

IL DIRITTO DI VOTO AGLI STRANIERI

Estensione del diritto di elettorato attivo e passivo agli stranieri nelle elezioni amministrative

Le esperienze di alcuni comuni

Più volte sono saliti alla ribalta delle cronache comuni che hanno modificato il proprio statuto per riconoscere agli stranieri extracomunitari residenti il diritto di elettorato attivo (vale a dire la possibilità di esercitare il diritto di voto) e passivo (ossia la possibilità di essere candidati ed eletti). Così hanno fatto Firenze, Genova, Roma, Lecce, Fermo, Aversa ed altre città, tutte, come vedremo con esiti tuttavia e per fortuna negativi.

A Napoli, e precisamente presso la circoscrizione di Barra, nel 2003 è stato eletto per la prima volta un consigliere comunale aggiunto extracomunitario.

Poi è stata la volta di Firenze, che nel novembre 2003 ha modificato il proprio statuto per sancire l'elettorato attivo e passivo nei consigli di quartiere a favore degli extracomunitari che risiedevano da solo un anno in città (stimati in circa 25mila).

Nel 2004, ed è stato il caso più eclatante perché è intervenuto lo stesso Consiglio di Stato, Genova ha modificato il proprio statuto comunale per riconoscere il diritto di voto agli immigrati con cinque anni di residenza in Italia, di cui due a Genova.

Nel 2005, poi, il comune di Torino ha approvato una delibera che concede agli stranieri regolari residenti in città da almeno sei anni (poco meno di 17 mila) di votare per i consigli circoscrizionali. Ed ancora a Roma, in consiglio comunale siedono quattro rappresentanti delle comunità di immigrati extracomunitari, senza diritto di voto ma con facoltà di partecipare ai lavori del Consiglio.

Anche a Lecce, nel 2005, sedeva in comune un consigliere extracomunitario, senza diritto di voto, ma tuttavia con il diritto di percepire la relativa indennità economica.¹

Ma davvero c'è stato e c'è tuttora tutto questo interesse da parte degli extracomunitari residenti in Italia a voler partecipare alla nostra vita politica? La realtà sembra smentire i sostenitori di tale tesi: in tutta la provincia di Firenze nel 2003 in media è andato a votare solo il 15% degli stranieri.² Ciò dimostra che è più il costo sociale dell'iniziativa (si pensi solo all'invio dei certificati elettorali) che non la reale volontà degli stranieri residenti a voler integrarsi nella realtà locale.

Nella pratica, poi, gli esperimenti sopra citati non sono andati molto al di là delle dichiarazioni di intenti: nel 2004 a Firenze arrivò una circolare governativa che precisava che per esercitare il diritto di voto, anche solo nelle circoscrizioni, era necessario avere la cittadinanza italiana e dunque la modifica dello statuto comunale non ebbe successivo seguito. Genova ricevette, invece, una diffida dal Governo (Decreto del Presidente della Repubblica del 17 agosto 2005 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale) tanto che anche qui l'iniziativa si arenò.

Anche più recentemente³ il Consiglio dei Ministri ha deciso l'annullamento di alcune delibere comunali in materia di elettorato attivo e passivo degli extracomunitari addirittura per le sole elezioni circoscrizionali e di quartiere (sono questi i casi di Perugia, La Spezia e Cesena). Ma anche in altri realtà, come nei comuni di Ragusa, Cadenzano, Bassano Romano e nella Provincia di Perugia, si sono visti revocare le modifiche statutarie che andavano in tal senso.

Cosa dice la legge.....

¹ Il Sole 24 Ore 23.07.2005 pag. 12

² La Nazione 1.12.2003 pag. 10

³ Il Sole 24 Ore 01.09.2006 pag. 12

La domanda che sorge spontanea di fronte a queste ed altre iniziative simili è se esiste o meno la sostenibilità giuridica al fatto che possa modificarsi uno statuto comunale in tale senso, ossia per poter attribuire il diritto di voto agli extracomunitari, non ancora cittadini italiani ma solo residenti nei nostri comuni.

Innanzitutto, occorre premettere che il diritto di elettorato attivo e passivo trova fondamento nella nostra Carta Costituzionale. L'art. 48 della Costituzione stabilisce che "sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età" e che "il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge". Precisa il successivo articolo 51 che "tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge" e che "la legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche direttive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica". Il 20 febbraio 2003 il Senato ha definitivamente approvato una modifica all'art. 51 della Costituzione aggiungendo il seguente periodo: "A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini".

Stabiliti i principi costituzionali sopra riportati, è dunque la legge che disciplina l'elettorato attivo e l'elettorato passivo, mediante l'individuazione di alcuni requisiti.

Per quanto riguarda gli enti locali, il Testo Unico disciplina la materia relativa all'elettorato passivo e alla incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità negli articoli da 55 a 70.

L'art. 55 stabilisce che "sono eleggibili a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale gli elettori che hanno compiuto 18 anni" e, ugualmente, possono votare coloro che hanno compiuto 18 anni. L'art. 55 dispone che "per l'eleggibilità alle elezioni comunali di cittadini dell'Unione europea residenti nella Repubblica si applicano le disposizioni del decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197".

Quest'ultimo ha dato attuazione alla direttiva 94/80/CE riguardante le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini della UE che risiedono in uno stato membro di cui non hanno cittadinanza. Dunque, il primo requisito è quello di essere un cittadino di uno stato membro dell'Unione Europea e deve essere presentata al sindaco apposita domanda di iscrizione nella lista elettorale aggiunta istituita presso lo stesso comune.

Ulteriori e specifici adempimenti sono poi previsti per i cittadini UE residenti in Italia che intendono presentare la propria candidatura a consigliere comunale o a consigliere di circoscrizione. Per concludere, se in regola con quanto disposto dal D. Lgs 197/1996, i cittadini di uno stato membro della UE residenti in Italia possono esercitare il diritto di voto per l'elezione del sindaco, del consiglio comunale e della circoscrizione; possono inoltre essere eletti consiglieri ed eventualmente nominati componenti della giunta, ma non possono ricoprire la carica di vicesindaco né candidarsi alla carica di sindaco.

Per quanto riguarda invece la partecipazione alla vita pubblica dello straniero extracomunitario residente in Italia occorre invece rifarsi all'articolo 9 del decreto legislativo 286/1998 (Testo Unico sull'immigrazione). La norma prevede che lo straniero regolarmente soggiornante in Italia e munito di carta di soggiorno, che viene rilasciata allo straniero soggiornante regolarmente in Italia da almeno sei anni, può partecipare alla vita pubblica locale esercitando anche l'elettorato attivo o passivo allorché ciò sia previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, firmata a Strasburgo il 5 febbraio 1992.

Ma il diritto al voto per gli extracomunitari non può neppure essere invocato ricorrendo alla legislazione sopranazionale, ed in particolare alla normativa in materia contenuta nella Convenzione di Strasburgo del 1992. Difatti l'Italia ha recepito i capitoli A (libertà di espressione, riunione e associazione) e B (organi consultivi volti a rappresentare i residenti stranieri a livello locale) ma non il C che conferisce il diritto di voto alle elezioni locali dopo cinque anni di permanenza regolare nello Stato. Comunque, anche se tale ultimo capitolo fosse stato ratificato, sarebbe stata necessaria una specifica legge di recepimento, esattamente come avvenuto con l'attuazione della direttiva

europea 94/80/Ce di riconoscimento del diritto di voto alle elezioni comunali ai cittadini dell'Unione Europea residenti in uno stato membro, sopra richiamata.

Anche la circolare n. 4 del 22 gennaio 2004 della Direzione Centrale dei Servizi Elettorali del Ministero dell'Interno ha ribadito ancora una volta che, anche per le elezioni amministrative, la normativa statale vigente non riconosce il diritto di voto agli stranieri extracomunitari.

Questa la legge che sul punto risulta chiara ed inequivocabile: ad oggi hanno diritto di voto solo gli immigrati che abbiano conseguito, avendone i requisiti, la cittadinanza italiana.

..... cosa dice la giurisprudenza.

Per quanto riguarda la giurisprudenza invece si sono susseguiti nel tempo pareri discordanti relativamente innanzitutto al riconoscimento del diritto di voto per le circoscrizioni: per Forlì il parere era stato positivo, per Genova negativo.

Finchè il Consiglio di Stato, con il parere n. 8007 del 28 luglio 2004, ha espresso una interpretazione che introduce, sull'argomento, una nuova eccezione.

Secondo questo parere del Consiglio di Stato dunque, i cittadini extracomunitari possono votare ed essere eletti nelle elezioni per le circoscrizioni comunali in base all'articolo 17, comma 4 del Testo Unico Enti Locali. L'articolo stabilisce che "gli organi delle circoscrizioni rappresentano le esigenze della popolazione ... e sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento" e, sempre secondo il Consiglio di Stato, il termine "popolazione" implica che di essa fanno parte tutti i cittadini residenti, non solo i cittadini.

Successivamente però il Consiglio di Stato è nuovamente intervenuto sulla materia, e questa volta ha decisamente negato il diritto di voto ai cittadini extracomunitari.

Ci è sembrata, pertanto, cosa utile, soprattutto per i nostri consiglieri comunali che devono trattare argomenti di tale sorta, segnalare l'esistenza ed il contenuto di quest'ultimo parere del Consiglio di Stato che sta alla base del provvedimento di annullamento della delibera del comune di Genova, citato all'inizio di questo scritto.

Tale parere è stato recentemente reso dai giudici di Palazzo Spada a fronte di un espresso quesito del Ministero dell'Interno sull'ammissibilità degli stranieri non comunitari all'elettorato attivo e passivo nelle elezioni degli organi delle circoscrizioni comunali. E tale parere è stato del tutto negativo, tanto che la delibera del consiglio comunale di Genova è stata prontamente annullata. Particolarmente interessanti sono le ragioni e i passaggi di natura giuridica che stanno alla base del parere in oggetto, che comunque è possibile consultare in forma integrale sul sito della Lega Nord alla sezione Padania Office.⁴

Riassumendo la tesi del Consiglio di Stato, quest'ultimo dichiara: "le Sezioni Riunite I e II non ritengono che, allo stato, possa affermarsi il cennato diritto di elettorato di cui manca e un esplicito riconoscimento e, come ha ritenuto la stessa Sezione II nel parere del 28 luglio 2004, ogni necessaria conformazione che ne consenta la identificazione e l'esercizio.

La Costituzione, dalla quale si deve muovere, pone precetti sicuramente rilevanti in materia. Gli art. 48 e 51 espressamente coniugano, con la cittadinanza, il diritto di elettorato e di accesso agli uffici ed alle cariche pubbliche con norme letteralmente positive di riserva di legge.... L'art. 117, infine, pur nel quadro dell'ampia autonomia riconosciuta dal nuovo testo del Titolo V, riserva alla legislazione esclusiva dello Stato le materie, tra l'altro, della "condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea", della "immigrazione", della "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane"..... così la condizione giuridica degli 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..."

⁴ http://www.padaniaoffice.org/pdf/giustizia_immigraz/enti_locales/voto_immigrati1.pdf

Con riguardo, in particolare, al già invocato articolo 17, comma 4 del Testo Unico, tale ultimo parere afferma che “l’art. 17 recita, nel comma 4, che “gli organi delle circoscrizioni rappresentano le esigenze della popolazione delle circoscrizioni nell’ambito dell’unità del comune e sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento”. Può condividersi, pur con le riserve suggerite dall’art. 8, che in tale testo si intenda per popolazione l’insieme degli “abitanti” considerato nei commi precedenti le cui “esigenze” è ovvio sono “rappresentate” dagli organi delle circoscrizioni. Non si coglie, per contro, e deve escludersi, l’asserito necessario nesso tra la rappresentanza organica della popolazione, come sopra intesa, 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. Il riferimento, per altro, alle “forme “ delle elezioni, ai modi, cioè, del procedimento elettorale, in nessun modo autorizza a ritenere che, al di là di esse, il comune possa riconoscere un diritto politico che anche nel contesto dell’art. 17 non si considera assolutamente e che, per quanto riguarda gli stranieri in discorso, è persino escluso dal possibile “rinvio alla normativa applicabile ai comuni” (v. comma 5).

Dal punto di vista prettamente giuridico, dunque, l’estensione del diritto di voto ai residenti extracomunitari, privi di cittadinanza, non risulta al momento conforme alla nostra legislazione nazionale. Per tornare al discorso iniziale, quindi, non basta una semplice modifica allo statuto comunale per il riconoscimento dell’elettorato passivo e attivo agli extracomunitari, ma, come detto, è necessaria una legge nazionale. Ed è per questo che tanto insiste l’attuale governo per modificare l’attuale legge sulla cittadinanza.

Le proposte di modifica dell’attuale legge sulla cittadinanza durante il Governo Prodi

Attualmente la cittadinanza può essere chiesta dopo almeno dieci anni di permanenza regolare nel nostro Paese.

Il Governo Prodi aveva presentato una proposta di legge (n. 1607)⁵ di modifica della legge attualmente in vigore sulla cittadinanza (legge 5 febbraio 1992, n. 91) che, insieme ad altre quindici proposte presentate da diversi partiti politici, era poi confluita il 7 febbraio 2007 nel testo unico congiunto assegnato alla commissione Affari Istituzionali della Camera ⁶ e qui, per fortuna, arenatosi.

Le proposte presentate dai partiti della maggioranza di sinistra avevano più o meno stesso contenuto:

- dimezzamento dei tempi per richiedere la cittadinanza da parte degli immigrati (dagli attuali 10 ai 5 anni);
- sostituzione dell’attuale *ius sanguinis* (in base al quale è cittadino italiano chi nasce da genitori italiani), con il principio dello *ius soli* (secondo cui diventerà cittadino italiano chiunque nasca in Italia, anche se figlio di genitori entrambi stranieri).

La Lega Nord aveva proposto invece un proprio disegno⁷ che andava, ovviamente, in direzione diametralmente opposta: difatti, oltre a conservare il tetto dei dieci anni e gli attuali requisiti di legge per ottenere la cittadinanza, si proponeva il superamento da parte del candidato di un test di conoscenza della nostra lingua, cultura, storia istituzione, onde valutare la reale volontà e lo stato del processo di integrazione da parte dell’immigrato. La cittadinanza, difatti, non deve essere intesa

⁵ Per visionare il testo della proposta dell’attuale governo si suggerisce il seguente sito:
www.camera.it/_dati/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?PDL=1607

⁶ Per visionare il testo unificato:
http://www.camera.it/_dati/lavori/bollet/frsmcdin_wai.asp?percball=/_dati/lavori/bollet/200702/0207/html/01/&pagpro=32n1&all=on&commis=01

⁷ Per visionare il testo della proposta della Lega Nord:
http://www.camera.it/_dati/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?PDL=1462

quale strumento per agevolare l'integrazione, bensì, viceversa, un'ultima tappa di un processo integrativo già avviato e dunque va concessa solo a chi ha dimostrato di essersi già integrato.

Sempre con l'intento di aggirare gli evidenti e riconosciuti ostacoli attualmente presenti nel nostro ordinamento alla concessione del diritto di voto agli extracomunitari, durante il Governo Prodi il Consiglio dei Ministri aveva approvato un progetto di Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, per l'istituzione delle città metropolitane e per l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica. Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. In tale contesto si proponeva di riconoscere all'autonomia statutaria dei comuni la possibilità di attribuire ai cittadini di Stati, non appartenenti all'Unione Europea, che siano titolari della carta di soggiorno di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'elettorato attivo e passivo nelle elezioni degli organi delle circoscrizioni comunali.

Tuttavia anche tale formulazione, del tutto generica, non sembra evitare le contestazioni di carattere giuridico sollevate dal Consiglio di Stato e sopra esposte.

Le esperienze di altri Paesi

Da ultimo è possibile gettare uno sguardo sulle altre realtà europee in cui vige di già il diritto di elettorato ai soli residenti, anche per farsi una certa idea degli eventuali scenari che potrebbero aprirsi nel nostro Paese se passasse l'attuale linea del Governo.

La Svezia è stata la prima a garantire il diritto di voto agli stranieri nel 1975 per le elezioni comunali, regionali e per i referendum. In Danimarca gli immigrati votano per le elezioni comunali e provinciali. In Portogallo possono votare peruviani, brasiliani, argentini, uruguayani, norvegesi, israeliani. Nel Regno Unito votano a tutte le elezioni politiche oltre ai cittadini di tutti i Paesi del Commonwealth, anche irlandesi e pakistani. In Olanda e Irlanda votano per le comunali anche i residenti.

Proprio il caso olandese, e soprattutto della città di Rotterdam, si rivela alquanto significativo. Rotterdam è la città olandese che ha la più alta percentuale di immigrati in Europa e dove un quarto dei cittadini non è di origine autoctona: nel 2015 la maggioranza dei residenti sarà di origine straniera e l'Islam sarà la prima religione professata. Ebbene nel 2002 Pim Fortuyn, che per primo aveva denunciato il fallimento del multiculturalismo, vinse le elezioni amministrative ma fu ucciso solo due mesi più tardi da un animalista. La sua eredità non è stata colta da nessuno ma la situazione da allora è davvero degenerata: mentre alle elezioni comunali si moltiplicano le liste di stranieri candidati al consiglio comunale, il 60% dei cittadini ha paura degli immigrati, soprattutto dopo gli omicidi di Fortuyn e del regista Theo Van Gogh.⁸ Eppure, stando ai numeri, i cittadini rischiano di essere governati proprio da quegli stessi stranieri che tanto temono.

Comunque, il futuro mostrerà il buon fine delle iniziative volte a concedere agli extracomunitari residenti di esercitare il diritto di voto attivo e passivo, per ora le premesse non sembrano rosee, soprattutto se si valuta il caso di Rotterdam.

Questa è l'attuale situazione, che richiede dunque un attento e vigile controllo da parte anche degli amministratori locali, i quali sono i soggetti che più vengono coinvolti, perché più vicini al territorio, dal fenomeno immigratorio.

Febbraio 2008

⁸ La Repubblica 07.02.2006 pag. 21