERIO, ARMELLIN, BORRI, CACCIA, CASTELLOTTI, GALBIATI, IANNUZZI, LA PENNA, LECCISI, MASTRANZO, PINZA, RANDAZZO, LUIGI RINALDI, ROJCH, SANESE, SARETTA, SARTORIS, SILVESTRI, TASSONE, TUFFI, URSO, VISCARDI, ZOPPI

Integrazione dell'articolo 48 della Costituzione per l'estensione del diritto di voto nelle elezioni amministrative ai cittadini degli Stati membri della Comunità europea ed ai cittadini di altri Stati residenti in Italia da oltre cinque anni

Presentata il 23 aprile 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge costituzionale, già presentata alla Camera nella VIII legislatura e poi via via ripresentata, viene oggi ripresentata con la convinzione che essa rappresenti un adempimento ad un preciso dovere. Esso è legato ai nostri impegni internazionali e alla nostra esperienza di Paese di emigrazione che chiede per i suoi cittadini e garantisce per tutti il rispetto dei diritti nei quali si concretano le libertà della persona nella Comunità. L'Italia, paese di emigrazione, ha da anni rivendicato per i suoi cittadini residenti all'estero il diritto di godere di condizioni di libertà e di parità sostanziale con i cittadini dei paesi di residenza.

In sede europea abbiamo in particolare sostenuto la proposta di una « cittadi-

nanza europea » collegata con i cosiddetti « diritti speciali », termine per altro sbagliato per esprimere l'obiettivo giusto di una parità di diritti. Tra questi, fondamentale è stato considerato il diritto di voto ed eleggibilità a livello locale. Sulla base di questi principi abbiamo realizzato elezioni del Parlamento europeo a suffragio universale, oltre la partecipazione degli emigrati e il loro diritto a votare nel paese di residenza. Nel contempo, abbiamo aderito ad una serie di accordi e patti internazionali che ci vincolano al riconoscimento dei diritti civili, sociali, culturali, economici e politici degli stranieri e alla conseguente modifica dei nostri ordinamenti interni. Intanto l'Italia è anche divenuta paese di accoglienza, per gli italiani che tornano, spesso avendo acquisito

una nuova cittadinanza e volendola mantenere; inoltre vi è una presenza di stranieri permanentemente residenti nel nostro Paese: essi non sono numerosi, ma vivono la vita ed i problemi delle nostre città, partecipano al nostro sviluppo, lavorano, pagano le tasse, sono portatori di diritti.

I cittadini dei Paesi membri delle Comunità europee, in base alla direttiva CEE del 17 dicembre 1974, attuata dalla legge 4 aprile 1977, n. 126, hanno diritto di stabilimento e di acquisire una carta di soggiorno permanente nel nostro Paese. L'immigrazione dai Paesi extracomunitari è oggi regolata dal decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39.

La presente proposta di legge tende ad affrontare solo uno dei problemi connessi con la condizione degli « stranieri » in Italia: quello della partecipazione al voto amministrativo come diritto e come fase di avvio al superamento delle molteplici limitazioni di cui soffrono i cittadini di altri paesi. È anche un dovere che ci deriva dalla linea che sosteniamo a favore dei nostri emigrati. Non si può chiedere ad altri paesi ciò che non sappiamo fare nel nostro! Ecco perché essa è riferita non ai soli cittadini degli Stati membri della comunità europea, ma a tutti i cittadini stranieri residenti in Italia. Infatti, precedenti iniziative legislative fanno riferimento giusto al concetto di « cittadinanza europea »; esso viene recepito in questa sede, ma generalizzando il diritto a tutti coloro che si trovano in analoghe condizioni, qualunque sia la cittadinanza di origine, poiché diversamente creeremmo o meglio manterremmo un particolare gruppo di emarginati, che contraddice ad ogni principio di eguaglianza tra gli uomini e al diritto di tutti a partecipare alle decisioni proprie della vita democratica delle comunità locali, che attengono ai servizi sociali, alla scuola, alla cultura, al tempo libero, al verde, all'urbanistica e in sostanza a tutto ciò che attiene alla vita quotidiana di una famiglia e al suo esser

parte attiva di una autentica comunità di uomini liberi.

Lentamente, la presa di coscienza di queste realtà si è fatta strada, passando dagli studi di tipo accademico (da parte di psicologi, sociologi, politologi), alle rivendicazioni delle associazioni, dei sindacati, delle forze sociali e politiche interessate, ai documenti delle organizzazioni internazionali, fino ai primi progetti governativi ed alle prime realizzazioni più o meno timide o avanzate.

È doveroso sottolineare che la strada per tali realizzazioni venne indicata dalla Conferenza europea dei poteri locali del Consiglio d'Europa, che nella sua quinta sessione (10 aprile 1964) raccomandò, tra l'altro, la costituzione di comitati a livello comunale, con la partecipazione di rappresentanti dei lavoratori migranti, per lo studio e la soluzione dei problemi della loro integrazione nella vita delle collettività locali.

A questa risoluzione si ispirarono dal 1968 diversi comuni in Belgio ed altri più isolati, in Francia, Repubblica Federale di Germania, Svizzera e Paesi Bassi, per costituire dei consigli consultivi interamente composti di immigrati, che sono però collegati con le amministrazioni municipali. Tali consigli hanno avuto ed hanno un ruolo notevole. Per loro tramite i lavoratori immigrati hanno preso una parte più attiva in certe decisioni concernenti la loro vita quotidiana. Là dove (come in vari comuni belgi) essi sono stati designati tramite elezioni dirette, ciò ha permesso ai migranti di affermare più apertamente i loro diritti fondamentali di riunione, associazione, espressione, e alla popolazione locale di familiarizzare con l'idea di una partecipazione politica degli stranieri.

Peraltro l'espressione dei consigli consultivi ha rilevato anche inconvenienti e carenze. L'esercizio dei loro poteri — puramente consultivi e limitati alle materie di competenza comunale — è stato spesso ostacolato dalla mancanza di informazioni adeguate (non tutte le municipalità interessate si sono rese conto che il buon funzionamento di un organo consultivo comportava da parte loro uno sforzo par-

ticolare nell'istallazione di una amministrazione « aperta »), e da una certa residua sospettosità di certe autorità comunali nei confronti di « stranieri che fanno politica ». Soprattutto, essendo strutture di consultazione rivolte solo ai migranti, i consigli consultivi rischiano di accentuare la loro separazione dall'insieme dei cittadini. La « diversità » dei migranti e la loro emarginazione ne sono in un certo senso sottolineate, e ciò anche perché — come ha osservato la Commissione CEE — i pareri sono discrezionali e non obbligatori.

È quindi giocoforza constatare che i consigli consultivi rappresentano tutt'al più uno stadio provvisorio, adatto soprattutto ai lavoratori migranti recentemente arrivati e che aspirano a un ritorno a medio termine, mentre per l'integrazione dei migranti permanenti (che sono, abbiamo detto, sempre più la regola) l'esigenza che viene sempre più spesso avanzata è quella dei diritti elettorali. Anche chi parla di partecipazione consultiva preferisce, oggi, proporre l'accesso del lavoratore migrante ai vari enti comunali a carattere educativo, sociale e culturale, già esistenti e rivolti all'insieme della popolazione residente (per esempio le commissioni scolastiche). In ogni caso riteniamo che il diritto di voto presupponga il libero esercizio dei diritti sociali, associativi, sindacali e culturali.

Il tema che presenta il taglio di maggiore novità è quello dell'attribuzione agli stranieri del diritto di voto comunale. Eppure esempi antichi non mancano. Fin dal 1848 il Cantone di *Neuchâtel*, in Svizzera, permette agli stranieri in possesso da oltre 5 anni del permesso di domicilio (che la maggioranza degli stranieri ottiene dopo 10 anni: in totale occorrono quindi 15 anni di residenza) di votare nelle elezioni comunali. Una regola simile esiste nello Stato australiano del Victoria, in Nuova Zelanda (dove certi stranieri votano anche nelle elezioni politiche), in Irlanda, nel Regno Unito (solo per gli irlandesi e per gli immigrati del Commonwealth, soprattutto indiani e pakistani che sono a stretto

rigore cittadini britannici). Purtroppo negli ultimi tempi, la crisi economica, la disoccupazione e il risorgere di movimenti xenofobi hanno determinato orientamenti sempre più restrittivi. La presente proposta vuole anche essere una risposta a questa ondata di oscurantismo.

Finora, in quasi tutti i casi positivamente avviati, si è trattato non tanto di iniziative miranti ad una migliore integrazione del lavoratore migrante in quanto tale, quanto ad assicurare allo straniero che abbia posto radici sufficienti nel paese un limitato diritto di cittadinanza, sulla base soprattutto del principio ben conosciuto nel diritto anglosassone: « dove c'è tassazione c'è rappresentanza politica ».

Le esperienze più recenti si sono mosse in uno spirito in parte diverso. Il paese-guida in questo senso è stata la Svezia. Allargando una decisione presa nell'ottobre 1973 dal Consiglio nordico (che si riferiva ai soli cittadini di un Paese nordico residenti in un altro Paese nordico) il Parlamento svedese ha accordato nel dicembre 1975 a tutti gli stranieri residenti in Svezia da più di tre anni il diritto di voto e di eleggibilità nelle elezioni comunali, dipartimentali e religiose (in Svezia gli appartenenti alla Chiesa di Stato, luterana, eleggono i consigli parrocchiali).

Le nuove disposizioni sono state applicate per la prima volta in occasione delle elezioni amministrative del settembre 1976. Le conclusioni che lo stesso Governo svedese ha tratto da questa esperienza sono le seguenti:

la partecipazione al voto ha avuto effetti positivi per la integrazione dei migranti, incoraggiati a informarsi maggiormente sul Paese di accoglimento, e ne ha accresciuto la solidarietà col sistema sociale e politico in cui vivono;

i partiti e gruppi politici sono stati stimolati a cercare soluzioni ai problemi dei migranti;

la tendenza del migrante a conformarsi alle scelte politiche della popolazione locale è apparsa proporzionale al suo livello di integrazione nel Paese;

la partecipazione dei migranti è stata buona (oltre il 60 per cento) ed in molti centri sono stati eletti loro rappresentanti;

non si sono avuti incidenti di sorta, grazie anche alla capillare campagna di informazione messa in opera sia presso i migranti medesimi (nelle loro lingue rispettive) che presso l'opinione pubblica locale.

Tale esperienza, che rimane ancora oggi il punto di riferimento per chi si batte per una completa integrazione sociopolitica dei lavoratori migranti, ha provocato altre proposte, documenti, realizzazioni:

il nuovo cantone svizzero del Giura ha accordato (1979) il diritto di voto agli stranieri domiciliati nel cantone, sia a livello comunale che cantonale;

nel progetto di revisione globale della Costituzione svizzera (1977) è stata prevista la possibilità dei Cantoni di accordare il diritto di voto agli stranieri;

Norvegia e Danimarca hanno annunciato che avrebbero servito l'esempio della Svezia;

nei Paesi Bassi il Governo ha presentato un disegno di legge costituzionale mirante a consentire l'attribuzione del diritto di voto comunale e di eleggibilità agli stranieri mediante legge ordinaria;

la Conferenza europea dei poteri regionali e locali, nella sua sessione del 1976 a Strasburgo, ha chiesto alle istituzioni europee « di effettuare insieme ad essa uno studio sui mezzi per estendere in ciascuno dei Paesi membri l'esercizio dei diritti civili e politici ai lavoratori migranti e di assicurare la partecipazione alla vita politica e sindacale; tale studio dovrebbe altresì concernere il problema di una eventuale attribuzione del diritto di voto e di eleggibilità, nel quadro costituzionale di ciascun Paese membro »;

la Commissione della CEE ha proposto — come traguardo che avrebbe dovuto

essere raggiunto già nel 1980 — « la piena partecipazione dei lavoratori migranti alle elezioni locali, a certe condizioni da stabilirsi, specialmente riguardo al periodo di residenza preliminare » (ma la proposta non è stata finora raccolta dal Consiglio);

l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, che già aveva approvato una prima raccomandazione nel 1973, ne ha adottata una nuova e più precisa nel gennaio 1977; è stata approvata una raccomandazione (1982), a senso unico, per il voto degli emigranti nei paesi di origine, senza riferimento all'analogo diritto nei paesi di accoglienza;

la conferenza della Confederazione europea dei sindacati, svoltasi a Monaco di Baviera nel 1979, ha ufficialmente inserito nel suo programma di rivendicazioni l'attribuzione del diritto di voto comunale ai lavoratori migranti;

in Francia la proposta del voto comunale era già contenuta in un disegno di legge socialista sullo statuto giuridico dei lavoratori migranti;

nella Repubblica federale tedesca il dibattito sul voto comunale degli stranieri, smorzato da una risposta negativa del governo federale (basata su argomentazioni giuridico-costituzionali), era stato rilanciato dalla pubblicazione di un rapporto ufficiale, il « memorandum Kuhn », relativo alla problematica generale della integrazione dei lavoratori migranti nella Germania federale degli anni ottanta: il *memorandum Kuhn* si dichiarava a favore di un diritto di voto comunale agli emigranti, subordinato ad un periodo di residenza di 8-10 anni e legato all'attuale sistema partitico tedesco. Ciò — notava il *memorandum* — legherebbe maggiormente i migranti alla propria responsabilità per una costruttiva soluzione dei loro problemi, anziché indurli ad agire con altri dubbi mezzi di autodifesa. Inoltre, un diritto di voto comunale potrebbe favorire sensibilmente la ricettività dei responsabili politici alla problematica degli stranieri, poiché in vari comuni essi rappresentano un potenziale elettorale in certi casi superiore al 10 per cento.

Il cammino della partecipazione dei lavoratori emigranti alla vita amministrativa, politica e sociale dei paesi di accogliimento sarà ancora assai lungo. Non vanno certo sottovalutate le difficoltà di ordine sia giuridico che politico che sbarrano la strada a tale partecipazione. Dare ai lavoratori emigranti, come si suol dire, « una voce in capitolo » nella vita locale è sentito ancora oggi da qualcuno come una richiesta di parere ad estranei, una ingiustificata attribuzione di potere. Soprattutto si paventa il turbamento di delicati equilibri politici locali, l'importazione delle dispute e delle usanze politiche dei paesi di origine, la manipolazione degli elettori da parte dei rappresentanti consolari degli stessi paesi. Sono esitazioni e timori del tutto comprensibili, in qualche caso persino giustificati; ma è senz'altro possibile affrontare questi problemi — che, da ambo le parti, sono in ultima analisi problemi

educativi — con spirito di apertura, prevedendo forme di partecipazione che accolgano anche il principio della gradualità, specie per il requisito della residenza.

Del resto, che un allargamento della partecipazione politica crei qualche spostamento è cosa naturale: così è avvenuto in Europa tra il 1930 e il 1950 per il voto femminile, e negli anni settanta per il voto ai giovani. E così — ne siamo convinti — avverrà negli anni novanta per la partecipazione dei migranti e degli stranieri residenti, che determinerà nelle varie società europee ed extraeuropee un nuovo graduale assetamento, più democratico e più giusto.

Sarà questa anche una risposta precisa contro il rinascere, in alcuni paesi d'Europa, di comportamenti xenofobi, retaggio di antichi pregiudizi e di risorgenti tentazioni razzistiche, che l'Italia democratica respinge con forza.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

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

« Il diritto di voto nelle elezioni comunali, provinciali e regionali è riconosciuto anche ai cittadini di uno degli Stati membri della Comunità economica europea muniti di carta di soggiorno permanente, nonché ai cittadini di altro Stato residenti in Italia da oltre cinque anni e che hanno raggiunto la maggiore età ».