

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 889

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BASSANINI, IOTTI, VIOLANTE, VIGNERI, MUSSI, MASSELLI, NOVELLI, GUERZONI, CHIAROMONTE, PERICU, SODA, RINALDI, MAGRONE, REALE**

Riconoscimento agli stranieri ed apolidi residenti in Italia dei diritti di riunione, di associazione e di elettorato attivo e passivo. Modifiche agli articoli 17, 18, 49, 50 e 54 della Costituzione

Presentata l'8 luglio 1994

ONOREVOLI COLLEGHI! — La questione della convivenza tra persone di etnia, cittadinanza, razze diverse è una delle più complesse e difficili di questa fine di secolo in tutte le grandi democrazie industriali. Le difficili condizioni di vita e di lavoro in cui versano molti degli immigrati nel nostro Paese richiedono interventi urgenti, sul piano dello *status* giuridico, dei rapporti di lavoro, dell'assistenza sanitaria, della previdenza, della casa. Ciò nonostante, non riteniamo inutile, né prematuro, porre fin da oggi il problema del riconoscimento dell'elettorato attivo e passivo per tutti gli stranieri e gli apolidi residenti in Italia da almeno tre anni. In alcuni Paesi nord europei la questione è stata affrontata e risolta da anni, con

risultati ed effetti per lo più giudicati molto positivi. In altri Paesi la questione è dibattuta da molto tempo (Francia, Germania), ma si sono ormai consolidate resistenze culturali, politiche e persino psicologiche, che noi possiamo ancora prevenire. In Italia questa « riforma elettorale » non promette infatti vantaggi unilaterali a nessuna forza o schieramento politico, né l'immigrazione ha raggiunto proporzioni tali da provocare i timori — altrove diffusi — di una *deminutio* di *status* e di potere per gli autoctoni. Peraltro, riconoscendo a tutti gli abitanti di una città o di una provincia il diritto di eleggere e di essere eletti, ne verrà sostanzialmente modificata la condizione dell'immigrato. Gli immigrati infatti saranno soggetti titolari di

diritti, e non semplice oggetto di attenzioni (diffidenti o solidali, ostili o caritatevoli).

È segno di lungimiranza prendere atto del fatto che il futuro ci prospetta città pluriethniche e plurilinguistiche, in cui il diritto all'autogoverno — se non vuole perdere di significato — deve essere riconosciuto agli abitanti (cioè ai residenti), a prescindere dalla nascita e dalla cittadinanza. Più in generale, deve essere sottoposto a verifica il confine che separa il catalogo dei diritti che la Costituzione riconosce a « tutti » dal catalogo dei diritti riservati ai « cittadini ».

1. — Per riconoscere alcuni diritti elettorali agli stranieri residenti in Italia, è indispensabile perseguire la via della revisione costituzionale. A tale conclusione si giunge per una pluralità di ragioni:

a) per il tenore letterale del primo comma dell'articolo 48 (« sono elettori tutti i cittadini... »), e per il coordinamento logico che si riscontra tra questa norma e quella immediatamente successiva (articolo 48, secondo comma) che definisce le caratteristiche generali del voto (in tutte le sue espressioni « politiche », ivi comprese — ovviamente — le elezioni amministrative »);

b) per la scelta operata nell'articolo « simmetrico » al 48 — l'articolo 51, che tratta dell'elettorato passivo — di esplicitare l'unica eccezione ammessa al generale principio secondo cui l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive è riservato ai soli cittadini (articolo 51, secondo comma);

c) per la generale distinzione (ancorché non sempre comprensibile: si veda ad esempio l'articolo 18) operata dal costituente tra i diritti riconosciuti a « tutti » (esempio: articoli 19, 21, 24, 32, 34, 36, eccetera) e quelli riservati solo ai cittadini (si vedano, oltre ai citati articoli 48 e 51, gli articoli 49 e 50); la distinzione appare particolarmente chiara in ordine ad alcuni « doveri costituzionali » (si vedano rispettivamente l'articolo 53 e gli articoli 52 e 54).

Una prova indiretta del fondamento di tali ragionamenti la deriviamo del resto dai precedenti legislativi in materia (disegno di legge del senatore Minocci, sul

finire della VI legislatura; proposta di legge dell'onorevole Foschi, nell'VIII, e nella IX), tutti di rango costituzionale.

2. — Una scelta politica e costituzionale di grande rilievo riguarda il nesso tra elettorato attivo ed elettorato passivo, e cioè tra l'articolo 48 e l'articolo 51. I precedenti legislativi già richiamati sono univoci nell'affrontare solo il problema dell'elettorato attivo, probabilmente a causa della difficoltà di risolvere le intricate questioni che deriverebbero dall'attribuzione di cariche « politiche », e di funzioni statali, a non-cittadini. La decisione di muoversi in direzione opposta ha però, a nostro avviso, due giustificazioni « forti »:

a) se l'obiettivo è quello di riconoscere pari diritti e dignità a tutti gli abitanti di un comune o di una provincia, non si può ipotizzare una soluzione tecnica che mantenga i residenti non-cittadini in uno stato di « minorità »; al limite, sarebbe più coerente rimanere con la situazione attuale, che ha evidenti motivazioni storiche alle spalle. D'altra parte la Costituzione prevede una differenziazione dei presupposti per l'elettorato attivo e quello passivo (la quale dunque è possibile, in via di principio) solo per i giovani che, considerati sufficientemente « maturi » per scegliere, non sono però considerati « all'altezza » dei compiti della rappresentanza: è evidente che, adottando per i non-cittadini una soluzione così squilibrata, mostremmo implicitamente una convinzione del tutto contraddittoria con le idee e gli obiettivi dai quali muove la presente proposta di legge costituzionale;

b) la necessità di riconoscere il diritto di accesso alle cariche elettive a tutti i residenti in un determinato spazio locale appare del resto con chiarezza se si riflette al processo che sta investendo le città europee (e forse tutte le metropoli del pianeta); i flussi migratori sono sempre più rapidi, massicci e irregolari; per una pluralità di ragioni (non tutte riconducibili allo schema classico della emigrazione-immigrazione) le città stanno rapidamente

acquistando la fisionomia di comunità plurinazionali, plurilinguistiche e plurietiche; si tratta allora di prendere sul serio questa sfida, questa modificazione profonda del concetto stesso di città e di comunità locale; ne deriva ovviamente che l'autogoverno locale non potrà che essere l'autogoverno dei residenti, e cioè di chi concretamente abita un determinato spazio, a prescindere dal proprio *status civitatis*.

3. — Non possiamo però ignorare le preoccupazioni che sono all'origine delle proposte limitate al solo elettorato attivo. Né possiamo sottovalutare l'intreccio profondo (anche dal punto di vista culturale) che oggi lega determinate funzioni dello Stato, e determinati diritti e doveri dei singoli, proprio al « patto di cittadinanza ». Realisticamente ci sembra allora di poter proporre per i residenti non-cittadini l'accesso all'elettorato attivo e passivo limitatamente alla dimensione regionale e locale, ammettendo che — in questa fase storica — non è proponibile uno scardinamento radicale del nesso tra cittadinanza ed elettorato politico. Proprio per questo, anziché una revisione del testo degli articoli 48 e 51 della Costituzione, ne proponiamo una integrazione, con apposita norma costituzionale (articolo 6).

È vero che anche il sindaco o il consigliere regionale è titolare di funzioni statali, ma queste incidono in misura assai minore sui fondamentali attributi dello Stato (regole costituzionali, « potere estero » e militare, diritti e libertà fondamentali dei cittadini, eccetera).

4. — Problemi molto minori emergono circa i requisiti necessari per riconoscere al non-cittadino i diritti elettorali. La proposta, recentemente avanzata in Gran Bretagna, di legare il diritto di voto al pagamento di una tassa comunale, non ci sembra praticabile nel nostro sistema; d'altra parte si rischierebbe il rilancio di un'antistorica logica discriminatoria, che fa dipendere lo *status* dei singoli dalla loro capacità contributiva. I requisiti necessari possono dunque essere la residenza, stabilita da un certo numero di anni, e la maggiore età. Gli unici problemi che restano da chiarire sono:

a) il periodo minimo per cui deve essere protratta la residenza (nei precedenti

già richiamati si è sempre parlato di cinque anni, ma — in relazione al recente incremento delle immigrazioni nel nostro Paese, e all'ancor più recente processo di loro « regolarizzazione » — si può pensare di ridurre il termine a tre anni);

b) se il periodo minimo si debba intendere in relazione alla residenza nel comune (o nella provincia) in cui si intende esercitare il diritto di voto, od alla residenza nel territorio della Repubblica: la seconda ipotesi sembra la più logica, per analogia con gli effetti dello *status civitatis* che si vogliono equiparare con l'articolo 6 della presente proposta di legge costituzionale;

c) la nozione di « maggiore età », che deve essere riferita alla legislazione italiana, per evitare situazioni di disparità in relazione alle differenti legislazioni dei paesi di provenienza.

5. — Nella medesima ottica, ci sembra necessario provvedere alla revisione della formulazione di alcune altre disposizioni costituzionali, in modo da ampliare il catalogo dei diritti e delle libertà fondamentali che l'ordinamento riconosce a « tutti » (e non solo ai « cittadini »). Proponiamo dunque che la libertà di riunione (articolo 17), la libertà di associazione (articolo 18), la libertà di associarsi in partiti politici (articolo 49) ed il diritto di presentare petizioni alle Camere (articolo 50) siano garantite a « tutti ». Resta aperto, perché ben più complesso, il problema dell'articolo 16, primo comma (libertà di circolazione), che comprende in sé due « libertà » di diverso grado e intensità: la libertà di entrare (e dunque di soggiornare) nel territorio della Repubblica, e la libertà di circolare al suo interno; è evidente che, per il non-cittadino, si tratterebbe di affermare solo la seconda « libertà ».

Non è rilevante, infine, ai fini del ragionamento che stiamo svolgendo, il fatto che finora sia stata data una interpretazione molto larga e tollerante delle norme costituzionali che proponiamo di modificare: il problema è infatti proprio quello di passare da una situazione di « tolleranza » ad una caratterizzata da diritti garantiti a tutti, senza discriminazioni.

## 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 senz'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. L'articolo 49 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 49. — Tutti hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale ».

## ART. 4.

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

« ART. 50. — Tutti possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità ».

## ART. 5.

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. 6.

1. Il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni regionali, comunali e provinciali e nelle altre elezioni locali, è riconosciuto a tutti coloro che siano residenti in Italia da oltre tre anni, ancorché non in possesso della cittadinanza italiana.

2. Per l'esercizio del diritto di cui al comma 1 è richiesto il possesso dei requisiti previsti dalla legge italiana, ad eccezione della cittadinanza.

