



DAVIDE FIUMICELLI*

**L'INTEGRAZIONE DEGLI STRANIERI EXTRACOMUNITARI PUÒ ANCORA PASSARE DALLA
"PARTECIPAZIONE POLITICA"? SPUNTI DI CARATTERE COMPARATO E BREVI CONSIDERAZIONI SULLE
PROPOSTE PIÙ RECENTI E SULLE PRASSI LOCALI**

(*Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato - Università di Pisa)

Sommario: 1. L'integrazione degli stranieri extracomunitari e la necessità di una riforma della normativa italiana in tema di partecipazione politica 2. I diritti politici degli stranieri extracomunitari: il quadro europeo ed internazionale 3. I diritti politici degli stranieri extracomunitari: il quadro offerto dalla comparazione 3.1 Paesi che riconoscono (più o meno estensivamente) il diritto di elettorato dei "non cittadini" 3.1.1 Discipline "inclusive" 3.1.2 Discipline "intermedie" 3.1.3 Discipline "selettive" 3.2 Le peculiari esperienze di Francia e Germania 3.3 Alcuni spunti di sintesi 4. L'integrazione politica a livello nazionale: le proposte di legge in tema di diritto di voto degli stranieri extracomunitari 4.1 Il dibattito in tema di diritto di voto: la questione della fonte competente a disciplinare la materia 4.2 Le più recenti proposte di riforma 4.2.1 Disegni di legge costituzionale 4.2.2 Disegni di legge ordinaria 5. *Best practices* in tema di diritti di partecipazione degli stranieri: i più recenti casi a livello regionale e locale 5.1 L'incentivazione della partecipazione "diretta" 5.2 L'incentivazione della partecipazione "indiretta" 5.3 Una partecipazione che favorisce l'integrazione? 6. Alcune considerazioni conclusive

1. L'integrazione degli stranieri extracomunitari e la necessità di una riforma della normativa italiana in tema di partecipazione politica

La ricerca di una maggiore integrazione degli stranieri extracomunitari è, per le odierne società europee, un'esigenza sempre più presente e sentita, visto il tentativo di dar vita a comunità sì plurali, ma comunque coese. Occorre prendere atto, infatti, di come le società non possano più essere considerate culturalmente omogenee, dovendo invece costruire un *modus vivendi* che tenga conto della grande diversità culturale e mantenga al tempo stesso unità e coesione sociale¹.

In particolare, una delle questioni che hanno acceso il dibattito politico e giuridico degli ultimi anni è certamente quella dell'integrazione politica degli stranieri extracomunitari sul territorio dello Stato. E ciò vale a maggior ragione se

C. C. Sa o e , *Multiculturalismo e immigrazione in Europa: spunti di riflessione*, n *Federalismi.it*, n 2 , 20 2, p 26



di creare una stabile e attiva appartenenza ad una comunità territoriale; un'appartenenza che appare sempre più riferibile non solo al contesto nazionale, ma anche e soprattutto a quello regionale e locale.

Proveremo pertanto ad osservare questi aspetti utilizzando una “prospettiva multilivello”: in primo luogo, cercheremo di analizzare la situazione presente a livello europeo e internazionale, concentrandoci poi sugli spunti offerti dal quadro comparato; in secondo luogo, passeremo ad esaminare le più recenti proposte di riforma presentate a livello nazionale, così come le *best practices* sviluppate a livello locale, in modo da valutare la solidità e vitalità del rapporto che lega le istituzioni ad una parte importante (anche se spesso ignorata) del proprio corpo sociale.

2. I diritti politici degli stranieri extracomunitari: il quadro europeo ed internazionale

Analizzando il quadro normativo europeo ed internazionale è facile osservare come non si siano sviluppati indirizzi e discipline in grado di influenzare realmente le politiche nazionali in materie come quella della cittadinanza e dei diritti politici e di partecipazione dei migranti, le quali restano tuttora in gran parte lasciate alla scelta libera e discrezionale dei singoli Paesi, in quanto considerate materie strettamente collegate col concetto di sovranità.

Ciononostante, sono molti i principi espressi a livello sovranazionale che si muovono nel segno di una progressiva estensione agli stranieri extracomunitari dei diritti di partecipazione politica.

Si pensi, in primo luogo, all'art. 21 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 Dicembre 1948), nel quale si afferma che “ogni individuo ha diritto di partecipare al Governo del proprio Paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti”⁹.

Per quanto riguarda la titolarità dei diritti elettorali a livello locale, poi, la disposizione più importante resta sicuramente ancora oggi la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale del Consiglio d'Europa, siglata a Strasburgo il 5 febbraio 1992 ed entrata in vigore nel maggio del 1997. La Convenzione si compone di tre capitoli differenti, dei quali solo il primo (capitolo A) deve essere obbligatoriamente accettato, mentre per gli altri due è possibile apporre delle riserve, consentendo così agli Stati di poter “modulare” la propria adesione¹⁰.

In particolare, si prevede: nel capitolo A, il riconoscimento agli stranieri, alle stesse condizioni previste per i cittadini, delle libertà di espressione, di riunione e di associazione, ivi compresa quella di costituire sindacati e affiliarsi ad essi, ferme restando le eventuali limitazioni per ragioni attinenti alla sicurezza dello Stato, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica; nel capitolo B, la possibilità, per le collettività locali che hanno nei loro rispettivi territori un numero

⁹ È av a oppo no eva e come 'n e p e a z one de e m ne “nd v d o” s a s a a ne a d po p eva en emen e es vo, enendos mp c o e men o a “c ad no”

¹⁰ Ved T Capon o, *Partecipazione politica*, n G Z ncone (a c a d), *Primo rapporto sulle politiche di integrazione degli immigrati in Italia*, I M no, Bo gna, 2000, p 360 ss



significativo di residenti stranieri, di creare organi consultivi volti a rappresentarli¹¹; nel capitolo C, l'impegno formale per le parti di concedere agli stranieri residenti il diritto di elettorato attivo e passivo in relazione alle elezioni locali.

La Convenzione, tuttavia, è stata al momento firmata solo da 13 Stati e ratificata da 8 (Albania, Danimarca, Finlandia, Islanda, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Svezia)¹²; la possibilità di “modulare” l'adesione alla Convenzione, inoltre, è stata sfruttata in concreto da molti degli Stati che l'hanno ratificata, i quali hanno così evitato di vedersi applicate le parti più impegnative e spesso più rilevanti: Danimarca, Norvegia e Paesi Bassi, ad esempio, hanno scelto di escludere alcune porzioni del territorio nazionale dall'ambito di applicazione della Convenzione; Albania e Italia l'hanno invece adottata operando un *opting out* sull'intera Parte C.

Si tratta di un documento, pertanto, che non pare aver favorito l'estensione effettiva dei diritti elettorali e di partecipazione degli stranieri residenti¹³: il numero di firme e ratifiche, passati oltre venti anni dalla sua approvazione, resta tuttora estremamente esiguo; molti degli Stati che hanno ratificato la parte più controversa della Convenzione, ossia il capitolo C, riconoscevano già precedentemente simili diritti (come vedremo nel paragrafo successivo).

Più di recente, allora, il Consiglio d'Europa ha provato a rilanciare la questione della partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale, aprendo alla firma nel novembre del 2009 il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali. Si tratta, più precisamente, di una convenzione (entrata in vigore nel giugno del 2012) all'interno della quale si prevede il diritto di ogni persona che si trovi in uno degli Stati contraenti di partecipare alla vita politica locale, anche come elettore o candidato alle elezioni locali.

Sebbene risulti certamente apprezzabile il tentativo di riportare d'attualità un tema ancora oggi fonte di accesi dibattiti, restano molte le criticità presenti, legate soprattutto all'efficacia del nuovo documento: in primo luogo, perché anche in questo caso il numero di firme e ratifiche resta basso (rispettivamente 17 e 11)¹⁴; in secondo luogo, perché si stabilisce che le norme del Protocollo, essenzialmente programmatiche, debbano applicarsi non solo in conformità delle disposizioni costituzionali dello Stato, ma anche degli altri obblighi internazionali precedentemente stipulati.

Passando ad esaminare il contesto dell'Unione europea, giova preliminarmente osservare come il quadro di riferimento scenti ancora l'iniziale rilievo marginale attribuito alla migrazione delle persone: è stata così principalmente concentrata attenzione sui profili legati all'azione di coordinamento sul controllo dei flussi migratori e sulla libera

¹¹ Siga an sce ag s an e , pe a e v a , a poss b à d d s c e e s p o b e m d o o n e e s s e p e a m e d a p p e s e n a n e e o n o m n a d a g p p a s s o c a

¹² Hanno ma o ma non a ca o a Convenz one C p o , L an a , Regno Un o , Rep bb ca ceca , S oven a

¹³ C S A dov no , G Z ncone , *I diritti elettorali dei migranti nello spa io politico e giuridico europeo* , n *Le Istituzioni del Federalismo* , n 5 , 2004 , p 74 ss

¹⁴ A men a , C p o , Es on a , F n and a , L an a , Mon eneg o , No veg a , Paes Bass , S oven a , Svez a , Unghe a hanno ma o e a ca o P o o c o , men e nvece Be g o , B ga a , F anc a , Is anda , Regno Un o e Uc a n a 'hanno so o ma o senza p ovvede e anco a a a ca



circolazione dei lavoratori, con atti e normative imperniate sulla dicotomia tra “cittadino europeo” e “migrante non europeo”¹⁵.

L’azione delle istituzioni europee in tema di integrazione, in particolare politica, si è diretta in tal modo, in un primo momento, a definire i diritti politici dei cittadini comunitari e, solo successivamente, ad affrontare la questione dello *status* dei cittadini di Paesi terzi residenti in uno Stato dell’Unione e dei loro diritti politici¹⁶. In quest’ultimo ambito, le istituzioni europee non sono state del tutto assenti, ma si sono limitate di fatto alla sollecitazione delle iniziative da adottare, senza creare un coordinamento delle politiche nazionali che continuano a procedere in ordine sparso. Questo ha fatto sì che solo alcuni Paesi abbiano concretamente seguito la direzione tracciata da tempo dal Comitato Economico e Sociale, dal Parlamento europeo e dalla Commissione, ossia quella dell’estensione del suffragio per gli stranieri lungo residenti di Paesi terzi. Un fatto che non ha però dissuaso tali organismi dall’approvare una nutrita serie di atti che, seppure non giuridicamente vincolanti, hanno assunto nel corso del tempo una rilevanza ad ogni modo non trascurabile. Si pensi, ad esempio, alla risoluzione n. 136 del 15 gennaio 2003 del Parlamento europeo (approvata nell’ambito della Relazione annuale sui diritti umani nell’Unione), con la quale si raccomanda agli Stati membri “di estendere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo a tutti i cittadini di Paesi terzi che soggiornino legalmente nell’Unione europea da almeno tre anni”. Si pensi, ancora, a quanto previsto all’interno dei “Principi fondamentali comuni dell’Unione europea in tema di integrazione”, adottati dal Consiglio Giustizia e Affari Interni nel 2004¹⁷: il Principio n. 6, infatti, stabilisce che “l’accesso degli immigrati alle istituzioni nonché a beni e servizi pubblici e privati, su un piede di parità con i cittadini nazionali e in modo non discriminatorio, costituisce la base essenziale di una migliore integrazione”, a ciò aggiungendosi quanto previsto dal Principio n. 9, il quale ribadisce come “la partecipazione degli immigrati al processo democratico e alla formulazione delle politiche e delle misure di integrazione, specialmente a livello locale, favorisce l’integrazione dei medesimi”. Raccomandazioni più volte riaffermate a livello europeo, come con la comunicazione “Agenda europea per l’integrazione” (COM(2011)455) presentata il 20 settembre 2011 e nella quale si caldeggia la rimozione degli ostacoli alla partecipazione politica degli immigrati ed un maggiore coinvolgimento dei rappresentanti degli stessi nell’elaborazione e nell’attuazione delle politiche e dei programmi di integrazione.

Benché lo spazio di azione per politiche europee e di livello internazionale resti quindi tuttora alquanto limitato, non va sottovalutata la funzione “culturale” che simili documenti comunque esprimono, al fine di incentivare cambiamenti, se non nell’immediato, quantomeno in prospettiva futura. A tal scopo, appare necessario sottolineare la presenza a livello internazionale di vari dispositivi di democrazia diretta e (più spesso) partecipativa che sembrano ispirarsi e

¹⁵ Ved. A. Ianniello e S. Accardi, *Le politiche dell’Unione europea per gli immigrati nella dimensione regionale e locale. Un bilancio dopo Lisbona*, in E. Ross, F. Bondada, M. Venna (a cura di), *La governance dell’immigrazione. Diritti politiche e competenze*, I Mulino, Bologna, 2013, pp. 69-88.

¹⁶ C. G. T. No, *Panorama internazionale*, in ASGI e FIERI, *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, Working Paper Commission of the European Communities, Policy and Communication Department, 2005, pp. 8-10.

¹⁷ S. Adenauer, *La governance dell’immigrazione e le azioni degli immigrati in Europa*, in *La governance dell’immigrazione*, vol. 1, a cura di...



reggersi al principio di inclusione. Esso comporta che “tutti”, “chiunque” o “il pubblico”¹⁸, possano intervenire nelle procedure previste, aprendo in tal modo il sistema alla partecipazione di soggetti che presentano posizioni sociali o giuridiche meno tutelate (come gli stranieri). Ed è anche grazie al coinvolgimento in processi partecipativi come questi, allora, che il “non cittadino”¹⁹ può rafforzare la consapevolezza dei valori, dei diritti e dei doveri connessi con l'appartenenza ad una comunità.

3. I diritti politici degli stranieri extracomunitari: il quadro offerto dalla comparazione

Il riconoscimento più o meno esteso dei diritti politici dei “non cittadini” e, in particolare, del diritto di voto, può essere esaminato come un dato sintomatico per valutare il rapporto che sussiste tra la nozione giuridico formale di cittadinanza e la nozione politico sostanziale di comunità politica²⁰. Si tratta di questioni che, come sostenuto da autorevole dottrina, possono infatti “mettere in evidenza la contrapposizione tra una definizione della cittadinanza come mera *Staatsangehörigkeit* (o *nationalité*) basata sulla legge che ne definisce i modi d'acquisto, e una definizione della cittadinanza come *Staatsbürgerschaft* (o *citoyenneté*) fondata sulla concreta partecipazione alla vita politica e sociale della comunità di appartenenza e sul reciproco rapporto tra concittadini”²¹.

Analizzando in una prospettiva comparata la disciplina italiana sui diritti politici garantiti agli stranieri extracomunitari, allora, il quadro non può che risultare particolarmente critico²², come cercheremo di mettere in evidenza nei successivi paragrafi.

3.1 Paesi che riconoscono (più o meno estensivamente) il diritto di elettorato dei “non cittadini”

Sono molti, infatti, gli Stati europei²³ nei quali l'accesso al diritto di elettorato di chi non è cittadino (quantomeno con riferimento alle elezioni locali) è una realtà, a differenza che in Italia. A tal riguardo sembra possibile rintracciare nel

¹⁸ S a a d esp ess on va amen e zza e a 'n e no de es no ma v , come accade ad esemp o pe e m ne “p bb co”, esp essamen e p ev s o da a Convvenz one n e naz ona e d Aa h s pe n cen va e a pa ec paz one n ma e a amb en a e

¹⁹ Con a e esp ess one s n ende q a e p nc pa men e e men o ag s an e ex acom n a , da o che, a o za p op s va de a c ad nanza e opea da na pa e, e conosc men o a o s an e o com n a o de d o d vo o pe e e ez on e opee e amm n s a ve da 'a a, hanno eso meno p ob ema ca a q es one de a pa ec paz one po ca d a e ca ego a Ved V An one , *Cittadinan a e inclusione sociale*, n C P ne (a c a d), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garan ie dei diritti*, L b d ASTRID, Pass g Ed o , F enze, 20 2, p 55 ss

²⁰ I conce o d appa enenza po ca d n sogge o ad na com n à, s a o d ve samen e a seconda de a s o a e de a ad z one d c asc n Paese, s a d a essenz a e pe va a e g ad o d n eg az one deg s an e ne d e en o d namen C S Benhab b, *The Rights of Others. Aliens Residents and Citi ens*, P ess Syndaca e, Camb dge, 2004

²¹ C E G osso, *Cittadini per amore cittadini per for a: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costitu ioni europee*, n *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 2000, p 534

²² C H Wa d a ch, *Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries*, Na ona E ope Cen e, Pape n 73, 2003; D C Ea nes , *Old Nations New Voters: Nationalism Transnationalism and Democracy in the Era of Global Migration*, S a e Un ve s y o New Yo k P ess, A bany, 2009; M A eksynska, *Civic participation of immigrants in Europe: Assimilation origin and destination country effects*, n *European Journal of Political Economy*, n 27, 20 05, pp 566-585

²³ Anche pe q an o g a da g S a Un , no e, a q es one non s pesen a n modo d ss m e sebbene g s an e es den non s ano n g ad o d pa ec pa e a e e ez on ede a , magg o ape e sono consen e pe e cons az on oca F no ag ann ven de seco o passa o, n a , g mm g a godevano de d o d vo o ne a magg o pa e de Paese (c ca 22 S a e e o ede a), ma ne XX seco o g S a abo ono g ad a men e a e d o A pa e da 1970, ava, n d ve se m nc pa à sono s a p s na d e e o a a avo e deg mm g a q an omeno pe ve o oca e Una dec s one che spe a com nq e a s ngo S a , mancando na p ec sa po ca a ve o cen a e C R Hayd k, *Democracy for All. Restoring Immigrant Voting Rights in the United States*, Ro edge-New ed on, New Yo k, 2006; S Song, *Democracy and*



panorama europeo tre principali modelli di riferimento, i quali si basano sull'adozione di: a) discipline "inclusive", caratterizzate da un'apertura tendenzialmente generale al diritto di elettorato nelle consultazioni locali per gli stranieri extracomunitari residenti; b) discipline "intermedie", che riconoscono in generale diritti elettorali agli stranieri extracomunitari residenti, ma prevedendo condizioni stringenti o particolari limitazioni; c) discipline "selettive", che tendono a selezionare gli stranieri extracomunitari che possono accedere a simili diritti in base al Paese di provenienza o al gruppo etnico di appartenenza, escludendone un riconoscimento più generale.

3.1.1 Discipline "inclusive"

Per quanto riguarda le discipline "inclusive" risulta necessario sottolineare in primo luogo il caso dell'Irlanda, che rappresenta una delle esperienze più aperte all'integrazione politica degli extracomunitari, ma, allo stesso tempo, un'ipotesi del tutto peculiare: gli stranieri residenti nel Paese, infatti, possono votare senza eccessive restrizioni per le elezioni locali, mentre ai cittadini britannici residenti in Irlanda è garantito il diritto di voto anche per le elezioni politiche²⁴. I diritti elettorali per le elezioni locali sono dunque garantiti agli "ordinary residence" di una delle *municipalities* della Repubblica senza che venga specificato un termine minimo di residenza: ciononostante, per essere considerati "ordinary residence" si deve aver di fatto risieduto nel Paese per almeno tre "tax years" (anni di imposizione fiscale) prima della registrazione, rendendo quindi comunque necessaria una residenza "abituale" in un comune.

Salvo questa ipotesi particolare, le altre discipline "inclusive" si basano espressamente sull'attestazione di un legame tra lo straniero e il territorio di riferimento, rintracciabile in un periodo minimo di residenza nel Paese che varia (da 2 a 5 anni) a seconda delle esperienze prese in considerazione.

Assumono in tal modo un'importanza decisiva e una posizione peculiare le normative presenti nei Paesi dell'Europa settentrionale e, in modo particolare, negli Stati scandinavi, vista l'attenzione riservata ai diritti di partecipazione politica dei "non cittadini", riconosciuti già da molti anni. Si tratta infatti di normative che richiedono in generale un periodo minimo di residenza agli stranieri extracomunitari per l'accesso al diritto di elettorato, non necessario tuttavia per gli stranieri che provengono da un Paese comunque afferente a quest'area geografica.

In Danimarca, la questione dell'estensione del campo dei diritti elettorali è al centro del dibattito pubblico e politico da molti anni. Il diritto di voto per le elezioni locali e regionali, di conseguenza, è stato garantito sin dal 1977 ai cittadini dei Paesi della *Nordic Passport Union*²⁵ che abbiano risieduto nel Paese per almeno 3 anni (limite poi eliminato nel 1995, quando ai cittadini comunitari sono stati concessi gli stessi diritti elettorali dei danesi). Tale diritto è stato esteso nel 1981 agli stranieri extracomunitari residenti in Danimarca, anche se condizionato da requisiti di residenza (attualmente stabilita in 3 anni)²⁶.

nonciti en voting rights, in *Citizenship Studies*, vol. 3, n. 6, dicembre 2009, pp. 607-620; C. M. Rodgers, *Nonciti en voting and the extraconstitutional construction of the polity*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 8, n. 1, 2010, pp. 30-49.

²⁴ In omaggio ad esse sono disponibili i siti www.nega.on.ee; www.czens.no ma on e

²⁵ La *Nordic Passport Union* comprende, oltre alla Svezia, Danimarca, Norvegia, Svezia, Finlandia e Islanda).

²⁶ Il termine minimo di residenza che si è stabilito è di 3 anni, seguiti da un periodo di 3 anni di residenza a governo del Paese di provenienza. Il termine minimo di residenza è stato ridotto a 3 anni nel 2010, per poi essere nuovamente ridotto a 3 anni nel 2012. Vedi E



Analogamente, in Finlandia i cittadini dei Paesi nordici possono votare ed essere eletti nelle elezioni locali dal 1976, se dimostravano di aver risieduto nel Paese per almeno 2 anni; diritti che sono stati estesi, nel 1991, a tutti gli stranieri residenti nel Paese da almeno 4 anni. Nel 1995, poi, il periodo di residenza minimo per i cittadini dei Paesi della *Nordic Passport Union* è stato eliminato, mentre per gli altri stranieri è stato ridotto a soli 2 anni. In linea con questi interventi, l'articolo 14 comma 2 della Costituzione finlandese del 2000 ha stabilito che “Ogni cittadino finlandese ed ogni straniero permanentemente residente in Finlandia che abbia raggiunto i diciotto anni d'età ha il diritto di votare alle elezioni comunali e in occasione dei referendum comunali, secondo disposizioni di legge. La legge detta ulteriori disposizioni sul diritto di partecipazione al governo comunale”. Visto l'ormai stabile riconoscimento del diritto di voto dei non cittadini per le elezioni locali, il dibattito pubblico e politico più recente si è così concentrato in modo prevalente sulle azioni da porre in essere per incentivare la loro partecipazione: l'affluenza alle elezioni municipali del 2008 e del 2012, infatti, è stata ritenuta insoddisfacente dal Governo, il quale, con il *Government Program for Social Integration for the years 2012 2015* ha previsto l'adozione di alcune misure (di tipo essenzialmente informativo) per cercare di innalzarla²⁷.

In Norvegia, invece, i cittadini dei Paesi della *Nordic Passport Union* possono votare ed essere eletti nelle elezioni locali dal 1978 (anche se dovevano essere residenti nel Paese da almeno 3 anni); diritti che sono poi stati estesi a tutti gli stranieri residenti nel 1983, mentre per i cittadini dei Paesi nordici è stata eliminata la condizione di residenza minima.

In Svezia, infine, il diritto di voto e di essere eletti nelle elezioni municipali e di contea (così come per i referendum locali e regionali) è stato concesso a tutti gli stranieri residenti da almeno 3 anni già nel 1975. La condizione di residenza è stata poi soppressa nel 1997 per i cittadini comunitari e per quelli islandesi e norvegesi²⁸.

Si presentano poi più articolate, ma sempre inquadrabili in generale all'interno dei sistemi “inclusivi”, le discipline approvate in alcuni Paesi dell'Europa occidentale.

Nei Paesi Bassi, ad esempio, gli stranieri extracomunitari residenti nel Paese da almeno 5 anni possono partecipare alle elezioni locali e dei consigli municipali (ma non di quelle provinciali, che influenzano direttamente la composizione della Camera Alta, il *Senaat*) sin dagli anni ottanta, ossia da quando la Costituzione e la legge elettorale sono state modificate a tale scopo. Il sistema si è andato così strutturando sulla base di una distinzione essenziale: le elezioni nazionali si basano sul concetto di “appartenenza”, mentre quelle locali su quello di “residenza”. Risulta in particolare il requisito della residenza minima richiesta per il voto amministrativo degli stranieri il perno della disciplina: da una parte, infatti, tende a favorire l'integrazione politica di quegli stranieri che vengono ritenuti strettamente legati al tessuto

E sbø , *Access to Electoral Rights – Denmark*, European University Institute – Robert Schuman Centre for Advanced Studies – EUDO Citizenship Observatory, Firenze, giugno 2013, pp. 2 e 8

²⁷ Ved. S. Saari, *Access to Electoral Rights – Finland*, European University Institute – Robert Schuman Centre for Advanced Studies – EUDO Citizenship Observatory, Firenze, giugno 2013, p. 55

²⁸ Ved. P. Bevelander, R. Pendakur, *Voting and Social Inclusion in Sweden*, in *International Migration*, n. 49, 2010, pp. 67-92; H. Ben-Zur, *Access to Electoral Rights – Sweden*, European University Institute – Robert Schuman Centre for Advanced Studies – EUDO Citizenship Observatory, Firenze, giugno 2013, pp. 4 e 5



sociale; dall'altra, consente ai nuovi elettori di conoscere in modo sufficientemente approfondito il sistema politico e giuridico del Paese, così da poter votare con maggiore consapevolezza²⁹.

Il Lussemburgo è storicamente un Paese di forte immigrazione³⁰: è soprattutto negli ultimi anni, però, che si è assistito alla crescita esponenziale di popolazione e forza lavoro straniera³¹; ciò ha pertanto reso necessaria una modifica della normativa sulla partecipazione politica che tenesse conto di una simile evoluzione. In tal modo, sebbene la questione del diritto al voto per gli immigrati sia stata oggetto di discussioni sin dagli anni settanta, ha trovato un riconoscimento formale solo di recente³². È grazie alla legge del febbraio del 2003, infatti, che gli stranieri extracomunitari residenti da almeno 5 anni nel Paese possono partecipare alle elezioni locali: un riconoscimento che sembra iniziare a produrre i primi incoraggianti risultati, se si pensa che nelle elezioni del 2005 il 6% dei candidati e il 15% degli elettori erano stranieri, mentre in quelle del 2011 tali dati sono rispettivamente aumentati al 7% e al 17%³³. Si tratta di risultati che, sommati alla bassa percentuale di residenti che hanno concretamente il diritto di voto per le elezioni nazionali (solo il 44%), ha aperto il dibattito sulla possibile partecipazione degli stranieri residenti anche a tali consultazioni³⁴.

3.1.2 Discipline “intermedie”

Con riguardo ai sistemi “intermedi”, invece, meritano anzitutto di essere descritte le discipline vigenti in Belgio e Svizzera, vista la loro complessa struttura.

In Belgio, l'estensione dei diritti elettorali degli stranieri residenti è stato un importante argomento di dibattito nella storia recente del Paese³⁵. Ciononostante, la preoccupazione dei partiti francofoni e fiamminghi per le possibili ricadute sulle loro performance elettorali e sugli equilibri etnico linguistici all'interno dello Stato hanno bloccato di fatto per molti anni l'approvazione di leggi di riforma. È solo nel 2004, quindi, che l'elettorato attivo e passivo per le elezioni comunali è stato esteso anche agli stranieri extracomunitari che vivono nel Paese³⁶, previa però soddisfazione di ben precise condizioni essenziali: aver risieduto in Belgio per almeno 5 anni; sottoscrivere un giuramento di fedeltà alla Costituzione belga, nonché la Convenzione europea dei diritti dell'uomo; accettare formalmente di rispettare le leggi del Paese; iscriversi volontariamente ai registri elettorali³⁷.

²⁹ Ved A Sch a wen, *Access to Electoral Rights – The Netherlands*, E opean Un ve s y Ins e – Robe Sch man Cen e o Advanced S d es – EUDO C zensh p Obse va o y, F enze, g gno 20 3, p ss

³⁰ S pens che es den s an e s avano g à 2% ne 900, 8% ne 9 0, 22% ne 930, 26% ne 98

³¹ G mm g a es den , n a , sono passa da 26% deg ann o an a a 44% de a popo az one de 20 2

³² Ved N D baj c, *Le vote des étrangers au Luxembourg. Evolution de 1999 à 2005*, n *Migrations Société*, n 4, 2007, pp 29- 40

³³ Ved D Sc o, *Access to Electoral Rights – Luxembourg*, E opean Un ve s y Ins e – Robe Sch man Cen e o Advanced S d es – EUDO C zensh p Obse va o y, F enze, g gno 20 3, p ss

³⁴ Ved Chamb e de Comme ce, *Le rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise: la diversité règne l'intégration piétine*, n *Actualité & tendances – Bulletin économique de la Chambre de Commerce*, n 2, 20 2, p 97 ss

³⁵ C D Jacobs, *The debate over enfranchisement of foreign residents in Belgium*, n *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vo 25, ss e 4, 999, pp 649-663

³⁶ S a sco a de a o ma cos z ona e de 998 che, mod cando 'a co o 8 de a Cos z one, ha p ev s o a aco à pe eg s a o e d es ende e d o d vo o a c ad n non com n a

³⁷ C J-M La e , *Access to Electoral Rights – Belgium*, E opean Un ve s y Ins e – Robe Sch man Cen e o Advanced S d es – EUDO C zensh p Obse va o y, F enze, g gno 20 3, pp 2 e 5



Del tutto peculiare, poi, appare il caso della Svizzera. A livello federale, l'esercizio dei diritti politici in senso stretto (diritto di voto e di eleggibilità, iniziative di partecipazione e referendum popolari) è limitato ai cittadini svizzeri di età superiore ai 18 anni. Nella Costituzione federale (articolo 39 comma 1), tuttavia, l'attribuzione dei diritti politici cantonali e comunali oltre la soglia minima federale è riservata alla competenza dei Cantoni, che a loro volta possono delegarla ai comuni³⁸. In tal modo, è quindi possibile che in alcuni Cantoni svizzeri agli stranieri extracomunitari che risiedono da almeno un certo periodo di tempo (mediamente 5-10 anni) spettino diritti di voto per elezioni non federali. Si veda, ad esempio, quanto previsto a Fribourg, Genève, Jura, Vaud o Neuchâtel, dove simili diritti elettorali sono stati previsti direttamente dalla Costituzioni cantonali; si pensi, ancora, alle normative approvate ad Appenzell Rhodes Extérieures, Bâle Ville o Grisons, Cantoni nei quali si è lasciato liberi i comuni di decidere se estendere o meno agli stranieri il diritto di voto³⁹.

Si tratta perciò di una normativa complessa, che inquadriamo tra quelle “intermedie” per due motivi principali: la diffusione “a geometria variabile” dei diritti elettorali dei “non cittadini” sul territorio; il periodo di residenza richiesto per accedere a tali diritti, mediamente non breve.

Tra le discipline “intermedie” di non secondaria importanza appare la situazione delle Repubbliche baltiche, nelle quali, ad eccezione della Lettonia⁴⁰, l'attenzione per i diritti politici dei “non cittadini” è stata da subito presente, anche se soggetta ad alcune (rilevanti) limitazioni, in particolare in tema di elettorato passivo⁴¹.

In Estonia, successivamente all'indipendenza del 1991, l'attenzione politica e mediatica si è concentrata principalmente attorno alla questione della cittadinanza e del rapporto con la ben radicata minoranza russa. Ben presto, però, la discussione si è spostata sui diritti politici di coloro che non avevano scelto di conseguire la cittadinanza estone: nel 1996, così, è stato approvato il *Local Government Council Election Act* (LGCEA), garantendo a tutti gli stranieri residenti nel Paese da almeno 5 anni (e quindi in possesso di un permesso di residenza di lungo termine) il diritto di voto per le elezioni locali, ma non anche la possibilità di essere eletti⁴².

Similmente, anche in Lituania, grazie alla revisione dell'articolo 119 della Costituzione, approvata nel 2002, è stato concesso il diritto di voto per le elezioni locali ai cittadini comunitari ed agli extracomunitari in possesso di un permesso di residenza di lungo periodo (ottenibile se si è risieduto nel Paese per almeno 5 anni). Una misura che è apparsa abbastanza condivisa nel dibattito pubblico e politico: da una parte, infatti, è risultata quale naturale prosecuzione del

³⁸ È possibile, ad esempio, l'abbassamento dell'età di voto, così come l'estensione del diritto di partecipazione dei “non cittadini”.

³⁹ Ved. M. J. A. de (a. c. a. d.), *Les droits politiques des étrangers – Rapport préliminaire n. 1*, Rép. b. q. e. Can. on de Genève, Assemblée cons. an. e – Comm. ss. on. héma. q. e 2 “*Les droits politiques y compris révision de la Constitution*”, 25 novembre 2009; CFM, “*Citoyenneté – Redéfinir la participation*”, Recommendations de la Comm. ss. on. éd. a. e. p. es. q. es. on. de m. g. a. on CFM, 2010.

⁴⁰ Paese nel quale i cittadini comunitari sono ammessi a partecipare alle elezioni locali del Paese di residenza in Lituania. Ved. K. K. ma, *Access to Electoral Rights – Latvia*, European Union vs. Ins. e – Robe. Sch. man. Cen. e. o. Advanced S. d. es – EUDO C. zensh. p. Obse. va. o. y, Firenze, giugno 2013, p. 15.

⁴¹ Ved. M. Go. beva, *Political Participation of Third Country Nationals in Estonia, Latvia and Poland*, Cen. e. o. P. b. c. Po. cy, PROVIDUS, maggio 2010.

⁴² Ved. M.-L. Laas, *Access to Electoral Rights – Estonia*, European Union vs. Ins. e – Robe. Sch. man. Cen. e. o. Advanced S. d. es – EUDO C. zensh. p. Obse. va. o. y, Firenze, settembre 2013, p. 15.



processo di integrazione europea; dall'altra, è stata considerata un valido strumento di inclusione sociale degli stranieri extracomunitari senza tuttavia snaturare il sistema tradizionale, visto il numero comunque limitato di residenti lungo soggiornanti. I cittadini extracomunitari hanno anche, in linea teorica, il diritto di candidarsi alle elezioni locali; la normativa elettorale, tuttavia, prevede che solo i cittadini lituani possano essere membri di partiti politici. Una condizione che impedisce di fatto agli stranieri extracomunitari di partecipare alle elezioni in condizioni di effettiva parità con i cittadini lituani⁴³.

Complessa e volta alla tutela delle forti minoranze presenti nel Paese, inoltre, è anche la normativa slovena. Allo scopo di integrare gli immigrati nella vita politica della comunità, infatti, a partire dal 2002 vengono riconosciuti agli stranieri residenti di lungo periodo (almeno 5 anni) il diritto di voto per le elezioni ed i referendum locali, ma non è prevista la possibilità di candidarsi; più ampi margini di partecipazione politica (tanto nelle elezioni nazionali, quanto in quelle amministrative), inoltre, sono riservati ad alcune minoranze etniche, come ad esempio quella italiana e quella ungherese⁴⁴.

Risultano marginali, poi, le esperienze dei Paesi dell'Europa orientale, dato che praticamente solo Slovacchia e Ungheria hanno previsto un'estensione dei diritti elettorali degli stranieri.

In Slovacchia, il diritto di voto per le elezioni locali e regionali è assicurato agli stranieri extracomunitari che abbiano risieduto nel Paese da almeno 3 anni, ossia siano in possesso di un permesso di soggiorno permanente, le cui modalità di acquisizione lasciano però tutt'oggi un notevole potere discrezionale alle autorità amministrative competenti.

In Ungheria, le riforme approvate tra il 2010 e il 2013 dopo la netta affermazione del partito di destra Fidesz e la costituzione del governo Orbán si sono ispirate essenzialmente alla realizzazione di una simbolica "riunificazione nazionale oltre confine": si sono così aboliti i requisiti di residenza richiesti per accedere alla cittadinanza per gli ungheresi che vivono fuori dal Paese, permettendo loro anche di accedere ai diritti politici. Il diritto di voto per le elezioni locali e regionali per gli stranieri con residenza di lunga durata, introdotto grazie ad una riforma costituzionale del 1990, è stato mantenuto, sebbene entro limiti ben determinati: l'articolo 23 comma 3 della Parte sulle libertà e responsabilità all'interno della nuova Costituzione ungherese del 2011, infatti, prevede che "*Every adult person who is recognised as a refugee, immigrant or resident of Hungary shall have the right to be a voter in the elections of local representatives and mayors*". In tal modo, solo agli stranieri residenti che rientrano in queste categorie sono formalmente riconosciuti diritti elettorali⁴⁵.

⁴³ Ved D Ža mas, *Access to Electoral Rights – Lithuania*, European University Institute – Robert Schuman Centre for Advanced Studies – EUDO Citizenship Observatory, Firenze, giugno 2013, p. 9.

⁴⁴ Ved M. Acceso, *Access to Electoral Rights – Slovenia*, European University Institute – Robert Schuman Centre for Advanced Studies – EUDO Citizenship Observatory, Firenze, giugno 2013, p. 15.

⁴⁵ Ved A. Bozok, *Access to Electoral Rights – Hungary*, European University Institute – Robert Schuman Centre for Advanced Studies – EUDO Citizenship Observatory, Firenze, giugno 2013, p. 15.



Risultava inquadrabile tra le discipline “intermedie”, infine, anche la normativa approvata di recente in Grecia⁴⁶, che è stata tuttavia dichiarata incostituzionale dal Consiglio di Stato nel corso del 2013: si trattava infatti di disposizioni volte a riconoscere il diritto di partecipare alle elezioni locali per gli stranieri residenti da un certo periodo previa soddisfazione di ben precisi e stringenti requisiti, prevedendo però condizioni di accesso privilegiate per alcune categorie speciali di soggetti⁴⁷.

Una modifica che era considerata essenziale per rendere effettiva l’inclusione politica degli immigrati, anche se, nella prima applicazione della nuova normativa (ossia le elezioni locali del novembre del 2010), il suo impatto è risultato meno rilevante del previsto, visto che sono stati solo 12.762 i residenti stranieri che si sono registrati al voto rispetto ad un elettorato potenziale di 266.250 persone. Nel febbraio del 2013, come detto, la riforma fortemente voluta dal Movimento Socialista Panellenico (PASOK) è stata dichiarata incostituzionale dalla Sessione plenaria del Consiglio di Stato della Grecia⁴⁸, per violazione del “principio costituzionale di sovranità del popolo Greco” (decisione n. 460/2013)⁴⁹. Una decisione che ha provocato forti reazioni politiche e sociali, dato che ha reso inoperanti le più importanti riforme approvate negli ultimi anni in tema di cittadinanza e diritti politici dei migranti⁵⁰.

3.1.3 Discipline “selettive”

Tra le discipline “selettive” merita un’attenzione particolare, in primo luogo, l’articolata normativa vigente nel Regno Unito.

Gli stranieri residenti che non siano cittadini comunitari, infatti, non godono di alcun diritto di voto; esistono tuttavia una lunga serie di eccezioni per i cittadini di quei Paesi che, anche a causa della lunga storia coloniale del Regno Unito, hanno mantenuto con quest’ultimo particolari legami linguistici o culturali⁵¹. Si tratta, in primo luogo, dei cittadini dei

⁴⁶ Pecamenene 2010, assume e apre e a p n c p o d e o *ius soli* nse e a ’ n e n o d e a d s c p n a s a c a d n a n z a

⁴⁷ Per la popolazione di nazionalità non greca (come ad esempio bananesi), che ama a *homogeneis*, e a necessaria o possiede e a “Ca a d d e n à *Homogenis*”, a c s o g g e h a n n o d o d o p o 5 a n n d e s d e n z a n e P a e s e P e g s a n e n o n d e n a g e c a (c o m e p a e n d c a d n g e c o d c a d n c o m n a , g a p o c , a p o d e s d e n n e P a e s e d a a m e n o 5 a n n) , n o n n p o s s e s s o d n a “C a a d d e n à *Homogenis*” (d e n a l l o g e n e i s) , e a n e c c e s s a o e s s e e n p o s s e s s o d n a c a a d s o g g o n o a e m p o n d e e m n a o C o n e m e n o a a c a p a c à d e s s e e c a n d a , p o , a e g g e p e v e d e v a e o e q s e s v 2 a n n d e à (a n z c h é 8 n e c c e s s a p e v o a e) ; n a c o n o s c e n z a “s c e n e” d e a n g a g e c a ; a p o s s b à d c o n c o e e s o o p e a c a c a d c o n s g e e c o m n a e o d p a m e n a e (e n o n a n c h e p e q e a d s n d a c o)

⁴⁸ I q a e h a c o n e m a o a p e c e d e n e d e c s o n e d e a Q a a C a m e a d e e b b a o d e 20 Ved D Ch s o p o o s , *Greek State Council strikes down ius soli and local voting rights for third country nationals: an alarming post scriptum to the Greek citizenship reform*, e p e b e a ’ n d z z o h p // e d o c z e n s h p e / n e w s / c z e n s h p - n e w s / 4 4 4 - g e e k - s a e - c o n c - s k e s - d o w n - s s o - a n d - o c a v o n g - g h s - o - h d - c o n - y - n a o n a s - a n - a a m n g - p o s s c p - o - h e - g e e k - c z e n s h p e o m , 9 m a z o 20

⁴⁹ N e m o v a z o n d e a s e n z a , n a , s a e m a c h e a) e g s a o e c o s z o n a e z z a c o s a n e m e e m n e “p o p o o” c o m e c o m p o n e n e d e o S a o , c o m p o s o d a ’ n s e m e d e c a d n g e c , s o g g e d o a d s o v a n à , o s s a a o e d e g m a z o n e d e o S a o e d e s o e n e o a (c o m p e s g e n o c a) ; b) s p e a n o s o a p o p o o q e d e p a c o n n e s s c o n ’ e s e c z o d e a s o v a n à , c o m e d d v o e d e s s e e e e a n o a e e e z o n p o c h e , q a n o a q e e o c a ; c) d c o n s e g e n z a , s m d s p e a n o s o a c a d n g e c , n o n e s s e n d o p o s s b e p e e g s a o e o d n a o e s e n d e s o g g e o a a g g n e n d o p e s o n e c h e n o n h a n n o a c a d n a n z a g e c a ; d) c o v a e , n p a c o a e , p e g s a n e e x a c o m n a , v s o c h e c a d n c o m n a p o s s o n o p a e c p a e e g m a m e n e a e e e z o n o c a , e s s e n d o p o s s b m a z o n d e a s o v a n à n a z o n a e n o z a d e a p a e c p a z o n e d e a G e c a c o m e m e m b o d e ’ U n o n e e o p e a

⁵⁰ Ved D Ch s o p o o s , *Access to Electoral Rights – Greece*, E u o p e a n U n v e s y I n s e – R o b e S c h m a n C e n e o A d v a n c e d S d e s – E U D O C z e n s h p O b s e v a o y , F e n z e , g g n o 20 3 , p p e 6

⁵¹ Ved J Shaw, *Citizenship and Electoral Rights in the Multi-Level Euro-Polity: the case of the United Kingdom*, n H L n d a h (a c a d) , *A right to Inclusion and exclusion? Normative Fault Lines of the EU’s Area of Freedom Security and Justice*, H a , L o n d o n , 2009, p p 24 -259



Paesi del *Commonwealth*⁵² che hanno il permesso di entrare e restare nel Regno Unito, ai quali è attribuito il diritto di voto per le elezioni tenute ad ogni livello; in secondo luogo, simili diritti sono concessi anche ai cittadini irlandesi, ciprioti e maltesi.

Una situazione che, tuttavia, presenta ulteriori elementi di complessità. Nel Regno Unito, infatti, a partire dall'*Immigration Act* del 1971, vengono previste condizioni restrittive per l'ingresso e la residenza in Gran Bretagna dei cittadini del *Commonwealth* (c.d. *Right of Abode*): in tal modo, viene nei fatti bloccata l'estensione della cittadinanza politica a persone che, pur possedendo la "cittadinanza come appartenenza", non sono più titolari del diritto di soggiorno, non potendo di conseguenza risiedere in Gran Bretagna e partecipare alle elezioni (distinzione che è stata poi confermata con il *British Nationality Act* del 1981⁵³). Le discussioni più recenti, inoltre, hanno messo in dubbio l'effettiva utilità del tradizionale sistema di riconoscimento dei diritti elettorali per i cittadini di tali territori, al fine di circoscriverne l'ampiezza: un'idea che è stata ventilata da tutti i principali schieramenti politici⁵⁴, senza tuttavia essere concretizzata in precisi progetti di riforma⁵⁵.

Possono essere inserite tra le discipline "selettive", poi, anche le normative presenti nei Paesi dell'Europa meridionale, nei quali la situazione resta in costante movimento, vista anche la natura flessibile e "dinamica" delle disposizioni in vigore. Risultano estremamente articolate, in particolare, le discipline di Spagna e Portogallo, soprattutto per la rilevanza che rivestono gli "accordi di reciprocità" per il concreto accesso ai diritti politici⁵⁶.

Per quanto riguarda la normativa spagnola, infatti, è da subito opportuno rilevare come agli stranieri extracomunitari residenti non siano garantiti, in generale, diritti elettorali. La Costituzione, tuttavia, lascia aperta (all'articolo 13) una duplice possibilità per la loro estensione con riferimento alle elezioni locali: a) l'approvazione di una legge che regoli in generale la materia per tutte le categorie di stranieri; b) l'"opzione politica", ossia la firma di accordi bilaterali con alcuni Paesi per la concessione di diritti politici ai propri cittadini. Il legislatore spagnolo ha così privilegiato la seconda alternativa, non approvando una legge generale e firmando, a partire dal 2007, una serie di accordi bilaterali, in

⁵² Per "c ad n de Paes de *Commonwealth*", s n ende c ad n a) de Paes de *Commonwealth* (che, o e a Regno Un o, comp endono An g a e Ba b da, A s a a, Bahamas, Bang adesh, Ba bados, Be ze, Bo swana, B ne , Came n, Canada, C p o, Dom n ca, Iso e F j , Gamb a, Ghana, G enada, G yana, Ind a, G ama ca, Kenya, K ba , Leso ho, Ma aw , Ma es a, Ma d ve, Ma a, Ma s, Mozamb co, Nam b a, Na , N ova Ze anda, N ge a, Pak san, Pap a N ova G nea, R anda, Sa n K s e Nev s, S L ca, S V ncen e G enad nes, Samoa, Seyche es, S e a Leone, S ngapo e, Iso e Sa omone, S d A ca, S Lanka, Swaz and, Tonga, T n dad e Tobago, T va , Uganda, Rep bb ca Un a de a Tanzan a, Van a , Zamb a, Z mbabwe); b) de Te o b ann c d'o ema e (Ang a, Be m da, Te o de 'An a co b ann co, Te o o b ann co de 'Oceano Ind ano, Iso e Ve gn B ann che, Iso e Cayman, Iso e Fa k and, G b e a, Mon se a, P ca n, San 'E ena e d pendenze, Geo g a de S de so e Sandw ch Me d ona , Zone d sov an à s C p o, Iso e T ks e Ca cos); c) de e D pendenze de a Co ona B ann ca (Iso a d Man, Iso e de C ana e)

⁵³ Con a e n e ven o, n a , sono sa p evs e p d ve s d c ad nanza (*British citi ensHIP, British Dependent Territories citi ensHIP, British Overseas Citi ensHIP*), che a b scono d o d vo o con a so a cond z one de a es denza; s conosce av a a so c ad n b ann c *stricto sensu* d o d ng esso e es denza senza es z on s e o o de Regno Un o Ved E G osso, *Le vie della cittadinan a. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, CEDAM, Padova, 997, p 4

⁵⁴ S a a d dee che s p esen ano n nea con av s one de d o d vo o q a e segno d s n vo de a c ad nanza b ann ca

⁵⁵ C L Khada , *Access to Electoral Rights – United Kingdom*, E opean Un ve s y Ins e – Robe Sch man Cen e o Advanced S des – EUDO C zensHP Obs va o y, F enze, g gno 20 3, pp 9 e 0

⁵⁶ Anche Rep bb ca ceca e Ma a p evedono, ne p op es cos z ona , a poss b à d es ende e vo o a ve o oca e s a base de a "cond z one d ec p oc à" a momen o, pe ò, a Paes non hanno s ga o a c n acco do n a senso



particolare con Paesi dell'America Latina, culturalmente e linguisticamente affini alla Spagna⁵⁷. In tal modo, è stato assicurato il diritto di voto per le elezioni locali (ma non la possibilità di candidarsi, esclusa da tutti gli accordi firmati) ad alcune categorie “selezionate” di stranieri extracomunitari, che siano residenti nel Paese da almeno 3 o 5 anni (a seconda della nazionalità del cittadino straniero) e che rispettino la “condizione di reciprocità”: possono partecipare alle elezioni amministrative solo i cittadini di quei Paesi che a loro volta accordano tale diritto ai cittadini spagnoli⁵⁸.

Va evidenziato, ad ogni modo, il ruolo cruciale rivestito dalla residenza quale criterio allocativo delle prestazioni, di modo che vari strumenti sono utilizzati per favorire la promozione di forme innovative e differenziate di cittadinanza sociale di natura soprattutto locale⁵⁹.

Quanto al Portogallo, è opportuno rilevare come, analogamente all'esperienza spagnola, non sia presente in generale per alcun tipo di elezione un diritto di voto per cittadini di Paesi non EU che non abbiano “accordi di reciprocità” o legami culturali con il Paese. Ciononostante, per alcune tipologie di stranieri⁶⁰ è garantito il diritto di voto per le elezioni nazionali (solo cittadini brasiliani⁶¹) o locali (cittadini dei Paesi membri della *Comunidade de Países de Língua Portuguesa* – CPLP), previa residenza di almeno 2, 3 o 4 anni e a “condizione di reciprocità”. Sempre a “condizione di reciprocità”, inoltre, il diritto al voto per le elezioni locali è garantito anche a cittadini di altri Paesi che abbiano risieduto in Portogallo per almeno 5 anni: si tratta dei cittadini di Argentina, Cile, Islanda, Norvegia, Perù, Uruguay e Venezuela⁶².

3.2 Le peculiari esperienze di Francia e Germania

In altri importanti Paesi europei, come la Francia e la Germania, un riconoscimento diretto del diritto di elettorato per gli stranieri extracomunitari non è invece attualmente presente: un elemento che deriva, in particolare, dalla rilevanza del legame che sussiste tra cittadinanza e voto.

In Francia, questa situazione è essenzialmente conseguenza della stretta connessione tra l'idea di cittadinanza e la concezione di sovranità nazionale: la relazione tra *nationalité* e *citoyenneté*, concetti che non coincidono ma che non possono essere del tutto disgiunti, ha fatto sì che la prima sia ancora l'unica via per rendere realmente completi i diritti del cittadino⁶³. E ciò nonostante i tentativi volti ad estendere i diritti di voto per gli stranieri extracomunitari residenti si

⁵⁷ Quest'accordo sono stati conclusi con Norvegia, Ecuador, Argentina, Colombia, Cile, Perù, Paraguay, Bolivia, Capo Verde, Islanda, Nuova Zelanda.

⁵⁸ Ved. Rodríguez, *Access to Electoral Rights – Spain*, European University Institute – Robert Schuman Centre for Advanced Studies – EUDO Citizenship Observatory, Firenze, giugno 2013, pp. 4 e 5.

⁵⁹ Spens, ad esempio, a proposito di *padrón municipal*, evidenzia la coesistenza di esso con le

⁶⁰ Si tratta essenzialmente di stranieri provenienti da ex colonie, come Brasile, Capo Verde, Angola.

⁶¹ In occasione del referendum del 2000 che ha autorizzato l'adn basanti es denno po oga o osso *status* e g s ess d po c d q e po oghes, così da consentire nascita di “cittadinanza”.

⁶² C. C. Healy, *Access to Electoral Rights – Portugal*, European University Institute – Robert Schuman Centre for Advanced Studies – EUDO Citizenship Observatory, Firenze, giugno 2013, p. 6.

⁶³ Come osserva Gosso: “... a Costituzione ha dimostrato, egando concetto di *peuple* a quello di *nation*, designa che il popolo sovrano si è reso come l'insieme dei *nationaux*. Da qui la coincidenza tra *nationaux* e *citoyens*, e l'escusione, per chi non sia in possesso della *nationalité française*, della possibilità di *participer a l'autorité souveraine*” C. E. Gosso, *Cittadini per amore – cittadini per forza*, op. cit., pp. 526-527.



siano moltiplicati nel corso del tempo (in particolare negli anni ottanta e in una fase più recente, grazie all'azione di François Mitterrand e di François Hollande), senza tuttavia riuscire ad essere concretizzati in testi normativi.

Per quanto riguarda l'ordinamento tedesco, invece, ha giocato in questo caso un ruolo essenziale l'azione della giurisprudenza costituzionale. Il tentativo di due *Länder* volto ad estendere il diritto di voto per le elezioni locali, infatti, è stato immediatamente bloccato dall'intervento del Tribunale costituzionale federale. Le discipline approvate dal *Land* Schleswig Holstein e dalla Città Stato di Amburgo⁶⁴, infatti, sono state dichiarate incostituzionali dal *Bundesverfassungsgericht* nell'ottobre del 1990 (BVerfGE 83, 37 e BVerfGE 83, 60) in base ad un'interpretazione sostanzialistica dell'espressione "*Volk*": con la nozione di "popolo" prevista dall'articolo 20 della *Grundgesetz* va difatti inteso il "popolo tedesco" e, di conseguenza, solo i cittadini risultano compresi all'interno del corpo elettorale⁶⁵. Una decisione⁶⁶ che, sommata alla tradizionale contrarietà dei principali partiti di centro destra (CDU CSU), ha bloccato riforme simili proposte a livello federale o decentrato (come, ad esempio, nella città Stato di Berlino). Da più parti (in particolare dai partiti *Die Grünen* e *Die Linke*), tuttavia, si è osservato come la concessione del diritto di voto per i cittadini comunitari per le elezioni europee e locali abbia già di fatto intaccato il dogma della nazionalità tedesca, rendendo di conseguenza la distinzione tra cittadini comunitari ed extracomunitari illegittima per contrasto con i principi di una moderna democrazia liberale⁶⁷. Negli ultimi anni, allora, basandosi su simili considerazioni, sono stati riproposti a livello decentrato svariati progetti di riforma volti ad estendere il diritto di voto per le elezioni locali agli stranieri residenti, sperando in una sorte migliore rispetto al passato: la più recente di queste iniziative è stata intrapresa a Brema, dove SPD e Verdi hanno approvato in prima lettura nel gennaio del 2013 una proposta di legge che si muoveva in tale direzione (fissando quale criterio una residenza minima di 5 anni), chiedendo tuttavia alla Corte costituzionale del *Land* (*Bremer Staatsgerichtshof*) un "controllo preventivo" di legittimità sul testo (che dovrebbe essere esaminato nei prossimi mesi) prima di procedere alla sua seconda votazione, così da cercare di dotare il progetto di un autorevole supporto giuridico⁶⁸.

È necessario rilevare, ad ogni modo, come in queste esperienze, se è vero che manca attualmente un riconoscimento diretto dei diritti elettorali degli stranieri extracomunitari, è un fatto che i criteri di acquisto della cittadinanza, cui è collegato il diritto di voto, siano più flessibili di quelli italiani. Si pensi, in particolare, al tipico "*double droit du sol*" vigente in Francia⁶⁹, così come allo *ius soli* temperato da requisiti di residenza previsto nell'ordinamento tedesco a

⁶⁴ In particolare, a discipina approvata da *Land* Schleswig-Holstein estendeva il diritto di voto per le elezioni locali ai cittadini comunitari che possiedono un domicilio stabile in un Paese dell'Unione Europea, men e q e a do a da a C à-S a o d Amb go a b va a e d o a g s a n e che osse o mas ne e o o ede a e pe a meno 8 ann

⁶⁵ Ved D Po ena, *Il Problema della cittadinanza a. Diritti sovranità e democrazia*, G app che , To no, 20 , p 8 ss

⁶⁶ Con a q a e *Bundesverfassungsgericht* ha ch a o che ' n co modo pe amp a e d po c deg s a n e e a q e o d a c a e a o o na a z z a o n e, a ave so na o ma de a egge s a c ad n a n z a (che, n e e , è s a a app o v a n e 1999)

⁶⁷ C L Ped o z a, *Access to Electoral Rights – Germany*, E o p e a n U n v e s y I n s t e – R o b e Sch m a n C e n e o A d v a n c e d S t d e s – E U D O C z e n s h p O b s e v a o y, F e n z e, g g n o 20 3, p 7 ss

⁶⁸ Magg o n o m a z o n s a p o p o s a d e g g e s o n o e p e b a ' n d z z o h p // w w w s p d - a k o n - b e m e n d e / o p - h e m e n / w a h e c h h m

⁶⁹ La semp ce nasc a n e e o o n a z o n a e n o n e v a n a a n d e ' a b z o n e d e a c a d n a n z a, se n o n p e m n o g d a p o d o d g e n o s c o n o s c o c h e n o n a s m e o n o a o o n a z o n a à; s a p e ò a n c e s e g o (e g m o n a a e) n a o n F a n c a q a n d o a m e n o n o d e d e g e n o v s a n a o, q a n q e s a s a c a d n a n z a



seguito della riforma del 1999⁷⁰. Il che mette ancora una volta in evidenza le pesanti lacune della normativa italiana in tema di integrazione e rappresentanza politica.

3.3 Alcuni spunti di sintesi

Dalla breve analisi che abbiamo provato a tracciare emerge l'estrema varietà delle soluzioni normative adottate. È evidente, tuttavia, come nei vari testi costituzionali europei il legame tra cittadinanza e diritti politici resti molto forte, a tratti insuperabile⁷¹: sebbene ciò abbia nei fatti lasciato le elezioni politiche nazionali praticamente ad esclusivo appannaggio dei cittadini, non ha vincolato in modo altrettanto stretto i legislatori europei rispetto alle elezioni amministrative.

La maggior parte degli Stati europei concede infatti alcuni diritti elettorali ai cittadini extracomunitari, sulla base di tre principali motivazioni: a) legami storici o culturali (come ad esempio avviene per il Regno Unito); b) la reciprocità (come nell'esperienza spagnola e portoghese); c) la valorizzazione del criterio della residenza (come nella maggior parte dei casi analizzati). Le prime due condizioni utilizzano di fatto la cittadinanza di origine dei migranti come criterio selettivo per l'estensione dei diritti politici, anche con riferimento alle elezioni politiche nazionali; la terza, invece, valorizza l'appartenenza di tipo territoriale, favorendo un'estensione dei diritti che è generalmente limitata a livello locale e, in casi più rari, a livello regionale. Ciò suggerisce come, da un lato, resti ferma la convinzione dell'impossibilità di sostituire in toto il processo di naturalizzazione per la completa adesione ad una comunità politica, ma, dall'altro, si reputi ormai necessario aprire a forme inclusive di voto a livello locale come trampolino verso una piena uguaglianza politica⁷².

Il diritto di voto amministrativo per gli stranieri residenti, in particolare, viene riconosciuto in modo assai differenziato con riferimento: a) ai soggetti (tutti i cittadini stranieri, solo alcuni gruppi nazionali, solo alcune nazionalità a "condizione di reciprocità", solo cittadini europei); b) ai requisiti richiesti (possesso di un titolo di soggiorno permanente o di una durata di residenza variabile); c) al livello cui si consente di votare (municipale, provinciale, regionale, cantonale)⁷³. Si passa così da esperienze in cui il diritto di voto è concesso senza particolari restrizioni (come in Irlanda), a Paesi che non lo prevedono affatto (come Italia, Francia e Germania) o lo sottopongono a requisiti di residenza più o meno ampi o a condizioni ulteriori e maggiormente restrittive (come ad esempio le "condizioni di reciprocità" previste

⁷⁰ È s a a n a modo n odo a, accan o a ad z ona e c e o de o *ius sanguinis*, 'acq s z one a o ma ca de a c ad nanza pe g d s an e che nascono n Ge man a, p ché a meno no de gen o s eda ab a men e e ga men e ne Paese da a meno o o ann e goda de d o d soggo no a empo nde e m na o

⁷¹ C U H Q e c a, *I diritti politici dello straniero*, A acne, Roma, 20 2, p 33 ss

⁷² C J -T A gh , R Ba böck, M Co ye , D H cheson, M Mo a , L Khada , J Shaw (a c a d), *Franchise and electoral participation of third country citi ens residing in the European Union and of EU citi ens residing in third countries*, E opean Pa amen - E opean Un on, magg o 20 3, p 50 ss

⁷³ C G T n o , *Panorama interna ionale*, op c , p ss



su posizioni meramente statiche, ma deve indirizzarsi verso “una progressiva ricongiunzione tra ‘Paese reale’ e ‘Paese legale’”⁸¹.

È necessario osservare, dunque, come a livello nazionale la ricerca di una maggiore partecipazione politica degli stranieri extracomunitari non si sia mai spenta ed anzi sembri progressivamente aumentata negli ultimi tempi, come dimostrano, ad esempio, le recenti iniziative di legge presentate in Parlamento, rafforzate dal sostegno fornito dal nuovo Ministro dell’Integrazione Cécile Kyenge Kashetu⁸².

Prima di esaminare le proposte di legge che riteniamo più rilevanti, tuttavia, è opportuno dare conto preliminarmente del dibattito, da sempre acceso in Italia a livello politico e dottrinale, circa la fonte necessaria per disciplinare il diritto di voto degli stranieri extracomunitari.

4.1 Il dibattito in tema di diritto di voto: la questione della fonte competente a disciplinare la materia

In generale, è opportuno sottolineare come la dottrina prevalente ritenga che le disposizioni della Costituzione riguardanti i diritti fondamentali che non si riferiscono esplicitamente ai soli cittadini italiani, ma garantiscono un diritto in via generale “a tutti” o in modo impersonale ed astratto, debbano ritenersi implicitamente applicabili anche agli stranieri. Così come a questi ultimi andrebbe comunque riconosciuta una serie di diritti e di libertà che, rientrando nell’ambito delle libertà fondamentali, la dizione letterale del testo costituzionale garantirebbe solo nei confronti dei “cittadini”⁸³.

Una prima tesi, risalente, considera tuttavia i diritti politici esclusiva prerogativa dei cittadini, con la conseguenza che non sarebbe possibile estenderli agli stranieri neanche attraverso una legge di revisione costituzionale; solo i diritti fondamentali universali, in tale ottica, sarebbero riconosciuti a tutti a prescindere dalla cittadinanza, non potendosi comprendere tra gli stessi i diritti politici⁸⁴.

Sono molte, invece, le interpretazioni che ammettono una possibile estensione di simili diritti, anche se con modalità e forme del tutto differenti: rispetto alla fonte competente ad estendere legittimamente il diritto di voto dei “non cittadini”, infatti, il quadro si presenta piuttosto articolato.

Risulta da subito opportuno sottolineare come sia ormai pacifica la tesi che nega spazi di azione a livello decentrato⁸⁵. A seguito delle maggiori competenze assegnate ai comuni dal decreto legislativo n. 267 del 2000 (“Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”, c.d. “TUEL”), infatti, si erano susseguite varie iniziative volte ad allargare

⁸¹ Ved D Poena, *Il Problema della cittadinanza*, op.cit., p. 52

⁸² Depa e e a ne e a de PD, d o g ne congo ese ma d c adnanza a ana, p mo mns o d o g ne a cana n n Gove no de a Rep bb ca

⁸³ C P Bone , *Diritti fondamentali degli stranieri*, epe b e s s o w w w a o d o n , 26 ap e 20 3

⁸⁴ Pe s vedano C Mo a , *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, pp. 53-54; M Mazzo d Ce so, *Sulla soggettività e tutela dello straniero nell’ordinamento italiano*, n AA VV , *Studi in memoria di Gaetano Serino*, G è, M ano, 1966, pp. 36-37

⁸⁵ Ved , da mo, L T a, *Stranieri extracomunitari e apolidi. La tutela dei diritti civili e politici*, G é, M ano, 20 3



concretamente le maglie del diritto di elettorato attivo e passivo⁸⁶. Simili azioni, tuttavia, sono state ostacolate dall'intervento del Governo nazionale, il quale, agendo in sede di controllo di legittimità e con l'avallo sostanziale del Consiglio di Stato⁸⁷, ha di fatto impedito autonome deliberazioni sul punto da parte degli enti decentrati.

La situazione, però, non si presenta altrettanto chiara se si ha riguardo alla fonte di disciplina che dovrebbe essere utilizzata. La possibilità di estendere agli stranieri i diritti politici costituzionalmente riconosciuti ai cittadini italiani (e, in modo particolare, il diritto di elettorato attivo e passivo), nonché i limiti che tale possibilità incontra e la necessità o meno di ricorrere a norme di revisione costituzionale qualora tale estensione concerna il solo voto amministrativo negli enti locali o il voto nelle elezioni regionali, costituiscono temi da tempo dibattuti in dottrina e già in passato oggetto di confronto parlamentare⁸⁸.

La riflessione costituzionalistica, sul punto, ha fatto emergere diversi orientamenti.

L'interpretazione che ad oggi risulta maggioritaria reputa le attuali previsioni costituzionali non in grado di consentire, senza apposita revisione della Costituzione, l'estensione agli stranieri del riconoscimento dei diritti propriamente politici, il cui esercizio dovrebbe pertanto al momento intendersi riservato ai soli cittadini italiani. E ciò con particolare riferimento al diritto di elettorato attivo e passivo (articolo 48 della Costituzione)⁸⁹, della facoltà di richiedere i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione, del diritto di rivolgere petizioni alle Camere (articolo 50), del diritto all'accesso alle cariche elettive ed agli uffici pubblici (articolo 51). Il diritto di voto locale (e regionale), perciò, potrebbe essere legittimamente riconosciuto agli stranieri, ma solo attraverso l'approvazione di un'apposita legge costituzionale⁹⁰.

Appare diversamente orientata, invece, la tesi che, basandosi sulla distinzione tra "voto politico" e "voto amministrativo", considera possibile estendere quest'ultimo anche agli stranieri extracomunitari senza che sia necessaria l'approvazione di una riforma costituzionale. L'impossibilità di intervenire per il tramite di una legge ordinaria, infatti,

⁸⁶ Genoca, n. a., gazenpa coeaeapevson dega co 6 e 8 comma 5 de TUEL, hanno acquisito maggior spaziazione e avamene a a p omozione de e ome d pa ec paz one a v a p bb ca oca e Ved F Scago, *Articolo 8*, n. M Be o ss (a c a d), *L'ordinamento degli enti locali*, I M no, Bologna, 2002, p. 9 ss; T F G ppon, *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, n. *Forumcostituzionale.it*, 2006, p. ss

⁸⁷ Acn com n (come Genova, Ancona e Torino), avevano ad esempio modca o p op sa com na pe conosce e anche a c ad n exacom na d o d e e o a o (a vo e pass vo) pe e e ez on de cons g o com na e, de sindaco, de cons g c cose z ona. Ten a v che sono sa pe o avo da 'ese c zo de po e d ann amen o s ao d na o da pa e de Gove no, che, a seg o de pa e de Cons g o d Sa o (s a a de pa e n 8007 de 28 g o 2004 eso da a Sez one II, n 977 /04 de 6 ma zo 2005 eso da a Sez one I, n 074/04 de 6 g o 2005 eso da 'Ad nanza de e Sez on I e II), ha cassao e d spos z on no ma ve oca (d P R 7 agos o 2005, d P R 20 ma zo 2006, d P R 3 ap e 2006)

⁸⁸ Pe na cos z one p n a e de vas o d ba o do na e s ema s veda A A gos no, *I diritti politici dello straniero*, Jovene, Napo, 2006; D Sa do, *Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti*, n. *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 00, 2 g o 20 0

⁸⁹ Pe s vedano C Espos o, *I partiti nella Costituzione italiana*, n. AA VV, *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giè, M ano, 1952, p. 40 ss; F Lanches e, *Voto diritto di* – *Diritto pubblico*, n. *Enciclopedia del Diritto*, XLVI, M ano, 1993, p. 07 ss; E Cas o na, *Introduzione allo studio della cittadinanza a. Profili ricostruttivi di un diritto*, Giè, M ano, 1997, p. 20; P Ba e, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1998, p. 75

⁹⁰ S pens, ad esempio, a q an o d ecen e a e ma o da Mass m ano Mezzano e "s c amen e, 'a a e con o maz one de e soc e à m e n che pe me e d ene e s pe a o, so o p o o c a e, d spos o de 'a 48 Cos; so o p o o o ma e, nvece, a d spos z one po a nev ab men e a sba a e a s ada vo a ad es ende e a e d o pe am e d on s bcos z ona, n mancanza d na cope a d ago cos z ona e" C M Mezzano e, *Il diritto di voto degli immigrati a livello locale ovvero la necessità di introdurre una espansive censh p*, n. *Forumcostituzionale.it*, novemb e 20 2, p. 7



risulterebbe condivisibile con riferimento a diritti direttamente afferenti all'esercizio della sovranità ex articolo 1 della Costituzione (tra i quali l'elettorato attivo e passivo alle elezioni politiche), ma darebbe luogo a conseguenze eccessivamente rigide se generalizzata⁹¹. In particolare, il concetto di sovranità dovrebbe essere a tal scopo essenzialmente ricondotto a quello di "legislazione" (dato che, come già evidenziato da Bodin, l'essenza della sovranità starebbe soprattutto nel potere di "dare le leggi" a tutti), da ciò facendo discendere l'impossibile estensione tramite legge ordinaria del diritto di voto per gli stranieri extracomunitari non solo per le elezioni nazionali, ma anche per quelle regionali (restando invece ammissibile l'estensione per le elezioni amministrative locali)⁹².

In base ad una terza opzione interpretativa, poi, la scelta sull'estensione del diritto di voto (tanto "politico" quanto "amministrativo") agli stranieri sarebbe essenzialmente rimessa alla discrezionalità politico parlamentare⁹³: sembra infatti "tutto da verificare se, in una Costituzione imperniata sull'affermazione della sovranità popolare e sul riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, il diritto di voto non debba ritenersi un diritto fondamentale ed inviolabile al pari di altri, che come gli altri, per quanto costituzionalmente garantito ai (soli) cittadini, non esclude una possibile estensione, per via di legislazione (anche ordinaria) a (particolari categorie di) non cittadini"⁹⁴.

Infine, secondo un'interpretazione ancora più "aperta" delle previsioni costituzionali vigenti, lo straniero stabilmente residente sarebbe già titolare del diritto di voto: quest'ultimo, infatti, dovrebbe essere riconosciuto quale necessaria implicazione della proclamazione, nell'articolo 1 della Costituzione, del principio democratico, imponendo così "di considerare irrilevante (o di superare) la lettera dell'articolo 48 Costituzione, pena la perdita di democraticità dello Stato"⁹⁵. Più precisamente, si è sostenuto che: "l'intitolazione ai 'cittadini' del diritto di voto possa, o meglio debba, essere superata, se si ragiona coerentemente rispetto alle norme costituzionali che sanciscono il principio democratico, o riconoscono i diritti inviolabili dell'uomo, o attribuiscono in capo a 'tutti' i doveri (politici), intervenendo altresì *ad adiuvandum* altre disposizioni (si pensi all'asilo, al riferimento al diritto e alla giustizia internazionale, o alle libertà di riunione o di associazione). Se si rilegge la Costituzione con gli occhi volti ai diritti umani universali e ad una

⁹¹ In senso ved M L c an, *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, in Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, *Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati*, A. de 2 giugno 1999, Dipartimento di Scienze Politiche, Roma, p. 30 ss. Con la ved D. Poena, *Il Problema della cittadinanza*, op. cit., p. 59 ss., che a proposito della decisione della Corte Costituzionale n. 48 del 2004 (che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 48 della Costituzione) ha osservato che "il riferimento al diritto di voto per gli stranieri non è un diritto fondamentale ed inviolabile, ma un diritto di partecipazione politica".

⁹² Ved M L c an, *La partecipazione politica e i migranti*, in venuta a Seminars *La Repubblica e le migrazioni*, organizzato da ISS RFA - CNR in collaborazione con la Camera dei Deputati, Roma, 2 giugno 2003 (in corso di pubblicazione).

⁹³ Enrico Grosso, ad esempio, afferma che "decidere se e a che condizioni debba essere accordato il diritto di voto agli immigrati, o ancora se e a che condizioni debba essere accordato il diritto di voto ai cittadini, uomini e donne, che hanno agito in modo magisterale" C. E. Grosso, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, op. cit., p. 24.

⁹⁴ Ved M C n be, *Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza*, in *Forum costituzionale.it*, 2004.

⁹⁵ C. A. A. Gosno, *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, in *Costituzionalismo.it*, 3 aprile 2004.



vivono in una determinata comunità quale scriminante per il riconoscimento dei diritti politici, però, non sembra oggi in grado di includere realmente tutti coloro che ne fanno parte, estromettendo alcuni (come gli stranieri regolarmente residenti) dal rapporto di immedesimazione tra governati e governanti¹⁰¹. Da più parti, inoltre, si rileva come il collegamento tra cittadinanza e diritti (in primo luogo politici) non abbia nulla di ontologico o necessitato, visto che alcuni diritti considerati di cittadinanza in certi ordinamenti, in altri sono riconosciuti come diritti della persona, e viceversa¹⁰². Non si capisce allora la ragione per la quale taluni diritti (e doveri) “non politici” e tradizionalmente qualificati come civili e sociali, ma strettamente connessi alla partecipazione dell’individuo alla vita della comunità, sono riconosciuti dall’ordinamento allo straniero, mentre quelli politici no¹⁰³. E ciò visto anche come i relatori all’Assemblea costituente del vigente Titolo IV (Parte I) della nostra Costituzione non mancarono di sottolineare come i diritti politici fossero “corollario e presupposto insieme delle libertà civili e delle libertà sociali” nell’ambito del principio democratico¹⁰⁴. L’imposizione di un accesso differenziato degli stranieri al godimento di tali diritti, pertanto, non sembra trovare un riscontro certo e convincente all’interno del testo costituzionale¹⁰⁵, consentendo a nostro avviso scelte di tipo “estensivo” da parte del legislatore ordinario, non solo in uno, ma in entrambi gli ambiti considerati¹⁰⁶ (dovendo

de a pa epaz one a va ad na com n à po ca n c c s den ca” C T F G ppon , *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell’estensione del diritto di voto in ambito locale*, op c , p 6

¹⁰¹ Pe a c ne cons de az on gene a s a con add z one c ad nanza- n ve sa à de d , ved A Agos no, *L’ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, Jovene, Napo , 2005, p 409 ss P ù d ecen e no e, s è so o nea o come ’ese c z o de d po c es anco a s e amen e ega o a possesso de a c ad nanza ega e e q nd sos anz a men e a conce , q a a appa enenza e ’den à, che appa ono ogg o emen e n c s C A Lo o, *Prime osserva ioni su eguaglian a e inclusione*, Tes o ved o ed amp a o de a e az one en a a Sem na o de “G ppo d P sa” con do o and de e d sc p ne g sp bb c s che s ema *Sovranità statale costituzionalismo multilivello e dialogo tra le Corti*, Sc a (Regg o Ca ab a), 2 se emb e 20 2, epe b e s *Consultaonline.it*, 26 o ob e 20 2, p 4

¹⁰² C F Ippo o, *Cittadinan a e cittadinan e. Tra inclusione ed esclusione*, n M Campede , P Ca ozza, L Pep no (a c a d), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinan a e istitu ioni sociali*, I M no, Bo gna, 20 0, p 20 La va ab à da o dnamen o a o dnamen o d a a b z on ende ebbe n a modo o ma pa ese “ ’a b a e à de a manca a n ve sa zzaz one de d de c ad no”, che cos ebbe “ n m e e n’apo a de ’od e na democ az a” C L Fe ajo , *Principia iuris. Teoria del diritto e della democra ia – vol. I – Teoria del diritto*, Ed o La e za, Roma- Ba , 2007, pp 740, 749 e 828

¹⁰³ C ò me e n ev denza n p ocesso che, come g à so o nea o da pa e de a do na, p ocede ad n’es ens one de d che non avv ene secondo n o d ne c ono og co semp e p ec so – n “ a nd ana”, secondo a no a p ospe va d Ma sha – che vede p ma p o a s d po c e q e c v ed n mo q e soc a C A R gge , C Sa aza , “*Ombre e nebbia*” nel riparto di competen e tra Stato e Regioni in materia di emigra ione/immigra ione dopo la riforma del Titolo V, n M Revenga Sanchez (a c a d), *I problemi costituzionali dell’immigra ione in Italia e Spagna*, Va enc a, 2005, p 57

¹⁰⁴ C B Ca av a d To o, *I diritti politici dei “non cittadini”. Ripensare la cittadinan a: comunità e diritti politici*, n AA VV , *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale dell’Associazione italiana dei costituzionalisti. Cagliari 16-17 ottobre 2009*, Jovene, Napo , 20 0, p 33 ss Va a o , da q es o p n o d v s a, so o neano come d soc a , se non vengono s ppo a da na base d d po c , sch ano d es a e ag e evocab , q as s a asse d na concess one de c ad n e con on d outsider a c non s n ende a b e bene c o p eno de ’appa enenza (endendo ch a a, n de n va, a o o q a ’ca z one come “c ad n d se e B”) C M Amb os n , *Sociologia delle migra ioni*, I M no, Bo gna, 2005, p 2 7

¹⁰⁵ Da avo de ’Assemb ea cos en e, n a , semb ano eme ge e d e concez on de d po c , che s a ancano a o o s men o de a democ az a (mpos az one coe en e con ’o zzon e de d n ve sa) o a b o de a naz ona à (concez one ado a ne a se va a c ad n) Se dag n e ven s ema de vo o deg a an a ’es e o e da q e s d deg a an non appa enen a a Rep bb ca s p ò ded e n o e e men o a a naz ona à (e na conseg en e ch s a ne con on deg s an e non “naz ona ”), eme gono anche sp n n senso con a o, che oca zzano ’a enz one s egame a democ az a e d po c C A Agos no, *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, op c , p 45

¹⁰⁶ Una p ospe va va da ne ’o ca d n poss b e s pe amen o de cos an e o en amen o de a g sp denza cos z ona e che esc de da d po c “non c ad n” (sen enze n de 968, n 438 de 993, n 26 de 995, n 72 de 999), amme endo pe ò o o co nvo g men o ne dove d d esa de a Pa a (sen enza n 72 de 999) e d so opos z one a ’mpos z one sca e



ragionevole (alla luce delle previsioni della CEDU) limitare il diritto di voto in caso di assenza di una stretta connessione col territorio, ragionando *a contrario* appare ancor più ragionevole estendere tale diritto ai soggetti che una simile connessione possono vantarla, come gli stranieri extracomunitari residenti da un periodo minimo di tempo.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, pertanto, non sembrano sussistere chiari impedimenti di carattere costituzionale ad un intervento del legislatore ordinario che attribuisca il diritto di voto agli stranieri extracomunitari per le elezioni regionali e locali¹¹³.

4.2 Le più recenti proposte di riforma

4.2.1 Disegni di legge costituzionale

Come rilevato in precedenza, sebbene la teoria che nega il possibile intervento per il tramite della legge ordinaria non sia del tutto convincente, resta tuttora questa l'interpretazione maggioritaria. Ciò ha comportato, di conseguenza: l'abbandono (o la riformulazione "restrittiva") nel corso del tempo di alcuni progetti di legge ordinaria¹¹⁴ e la presentazione in Parlamento di vari disegni di legge di revisione costituzionale¹¹⁵.

Concentrandoci sui progetti presentati più di recente, giova subito sottolineare come sebbene il loro scopo di fondo risulti sostanzialmente il medesimo, ossia quello di estendere i diritti politici degli stranieri extracomunitari, le proposte abbiano contenuti in parte differenti. In un caso, ci si limita alla modifica del solo articolo 48 della Costituzione, introducendo direttamente nel testo costituzionale l'estensione del suffragio¹¹⁶; in altri casi, invece, le proposte hanno un contenuto più articolato, proponendosi la modifica sia dell'articolo 48 che dell'articolo 51 della Costituzione, salvo poi

predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana spagnola e portoghese Madrid 25 - 26 settembre 2008, epe b e s www.cortecostituzionale.it, pp 66 e 67

² Ha y Sh nd e è n c ad no ngese che v ve n I a a, ad Asco P ceno, con a mog e a ana da o e 5 ann , so ando così m e che a eg s az one ngese mpone a n de vo o g ng es d'o eman ca che non anno o no ne Regno Un o da a meno e s , n a , pe dono d o d vo o Una no ma va che m a ce amen e a e d o, ma che, ad av so de a Co e, non vo a 'a co o 3 de P o co o n CEDU (d o a be e e ez on e vo o), cons de a o anche m a g ne d app ezzamen o d c godono e assem bee eg s a ve naz ona ne a ego amen az one de e e ez on pa amen a In a modo, s a va a s a e che "a m az one mpos a da o S a o conven o d o d vo o de co en e p o esse e cons de a o p o po z ona a a o scopo eg mo pe seg o La Co e s ene pe an o sodd s a a de a o che a eg s az one con es a a ag g nga ng s o p no d eq b o ag ne ess ngoco, va e a d e, a 'a en co ne esse de co en e, n q an o c ad no b ann co, d pa ec pa e a e e ez on pa amen a de s o paese d o g ne e a po ca eg s a va sce a da o S a o conven o d m a e d o d vo o pa amen a e a q e c ad n con 'os z on game con Regno Un o e e c egg , pe an o g a dano pe sona men e"

³ E c o semb a con e ma o da a o che ne a XIII eg s a a e Came e, ne 'esam na e d segno d egge de Gove no AC 3240 (ecan e D sc p na de 'mm g az one e cond z one de o s an e o, po d ven o egge n 40 de 6 ma zo 998), avesse o p ev s o a 'a co o 38 anche 'n od z one de d o e e o a e a vo e pass vo ne e e ez on com na e c cosc z ona pe g s an e o a d ca a d soggo no; n p nc p o che e a no e en nca o n va gene a e anche da 'a co o 2 comma 3 de d segno d egge, dove s d s poneva che o s an e o ego a men e soggo nan e pa ec pa a v a p bb ca oca e ed "ese c a 'e e o a o ne m e con e moda à p ev s da a egge" Sebbene q es ' ma esp ess one, così come 'n e o a co o 38, s ano po s a sopp ess ne co so de 'e pa amen a e a Came a, s cap sce bene come a poss b à d ne ven e s ema con o s men o de a egge o d na a non possa esse e de o esc so e c o da o che, ne caso spec co, 'n e p e az one o ma s ca de a Cos z one e a s a a ne a n modo pe s pe a e 'os z on smo de 'oppos z one Pe na desc z one deg avven men che hanno po a o a camb amen s veda L T co, *I nuovi italiani*, Mondado , M ano, 2005, p 58 ss

⁴ S pens , ad esemp o, a d segno d egge de Gove no AC 3240 de 997 ecan e "D sc p na de 'mm g az one e cond z one de o s an e o", da q a e è s a o esp no e men o a d o d e e o a o a vo e pass vo ne e e ez on com na e c cosc z ona pe g s an e o a d ca a d soggo no

⁵ S a a, n pa co a e, d p oge p esen a ngo co so d d e en eg s a e, p ù evan de q a s ano esse e p oge o AC 464 de 'on T co e a de 200 ; p oge o AC 2374 de 'on P sap a ed a de 2003; p ù ecen p oge AC 76 de 'on P s ch o, AC 889 de 'on Deca o e a , AC 908 de 'on M g o e e a , AS 640 de a sen De Pe sea , de 20 3 Pe n'ana s d ac n d q es p oge ved Came a de Dep a , *Riconoscimento del diritto di voto ai cittadini stranieri - A.C. n. 1464 e abb.*, Se v z o s d , Doss e n 534, 9 genna o 2004

⁶ S a a de a p o pos a AC 889 de 'on Deca o e a , ne a q a e s p o pone d n od e 'es ens one de s ag o eg ona e, p ov nca e, com na e e c cosc z ona e non so o ag s an e ex acom na es den da a meno c nq e ann ne e o o naz ona e, ma anche a sed cenn



Al riguardo, è opportuno difatti precisare come già attualmente, sul piano della legislazione ordinaria vigente, il fondamento del principio dell'estensione della partecipazione e del diritto di elettorato senza discriminazioni di nazionalità e cittadinanza possa essere rintracciato in alcune disposizioni presenti nel decreto legislativo n. 286 del 1998 (“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”) e nel decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL). La prima di queste fonti prevede, all’articolo 2 comma 4, che “lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale”, e, all’articolo 9 comma 4, che “lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato” può, tra l’altro, “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”. In secondo luogo, il dettato dell’articolo 8 comma 5 del TUEL offre un altro importante riconoscimento positivo del rilievo giuridico della partecipazione alla vita pubblica del “non cittadino”, dato che stabilisce che “lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203 e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell’Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti”¹²⁰.

Tali disposizioni, sebbene idonee in linea teorica a creare una valida base d’appoggio per l’estensione dei diritti politici del “non cittadino”¹²¹, scontano nella pratica la loro formulazione generica oltre ad un’eccessiva sinteticità, mostrandosi di fatto quali prospettive poco percorribili.

La normativa vigente, infatti, ha da un lato dato luogo, sia a livello di Statuti regionali, che in Statuti comunali e provinciali¹²², a sviluppi normativi che si sono mostrati diseguali, episodici e frammentari, poco efficaci e spesso ostacolati dall’Esecutivo nazionale (in particolare, come già precedentemente accennato, con riferimento alla possibile estensione dei diritti elettorali del “non cittadino” a livello locale). Dall’altro lato, la necessità di un più organico intervento sul punto da parte del legislatore nazionale era stato anche sottolineato dal Consiglio di Stato: nel parere n. 11074/04 del 6 luglio 2005, infatti, pur confermando come gli articoli 48 e 51 della Costituzione non costituissero un ostacolo insormontabile al conferimento del diritto di elettorato attivo e passivo a chi non avesse cittadinanza italiana, si affermò come gli stessi rendessero comunque necessaria, per l’estensione agli stranieri del diritto di votare ed essere eletti, un’espressa presa di posizione del legislatore statale, solo incompiutamente rinvenibile nell’articolo 9 comma 4 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (e, aggiungiamo noi, nella disciplina vigente più in generale).

²⁰ S a a d na no ma sp a a p nc po secondo c a pa ec paz one deve poss b men e co nvo ge e co o o che soggo nano ne e o o com na e, anche se s an e , n q an o p e ess godono de e p e oga ve che de vano da a cond z one d o de se v z o e da 'en e Ved Se v z o Cen a e Cons g o Com na e d To no, *Gli strumenti di partecipa ione popolare nell'ordinamento istitu iionale del Comune*, To no, 20 novemb e 2009, p 5

² Pa e de a do na, av a, ne ha so o nea o ca a e e essen z a men e s mbo co-p omoz ona e, cos endo so o na so a d “ vo z o p omessa” s a e ebbe na d d s p o z on che hanno man en o a c n accenn n ma e a d pa ec paz one po ca deg s an e ex acom na , senza pe ò ma po e nc de e d e amen e s d o d vo o C T F G ppon , *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costitu iionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, op c , pp 9 e 0

²² V s o che, a 'a o, a d sc p na de a “pa ec paz one popo a e”, ex a co o 6 de dec e o eg s a vo n 267 de 2000, a pa e de con en o m n mo ed essen z a e deg s a



Più nello specifico, il nucleo essenziale della proposta risiede nell'estensione del diritto di elettorato attivo e passivo a chi non sia cittadino italiano nelle elezioni concernenti il Comune, la Provincia, la Città metropolitana e la Regione, sempre che venga rispettato il requisito del soggiorno regolare in Italia da almeno 5 anni¹²⁷.

Si richiede la soddisfazione di tale requisito essenzialmente per assicurarsi che l'esercizio del diritto di elettorato venga riconosciuto a persone ormai coinvolte stabilmente nel tessuto sociale: si è voluto tuttavia escludere il riferimento al permesso di lungo soggiorno CE, in quanto tale titolo, comportando l'accertamento di una determinata capacità economica, avrebbe rischiato di limitare illegittimamente il diritto elettorale per motivi di censo (in violazione del principio costituzionale del suffragio universale).

Quanto alla scelta di prevedere il diritto di voto anche per le elezioni regionali, invece, va osservato come ciò non si muova certo nell'ottica di elidere i poteri riconosciuti alle regioni¹²⁸ ed alle amministrazioni locali¹²⁹, bensì in quella di confermarli ed irrobustirli, così da sostenere, grazie a un quadro nazionale più chiaro, le esperienze avviate in sede statutaria regionale e locale per la partecipazione politico amministrativa ed il diritto di elettorato del "non cittadino"¹³⁰.

A completamento di tali principi generali, viene fatta infine salva la disciplina più favorevole che per il diritto di elettorato fosse (o potesse essere) stabilita a vantaggio dei cittadini dell'Unione europea, sancendo anche come l'iscrizione nelle liste elettorali di chi non sia cittadino italiano (necessaria all'esercizio del diritto di elettorato) avvenisse a domanda, in armonia con la disciplina dettata per i cittadini comunitari.

Si tratta di una proposta che, pertanto, sembra in grado di allineare il nostro Paese alle normative più inclusive presenti nel contesto europeo¹³¹, potendo realmente incentivare un processo di integrazione degli stranieri extracomunitari nel nostro sistema politico e sociale.

Sembrano muoversi nella stessa ottica riformatrice dell'ormai anacronistica normativa italiana, poi, anche due recenti disegni di legge, dal contenuto pressoché analogo, presentati alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica. Si tratta dell'AC 909 (on. Migliore e altri) e dell'AS 639 (sen. De Petris e altri), presentati rispettivamente alla Camera e al Senato il 9 e 13 maggio del 2013, con i quali si cerca di riconoscere, sebbene in maniera meno strutturata rispetto al progetto legato alla campagna "L'Italia sono anch'io", l'elettorato attivo e passivo agli stranieri extracomunitari.

²⁷ Un c è o che s p esen a n nea con cap o o C de a Convenz one s a pa ec paz one deg s an e a v a p bb ca a ve o oca e, sanc a a S asb go 5 ebb a o 992, d c s p evede a 'a co o 6 de a p opos a 'esec z one e a a ca che n I a a manca 'ogg

²⁸ Le eg on e e p ov nce a onome d T en o e Bozano hanno n a po e eg s a v n ma e a e e o a e dopo e ecen o me, 'a co o 22 de a Cos z one v nco a e Reg on o d na e a so "p nc p ondamen a " de a egge de o S a o, men e g S a spec a v nco ano eg s a o e eg ona e e p ov nce a e a "p nc p de 'o d namen o g d co de a Rep bb ca"

²⁹ Secondo a Co e cos z ona e, n a , "non p ò accog e s [] na p ospe az one secondo c a eg s az one e e o a e sa ebbe d pe sé es anea a a ma e a de 'o d namen o deg en oca La con g az one deg o gan d gove no deg en oca , appo ag s ess, e moda à d o maz one deg o gan, e q nd anche e moda à d e z one deg o gan app esen a v, a o o d a a n ca ca, cas d sc og men o an c pa o, sono aspe d q es a ma e a" (come s a one a sen enza n 48 de 2003)

³⁰ Da o che a d sc p na naz ona e s po ebbe come eg s az one-q ad o, a a q a e s ngo e eg on po ebbe o da e a az one, con na so z one che appa e coe en e anche con e dec s on p ese da a Co e cos z ona e s g S a eg ona de a Toscana e de 'Em a-Romagna (v so che e m na pe co o d na d o m à d a amen o ne d ve se pa de e o o naz ona e d q e o che v ene conosc o come n d o po co ondamen a e)

³¹ I eq s o de a es denza q nq enna e, n a , è no de p ù z za a ve o e opeo; d o a vo o pe e cons az on eg ona , po , è mo o p ù a o ne q ad o comp a o spe o a q e o pe e e ez on oca a s a p ev s one ne a no ma va a ana consen ebbe pe an o d ende e nos o Paese a 'avang a d a, avv c nando o ad espe enze mpo an come Dan ma ca, Svez a e S ovacch a



Entrambe le proposte, infatti, piuttosto che prospettare una disciplina completa ed organica, si limitano ad intervenire solo sull'articolo 2 del testo unico di cui al decreto legislativo 286/1998, in modo sintetico, ma comunque efficace. Si prevede, quindi, l'introduzione di un comma 4 bis, col quale viene riconosciuto allo straniero che risiede regolarmente e stabilmente in Italia da almeno 5 anni l'elettorato attivo e passivo in alcuni casi, che differiscono lievemente nelle due proposte: l'AC 909 fa riferimento alle elezioni amministrative ed alle altre elezioni locali, nonché al diritto di partecipare alle consultazioni referendarie indette dagli enti locali; l'AS 639, oltre a queste ipotesi, estende tale riconoscimento anche alle elezioni degli organi delle regioni.

Tali proposte, come già detto, risultano complementari ai disegni di legge costituzionale di modifica degli articoli 48 e 51 della Costituzione; e ciò nell'ottica di adeguarsi alla linea di tendenza europea rispetto al diritto di voto, cercando anche di accompagnare le innovazioni introdotte a livello decentrato, così da incentivare la partecipazione di un numero consistente di stranieri residenti allo sviluppo democratico del nostro Paese.

5. *Best practices* in tema di diritti di partecipazione degli stranieri: i più recenti casi a livello regionale e locale

La situazione presente a livello nazionale mostra dunque una rinnovata attenzione per il tema dei diritti politici (in primo luogo elettorali) degli stranieri extracomunitari, nonostante l'*iter* per una concreta approvazione di una legge sul tema sembri ancora purtroppo lontano dal giungere a conclusione.

È ad ogni modo opportuno rilevare come a livello decentrato il quadro appaia maggiormente dinamico: sebbene i tentativi volti ad allargare le maglie del diritto di elettorato attivo e passivo siano stati travolti dall'intervento governativo (sorretto dall'orientamento del Consiglio di Stato), infatti, questo non ha impedito alle regioni¹³² e agli enti locali¹³³ di tentare di estendere nel corso del tempo la titolarità di alcuni diritti politici ai cittadini stranieri non appartenenti ad uno Stato membro dell'Unione europea.

Risultano pertanto rilevanti le aperture a livello territoriale sull'ampliamento delle modalità di partecipazione degli stranieri extracomunitari alla vita politica, così da cercare di creare una connessione più stretta tra quest'ultimi e il territorio di riferimento. E ciò anche in linea con quanto statuito sul punto dalla Corte costituzionale, la quale, avendo salvato le prime discipline approvate in tema di "diritti di partecipazione", ha prodotto due risultati essenziali: l'avallo sostanziale all'adozione di una moltitudine di iniziative sul tema, così come l'apertura di un varco (seppur stretto¹³⁴) nell'effettivo e reale discrimine tra tali diritti e quelli politici.

³² Le qua, dopo alcune modifiche del 2001, hanno acquisito maggiore rilevanza.

³³ I quali, grazie alle previsioni dell'art. 117 della Costituzione, hanno acquisito maggiore spazio di azione e autonomia.

³⁴ L'apertura della Corte, nella sentenza n. 132/2001, sembra essere circoscritta a casi eccezionali e non a rinnovo degli organi e viceversa ad assenti connessi e non denso di posizioni. Cfr. T. F. G. Ppon, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, in *Le Regioni*, n. 1, 2006, p. 87 ss.



Analogamente al caso tedesco (e, più marginalmente, all'esperienza francese)¹³⁵, l'assenza del diritto di elettorato formalmente riconosciuto a livello nazionale è stata compensata, in una certa misura, dall'azione degli enti territoriali, la quale si è diretta sempre più ad estendere forme di partecipazione degli stranieri alla vita politica ed amministrativa, consentendone una maggiore integrazione¹³⁶.

5.1 L'incentivazione della partecipazione "diretta"

Appare necessario, in primo luogo, sottolineare le innovazioni introdotte a livello territoriale in tema di partecipazione "diretta", ossia grazie alla predisposizione di strumenti che permettono allo straniero di incidere direttamente, senza la mediazione di organismi intermedi, sulle scelte di regioni e comuni.

Risulta al riguardo essenziale il riferimento, ormai noto ma per questo non meno importante, alle prime rilevanti disposizioni approvate nei nuovi Statuti regionali: si pensi, ad esempio, allo Statuto regionale emiliano, il quale prevede il diritto di voto nei referendum regionali per tutti i residenti, immigrati compresi, così come che la Regione assicuri, "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti"; si pensi, ancora, allo Statuto regionale toscano, secondo il quale "la regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati". Disposizioni valutate legittime dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 372 e n. 379 del 2004, anche se per certi aspetti di fatto "depotenziata" nel loro contenuto¹³⁷. Se la Corte, infatti, è arrivata a riconoscere un certo spazio di autonomia regionale per ciò che concerne il referendum e gli istituti di partecipazione popolare¹³⁸, molte delle formule utilizzate negli Statuti (come quelle sul diritto di voto) sono state dichiarate prive di efficacia giuridica "alcuna", esplicitando "una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa"¹³⁹. Una considerazione che, tuttavia, non ha impedito che simili disposizioni siano state prese come utili punti di riferimento e riproposte anche in altre regioni¹⁴⁰.

³⁵ Is e o g a n s m d a p p e s e n a n z a d e g s a n e s o n a n e g a n n s e s s a n a c o n n a n z o n e p e p a o a a ' e s e c z o d e d e e o a , p e p o d o n d e s a p d a m e n e n e g a n n s e a n a , q a n d o n G e m a n a n e e s s e v a n o g à p ù d 6 0 0 P ù p d e n e , n v e c e , è s a a ' e v o z o n e n e ' e s p e n z a a n c e s e , d o v e c o m n q e p m c o n s g c o n s v a v e o c o m n a e s o n o s a s g à a p a e d a 9 7 7 V e d C o n c o E o p e , *Participation of immigrants and foreign residents in political life in the Council of Europe member states*, Doc 89 6, CDMG, P a m e n a y A s s e m b y , C o n c o E o p e , 2 2 d c e m b e 2 0 0 0

³⁶ C e c a n d o , n c ò , d s e g e (p e q a n o p o s s b e) a n c h e q e g e s e m p d *multilevel citi enship* p e s e n a v e o c o m p a o S p e n s , a d e s e m p o , a a S v z z e a , n c a C o n e d e a z o n e e g o a ' e s e c z o d e d p o c a v e o e d e a e , m e n e C a n o n e d e a n o a d s c p n a a v e o c a n o n a e e m n c p a e V e d J S h a w , *Political Rights and Multilevel Citi enship in Europe*, n E G d , C A G o e n e n d j k , S C a e a (a c a d) , *Illiberal Liberal States. Immigrations Citi enship and Integration in the UE*, A s h g a e P b s h n g , F a n h a m - S e y , 2 0 0 9 , p 3 2 S p e n s , a n c o a , a ' e s p e n z a d e B e g o , d o v e è p o s s b e p e g e n d g o v e n o o c a e s e o g a n s m c o n s v e d a p p e s e n a n z a d e g m m g a a v e o o c a e

³⁷ V e d , a g a A R g g e , *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro nota a Corte cost. nn. 372 378 e 379 del 2004*, n *Forumcostituionale.it*, 9 d c e m b e 2 0 0 4 ; R N o b e , *Diritto di voto agli immigrati residenti: Statuti regionali norme statutarie e sensibilità culturali*, n *Lexitalia.it*, n , 2 0 0 5 ; R B n , *Perché le regioni dovrebbero essere contenute di questa decisione*, n *Le Regioni*, n - 2 , 2 0 0 5 , p p 5 - 2 0 ; M C a m m e , *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, n *Le Regioni*, n - 2 , 2 0 0 5 , p p 2 - 2 6 ; F P z z e , *Il gioco non valeva la candela: il pre o pagato è troppo alto*, n *Le Regioni*, n - 2 , 2 0 0 5 , p p 3 7 - 4 0

³⁸ D a o c h e e s a n e ' a e a d e p o s s b d e e m n a z o n d e e g o n a s c e a d c o n v o g e e n a e o m e d c o n s a z o n e o d p a e c p a z o n e s o g g e c h e c o m n q e p e n d a n o p a e c o n s a p e v o m e n e e c o n a m e n o e a v a s a b à a v a a s s o c a a , a n c h e a p e s c n d e d a a o a à d e d o d v o o a n c h e d a a c a d n a n z a a n a

³⁹ U n a n e p e a z o n e c h e è s a a a c e n o d n a c c e s o d b a o n d o n a , n e ' a m b o d e q a e e v o c c c h e h a n n o a s s n o n a n e a p e v a e n z a P e n a s n e s d e e d v e s o p n o n e p e a e m e n , s v e d a R T a c h , D B e s s , *Articolo 123*, n R B c o , A C e o o , M O v e (a c a d) , *Commentario alla Costituzione*, U e , T o n o , 2 0 0 6 , p 2 4 6 5 s s

⁴⁰ S p e n s , a d e s e m p o , a ' a c o o 8 , c o m m a , e e a o j d e o S a o c a m p a n o d e 2 0 0 9 , q a e p e v e d e c h e a R e g o n e p o m o v e o g n e e n z a v a p e a v o e " a e a z z a z o n e d n e e v a o v e o d e e p e s a z o n c o n c e n e n d s o c a n o n c h é g o d m e n o d e d p o c e s o c a



Minori innovazioni, invece, sono state introdotte nel disciplinare le elezioni primarie, uno strumento di partecipazione politica democratica che, specie negli ultimi anni, è stato spesso evocato, ma raramente praticato e sperimentato. Ne è una dimostrazione evidente la legge regionale toscana n. 70/2004⁴¹, la quale limita l'elettorato attivo e passivo "ai cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni della regione"⁴². E ciò nonostante le aperture che sono state al riguardo previste nello Statuto del Partito Democratico, il quale stabilisce che gli immigrati possano scegliere i candidati, anche se non possono candidarsi, consentendo in tal modo a persone prive dell'elettorato tanto attivo quanto passivo di partecipare alle primarie. Una scelta che, seppur legittima in quanto forma di autoregolazione di un'associazione privata, non è stata esente da polemiche, anche di recente⁴³.

Più numerose (e più recenti), sono state le iniziative intraprese poi a livello locale volte ad estendere i diritti di partecipazione politica degli stranieri.

Il Comune di Napoli, ad esempio, nel gennaio del 2012 ha approvato un regolamento che estende ai "cittadini che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età, residenti comunitari ed extracomunitari, il diritto di voto nei referendum comunali". Sulla stessa linea si è mosso il Comune di Torino, che a marzo del 2012 ha cambiato il proprio Statuto inserendo quale requisito per il riconoscimento e la garanzia dei "diritti di partecipazione individuale e collettiva" (istanze e petizioni, proposte di deliberazione di iniziativa popolare, referendum consultivi e abrogativi) quello dell'iscrizione da almeno sei mesi nel registro della popolazione residente del Comune⁴⁴.

Si tratta di esperienze che sono state prese a modello, anche se con differenti versioni, da altre realtà, in centri più piccoli (come Livorno, Pescara, Gorizia e qualche comune del Bresciano) così come in grandi città. La Giunta del Comune di Milano guidata da Giuliano Pisapia, ad esempio, ha in programma di estendere agli immigrati residenti da almeno un anno a Milano la possibilità di recarsi alle urne per i referendum cittadini⁴⁵. Ad inizio 2013, poi, anche il nuovo Statuto di Roma Capitale⁴⁶ ha previsto, anche se con minori spinte innovative rispetto ai casi precedenti, l'estensione dei diritti civici e di partecipazione popolare: all'articolo 6 (titolari dei diritti di partecipazione) si prevede

deg mm g a , deg s an e p o gh g a e deg apo d , v comp eso d o d vo o , pe q an o comp a b e con a Cos z one" S pens , anco a , a egge eg ona e oscana n 62/2007, con a q a e è s a o es eso a c ad n ex acom n a e/o apo d ega men e es den n n Com ne de a Regione Toscana da a meno 5 ann d o d vo o ne e e end m cons v (a co o 45)

⁴¹ S a a de a p ma egge n I a a che s p opone d p om ove e e ego amen a e o s men o de e p ma e

⁴² I den co e men o è p ev s o p e ne a egge eg ona e ca ab ese n 25/2009, esa a d sc p na e o s vo g men o d e ez on p ma e pe a se ez one d cand da a a e ez one d P es den e de a G n a eg ona e

⁴³ Ne e p ma e en es a Roma ad ap e 20 3 pe scge e e cand da o de a coa z one d cen o s n s a che ha co so pe a ca ca d S ndaco de a c à , n a , è s a a c ca a da p ù pa a evan e a enza a segg d c ad n ex acom n a (essenz a men e d e n a Rom); n'a enza, pe ò , d esa e sa a a con avo e da Com a o o gan zza o e "Roma Bene Com ne", q a e ha so o nea o come s s a dec so d a vo a e g mm g a ego a men e es den n q an o cons de a a g e e "c ad n d Roma"

⁴⁴ Come p esc ve 'a co o 8 de o S a o de Com ne d To no

⁴⁵ Un passo che necess a a mod ca de 'a co o 6 comma 4 de o S a o com na e , q a e p evede a a men e che " d o d vo o ne e e end m spe a a so c ad n sc ne e s e e o a de Com ne" Un' dea che non pensa so o ag s an e (che com nq e n c à sono o e 240 000, c ca 8% de es den , appa enen a 67 com n à), ma ce ca d a pa ec pa e a e e end m anche ch è so o dom c a o n c à (come g s den n ve s a o govan p o ess on s) Ta e n z a va , av a , non ha pe mome n o av o n seg o conc e o , anche se ema con n a ad esse e ogge o d v vace d ba o cons a e

⁴⁶ App ova o 7 ma zo 20 3 e p bb ca o ne a G U n 75 de 29 ma zo 20 3 (se e gene a e , pa e I), compos o da 43 a co d s b n 8 cap Uno S a o che , se p ocesso o ma o e p oseg à p o c amen e , do è à Roma d na d sc p na d e enz a a , a pa de e a e g and cap a e o p ee Ved M Z ppe a , *L'ordinamento speciale di Roma Capitale: un percorso ad ostacoli*, n *Federalismi*.it, n 7, 20 3



infatti che “i diritti connessi agli strumenti di partecipazione dei cittadini si applicano, salvo quanto previsto in materia di referendum e di azione popolare, oltre che ai cittadini iscritti nelle liste elettorali di Roma Capitale: a) ai cittadini non residenti a Roma, che godono dei diritti di elettorato attivo ed esercitano in essa la propria attività prevalente di lavoro; b) agli studenti non residenti a Roma, che godono dei diritti di elettorato attivo ed esercitano in essa la propria comprovata attività di studio, presso scuole o università; c) agli stranieri che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età, legittimamente presenti nel territorio nazionale e residenti a Roma o ivi aventi il domicilio per ragioni di studio o di lavoro”. Un deciso allargamento della platea di titolari dei diritti, ma che limita di fatto la loro partecipazione a questioni tutto sommato marginali: restano esclusi, infatti, sia il referendum che l’azione popolare, circoscrivendo l’intervento delle suddette categorie alla consultazione degli atti dell’amministrazione, in linea con il diritto all’informazione, all’iniziativa popolare e alle altre forme di consultazione.

Si è provato inoltre da più parti anche ad estendere il voto agli immigrati per i consigli di Zona: una possibilità, però, che si è dovuta scontrare con impugnazioni governative e bocciature (non sempre condivisibili) da parte del Consiglio di Stato¹⁴⁷.

5.2 L’incentivazione della partecipazione “indiretta”

Risultano più articolate, tuttavia, le innovazioni introdotte a livello territoriale volte a favorire la partecipazione “indiretta” dei migranti, ossia grazie al loro coinvolgimento nella vita politica per il tramite di organismi intermedi di carattere consultivo, attualmente presenti in molte regioni ed enti locali per avvicinare le istituzioni agli stranieri sprovvisti di cittadinanza¹⁴⁸; organismi che possono essere privi del carattere elettivo, così come basarsi sulle consultazioni della popolazione immigrata.

Le Consulte, ad esempio, sono presenti sin dagli anni ottanta e risultano ormai così diffuse a livello territoriale da poter quasi essere considerate uno strumento ordinario di amministrazione a livello locale¹⁴⁹: la partecipazione degli stranieri avviene essenzialmente attraverso la mediazione del tessuto associativo¹⁵⁰, ma appare esigua la sua capacità di influenzare il processo decisionale sulle politiche migratorie.

¹⁴⁷ Da o che Cons g o d S a o (sa vo q an o a e ma o ne pa e e ad o a ne 'ad nanza de 28 g o 2004 e e a vo a o S a o de Com ne d Fo i) aveva esc so a pa cab à anche de d o d vo o pe e e ez on c cosc z on a na sce a non de o cond vs b e, vs o che e c cosc z on non sono, d pe sé, o gan e e v esp esse one d n nd z o po co-amm n s a vo a onomo ed e e vo, ma pe o p ù app esen ano o gan sm d decen amen o e pa ec paz one “cons va” n e az one a e po che e abo a e e ges e da Cons g o e da S ndaco C R F nocch Ghe s , *Immigrati e diritto di voto nell’attività consultiva del Consiglio di Stato*, n *Giornale di Diritto Amministrativo*, n 5, 2006, p 539; T F G ppon , *La partecip a one degli stranieri extracomunitari alle ele ioni comunali e circoscri ionali: le contraddittorie) risposte di Pala o Spada al “caso Genova”*, n *Forumcostitu ionale.it*, 2005

¹⁴⁸ T ovando p op o ondamen o e eg m à, n pa co a e pe q an o g a da g en oca , ne g à c a o a co o 8 comma 5 de dec e o eg s a vo n 267 de 2000

¹⁴⁹ C D Sa do, *Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti*, op c , pp 0-

¹⁵⁰ A c a eg s az one semb a assegna e n o o essen z a e es o n co s ’mm g az one ha p ev so ’s z one de Reg s o Naz ona e de e Assoc az on e deg En che svo gono a v à a avo e deg mm g a , a vo da novemb e de 1999 p esso M n s e o de Lavo o e de e Po che Soc a ; n mo e eg on , no e, sono s a s eg s eg ona (va amen e denom na) spec c pe e assoc az on d c ad n s an e Ved G Cand a, F Ca ched , *Risorse di cittadinan a. Le associa ioni di immigrati tra vincoli e opportunità*, Sv ppo oca e ed z on , Roma, 20 2



Sicuramente più incisiva, perciò, sembra la scelta di permettere agli stranieri residenti di scegliere i propri rappresentanti mediante un procedimento elettorale¹⁵¹. Si pensi, ad esempio, all'istituto del "consigliere straniero aggiunto", sperimentato per la prima volta a Nonantola (in Provincia di Modena) nel 1994¹⁵², o a quello delle Consulte elettive¹⁵³ (strumento previsto per la prima volta nel Comune di Torino nel 1995), organismi introdotti in vari comuni capoluogo (Torino, Forlì, Ancona, Padova, Lecce, Roma e, di recente, Napoli) e province (Ancona e Rimini)¹⁵⁴. Sebbene con il primo istituto il consigliere così eletto non abbia diritto di voto in Consiglio e nelle commissioni, la sua facoltà consultiva appare molto rilevante per gli immigrati per poter far sentire la propria voce nell'ambito dell'amministrazione cittadina. Una prassi che, come mostra di recente il caso del Comune di Lecce, ha assunto sempre maggiore rilevanza, stimolando una partecipazione significativa alle consultazioni: gli aventi diritto al voto (extracomunitari regolarmente residenti nel Comune), infatti, sono passati dai circa 2.000 della tornata elettorale del 2007 ai 4.459 del dicembre 2012, con un'affluenza che si è attestata attorno al 27%, portando alle urne più di 1.200 persone¹⁵⁵. Le Consulte elettive, poi, seppure siano titolari delle sole funzioni consultive che vengono conferite dai Consigli comunali e provinciali, sono riuscite ad assegnare agli stranieri residenti uno spazio di azione sì ancora relativo e limitato¹⁵⁶, ma di importanza comunque crescente.

Da questo punto di vista, è opportuno osservare come non si sia sfruttata l'occasione dell'approvazione delle leggi regionali in materia di integrazione degli stranieri per operare un effettivo "cambio di passo".

La previsione delle Consulte a livello regionale¹⁵⁷, infatti, si basa in gran parte sulla nomina dei membri da parte del Consiglio o della Giunta, invece di puntare in modo deciso sull'elezione dei componenti stranieri. La legge regionale dell'Emilia Romagna n. 4 del 2004, ad esempio, ha previsto la Consulta regionale per l'integrazione sociale degli stranieri immigrati come forma di "partecipazione dei cittadini stranieri soggiornanti regolarmente nel Paese alla vita

⁵¹ In z ando passagg o da na app esen anza "acting for" ad na d po "standing for" C G Z ncone (a c a d), *Primo rapporto sulle politiche di integrazione degli immigrati in Italia*, I M no, Bo gna, 2000; C Man ovan, *Immigrazione e cittadinanza. Auto-organ i azione e partecip azione dei migranti in Italia*, F anco Ange , M ano, 2007

⁵² Ved A M n ssa e, *Considerazioni sul "consigliere comunale straniero aggiunto"*, n *L'Amministrazione italiana*, asc 2, 995, pp 802- 804

⁵³ Anche s 'esemp o de Cons g d s an e p esen ne con es o spagno o, q a hanno po e d n e ven o, d nd caz one e d s gge men o s e p ob ema che soc a ega e a 'mm g az one (come ne caso de a c à d Ba ce ona) C AA VV , *Nuovi Cittadini in Europa. Nuovi diritti delle città - Immigrazione partecip azione politica e diritto al voto*, Ed z on Me ng Po E opa, Venezia, d cemb e 2004, p 25 ss Da eva e, pe ò, come anche ne caso spagno o, ne p an n ega pe 'mm g az one s acc a e men o essen a men e ad n' n ega z one d po soc a e e non po co, da a 'mposs b à d ese c a e d o a s ag o ne e e z on m n c pa C I B àz q ez Rod íg ez, *L'organ i azione delle competen e in materia d'integrazione: uno sguardo al ruolo delle comunità autonome spagnole*, n E. Ross , F B ond da Mon e, M V enna (a c a d), *La governance dell'immigrazione*, op c , pp 338 e 339

⁵⁴ C CARITAS e ANCI, *Immigrati e partecip azione. Dalle consulte e dai consiglieri aggiunti al diritto di voto*, Ed z on IDOS, Roma, 2005

⁵⁵ Anche se es ano com nq e p esen p ob em s appo o a 'o gne de cand da e compos o e e o a o ex acom n a o, da o che e com n à a banese e c nese hanno p a camen e d se a o e n e v s o che non avevano p esen a o cand da

⁵⁶ V s e e nz on anco a poco evan a b e e che non pa ono ave s b o n amp amen o p og ess vo, così come a sca sa capac à d nc de e s 'az one d gove no oca e s e po che d n ega z one (anche a ca sa d p ob em ega a a ns c en e app esen a v à deg o gan sm e a debo e coo d namen o a e assoc az on d mm g a) C G Cand a, F Ca ched , *Risorse di cittadinanza*, op c , pp 4-5

⁵⁷ Le cons e s e neg ann se an a (come q e a p ev s a ne a egge oscana de 977) a avano ns eme s a enomeno de 'em g az one che q e o de a mm g az one, p eoc pandos pe ò essen a men e de p mo aspe o (da o che con e men o a secondo s pensava sop a o a enomeno de en n pa a de avo a o a an , ca sa da a c s econom ca n e naz ona e ed a enomeno de 'mm g az one n e na) Le cons e de 'mm g az one eg ona e ex acom n a a p ev s e da e o me deg ann novan a (come q e a s a da a egge eg ona e oscana n 22 de 990) n z avano nvece a cos e n va do p eceden e, v s a a o o amp a compos z one e comp (d s d o, cons v e d p opos a) a b C C Co s , *I servi i sociali in favore degli immigrati*, n A Banese, C Ma z o (a c a d), *Servi i di assistenza e sussidiarietà*, I M no, Bo gna, 2003, p 205 ss



pubblica locale”⁵⁸, ma non ha scelto in modo chiaro la via elettiva; in tal modo, la normativa emiliana sembra aver cercato di dotare la Regione di uno strumento utile per un buon governo del fenomeno migratorio, piuttosto che tentare di dar vita ad uno strumento di reale partecipazione politica degli stranieri⁵⁹. Si tratta di uno schema preciso, che è stato preso come punto di riferimento dagli interventi successivi. Questi, infatti, sembrano ancora basarsi su una designazione politica o sul riferimento al mondo dell’associazionismo presente nel settore⁶⁰, senza consentire la decisione diretta ed effettiva degli stranieri (con alcune possibili aperture, poco utilizzate in concreto, nella legge della Provincia di Bolzano e nella legge regionale ligure)⁶¹, limitando la loro portata innovativa ed efficacia inclusiva⁶².

Da apprezzare, tuttavia, è il tentativo delle normative regionali di regolare e stabilizzare gli interventi nati a livello locale⁶³, così da poter cercare di coordinare l’azione di “stimolo dal basso” nei confronti del legislatore nazionale⁶⁴. La legge regionale ligure n. 7 del 2007, ad esempio, prevede che le province e i comuni non solo debbano promuovere ed attuare interventi diretti a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno riconoscimento dei diritti dei cittadini stranieri immigrati, con particolare riguardo “alla partecipazione alla vita pubblica locale”, ma anche quelli atti a favorire la consultazione e la partecipazione alla vita sociale ed istituzionale dei cittadini stranieri immigrati

⁵⁸ Come a e ma o da a Co e cos z ona e ne a sen enza n 300 de 2005

⁵⁹ Con na compos z one che co da o eme e q e a d n avo o d conce az one, n c pe ò v ene da o pa co a e e vo a app esen an deg s an e C V Fe a s, *Casi studio: esperien e locali di partecipa one politica – La Regione Emilia-Romagna*, n ASGI e FIERI, *La partecipa one politica degli stranieri a livello locale*, op c , p 8 ss

⁶⁰ Con poss b p ob em d nz onamen o de o s men o s esso, v s o che ‘assoc az on smo mm g a o s p esen a spesso es emamen e ammen a o e con d nam che d nz onamen o mo d v e se a seconda de e d e en naz ona à

⁶¹ Sebbene a p ev s one d n e z one a ve o eg ona e av ebbe po o con d co à ga an e n eq a app esen a v à deg s an e con e men o a a o o co az one e o a e, s po eva com nq e ope a e na sce a n avo e de me odo e e vo, da pa ame a e anche n e az one a e necess à d app esen anza e o a e (p evedendo na sce a s a base d c cose z on p ov nca)

⁶² La egge n 2 de 20 de a P ov nca d Bo zano a e men o a a nom na da pa e de a G na p ov nca e, e, con g a do a app esen an deg s an e , s manda a e moda à de n e con ego amen o d esec z one, con a p ec saz one che “a app esen an sono nd v d a sen e e com n à d s an e ” La egge eg ona e n 6 de 20 0 de a Reg one Campan a s ab sce che a Cons a s a nom na a con dec e o de P es den e de a Reg one, p ev a de be az one de a G na eg ona e, s p opos a de ‘assesso e eg ona e compe en e n ma e a d mm g az one app esen an deg s an e sono q nd c app esen an de e assoc az on che ope ano n avo e de e pe sone s an e e sc e ne eg s o eg ona e p ev s o da ‘a co o 4 magg o men e app esen a ve de m g a n Campan a La egge eg ona e n 32 de 2009 de a Reg one P g a s ab sce che a “Cons a è cos a con dec e o de P es den e de a Reg one, p ev a de be az one de a G na eg ona e, s p opos a de ‘assesso e eg ona e compe en e n ma e a d mm g az one”; d co o app esen an deg mm g a , che s ano app esen a v d e o p ov nca e de e p nc pa com n à s a base de a popo az one mm g a a es den e, sono des gna cong n amen e da e assoc az on deg mm g a sc e ne eg s o eg ona e de e assoc az on deg mm g a d c a ‘a co o 22 de a egge La egge eg ona e n 29 de 2009 de a Reg one Toscana s ab sce che Com a o pe e po che de ‘mm g az one è nom na o con dec e o de P es den e de a G na eg ona e e comp ende “ e app esen an de cons g e de e cons e deg s an e des gna da p es den e v cep es den deg s ess cons g e cons e s p esso g en oca ” La egge eg ona e n 6 de 2009 de a Reg one Ma che p evede che a Cons a s a nom na a con dec e o de P es den e de a G na e che s ano p esen “ n app esen an e pe c asc na de e assoc az on e n che sc e a eg s o d c a ‘a co o 9”; “ n app esen an e pe c asc na de e assoc az on m e n che sc e a eg s o d c a ‘a co o 9, no a n mass mo d c nq e”; “ n app esen an e de e assoc az on d vo on a a o mpegna e ne se o e de ‘mm g az one” La egge eg ona e n 0 de 2008 de a Reg one Laz o p evede che dod c c ad n s an e mm g a che a compongono devono esse e des gna da ‘Assemb ea p ov nca e d Roma (4) e d e da c asc na de e es an Assemb ee p ov nca de c ad n s an e mm g a La egge eg ona e n 7 de 2007 de a Lg a a e ma che a Cons a è cos a con dec e o de p es den e de a G na, ne a q a e de dod c app esen an de c ad n s an e mm g a a meno n e zo pe c asc n gene e dov ebbe o esse e sce d e amen e da e Com n à d mm g a (secondo moda à s ab e con p ovved men o de a G na eg ona e, a q a e ha p ev s o na vo az one com nq e n e na a mondo assoc az on s co), men e a c nq e app esen an ve ebbe o des gna cong n amen e dag en o assoc az on sc ne Reg s eg ona de sogge p va che s occ pano d vo on a a o e p omoz one soc a e e che ope ano ne campo de ‘ass s enza ag mm g a

⁶³ I q a s p esen ano a o o d e nza (s a come a az one, che pe s a p odo) a seconda de con es o e o a e ne q a e s ano nse (spesso anche q ando sono s a s pe egge con den che ca a e s che) C S A dov no, V Fe a s, *Altri strumenti di partecipa one politica*, n ASGI e FIERI, *La partecipa one politica degli stranieri a livello locale*, op c , p 72 ss

⁶⁴ Come g à a sp ca o n passa o da pa e de a do na C M Pas o e, *Conclusioni*, n ASGI e FIERI, *La partecipa one politica degli stranieri a livello locale*, op c , p 5 ss



regolarmente soggiornanti e residenti nella regione. La legge regionale del Lazio n. 10 del 2008 si impegna a promuovere e sostenere percorsi di integrazione da sviluppare a livello locale, come con l'istituzione di assemblee provinciali dei cittadini stranieri immigrati presenti sul territorio provinciale¹⁶⁵. La legge regionale toscana n. 29 del 2009, poi, si assume l'impegno di promuovere e sostenere non solo l'estensione del diritto di voto agli extracomunitari residenti della regione (articolo 6 comma 23)¹⁶⁶, ma anche la partecipazione più in generale, favorendo "la diffusione della presenza dei consigli e delle consulte degli stranieri presso gli enti locali e [...] la loro qualificazione anche attraverso lo sviluppo di modalità omogenee di funzionamento, nella prospettiva della crescita di nuove forme di rappresentanza e di partecipazione dei cittadini stranieri" (articolo 6 comma 25).

Benché si tratti ancora di organi consultivi che traggono la propria legittimazione dalla volontà dell'amministrazione di avvalersene, le sempre più numerose e dettagliate discipline regionali sul tema tendono quindi a valorizzarne il ruolo e la funzione.

5.3 Una partecipazione che favorisce l'integrazione?

Si può parlare, in definitiva, di un insieme di interventi che non sembrano assumere un valore solo simbolico, essendo diretti a coinvolgere attivamente gli stranieri extracomunitari nelle decisioni politiche territoriali e non¹⁶⁷, per quanto ciò non elimini la necessità di riconoscere loro strumenti più efficaci e duraturi, come il diritto di voto.

Gli interventi posti in essere, infatti, possono rischiare di produrre anche effetti controproducenti, favorendo forme di "incapsulamento comunitario" poco in sintonia con strategie di integrazione, così come scoraggiare la partecipazione, qualora il coinvolgimento dei soggetti stranieri non venga accompagnato da un ascolto reale e continuo da parte dei decisori pubblici. Allo stesso tempo, però, gli strumenti partecipativi possono essere visti come "propedeutici" al riconoscimento del diritto di voto stesso: possono favorire, da una parte, il rafforzamento nei cittadini italiani di una cultura volta all'accettazione di un'influenza degli immigrati sui processi decisionali, e, dall'altra, il consolidamento nei "non cittadini" di una cultura della partecipazione effettiva che implichi diritti e doveri sulla base di regole comuni.

Si tratta di interventi che, tra l'altro, potrebbero essere implementati in futuro, anche grazie all'affiancamento con politiche parallele che hanno ottenuto buoni risultati in altre parti d'Europa. Si pensi, ad esempio, al "*Migrant Voter Project*" lanciato a Dublino nel 2009: un progetto che mira alla formazione di "ambasciatori della comunità" ("*community ambassadors*"), referenti di una data comunità che riescono a farsi promotori verso i propri appartenenti

⁶⁵ Ogan sm n a z z a a a v o e o m e s z o n a o g a n z z a e d a p p e s e n a n z a e d p e n a e d a v a p a e c p a z o n e C M C o c e, *Gli strumenti per l'integrazione degli immigrati in Campania e nel Lazio. Commento alla legge regionale Campania n. 6/2010 e alla legge regionale Lazio n. 10/2008*, n E Ross, F Bond da Mon e, M Ven na (a c a d), *La governance dell'immigrazione*, op c , pp 55 -554

⁶⁶ F o m a z z a n d o n o e n a m e n o p o c o g à e s p e s s o n e s e d e s a a a, m a a c p o a a e s a c c o s c a a d n p a n o p a m e n e e o c o o a v o (a n c h e a c a s a d e g n e v e n d e a C o e c o s z o n a e e d e C o n s g o d S a o) C P P a s s a g a, *La legge regionale toscana sull'immigrazione: verso la costruzione di una società plurale. Commento alla legge regionale n. 29/2009*, n E Ross, F Bond da Mon e, M Ven na (a c a d), *La governance dell'immigrazione*, op c , pp 454-459

⁶⁷ D a o c h e a o o a v à a n e n o d e e c o n s e e d e c o n s g n o n s m a a a p o c a o c a e e a v a c a d n a, p o p o n e n d o a n c h e m o z o n s e m c o m e p e m e s s d s o g g o n o o ' a c q s z o n e d e a c a d n a n z a, c h e s e v e a n o n a d m e n c a e n a c h e s a d p e n a "c a d n a n z a s o c a e"



dei diritti loro spettanti (come, ad esempio, i diritti sociali o di partecipazione politica)¹⁶⁸. Si pensi, ancora, alla campagna avviata in Germania nel 2011, “*Jede Stimme 2011*”, volta a sostenere l’introduzione del diritto di voto per gli stranieri residenti nel Paese: un’iniziativa progettata dalle organizzazioni non governative “*Jede Stimme*” e “*Citizens for Europe*”, nell’ambito della quale sono state predisposte elezioni simboliche a cui hanno partecipato circa tremila potenziali elettori extracomunitari¹⁶⁹. Iniziative riproposte anche in contesti profondamente differenti, come ad esempio in Lettonia: l’organizzazione “*Non Citizen Congress*” (costituita in larga parte da cittadini di lingua russa) ha infatti organizzato di recente elezioni parallele a quelle ufficiali, in modo da attirare l’attenzione sul limbo politico e giuridico nel quale sono costretti migliaia di stranieri che vivono e lavorano nel Paese.

Azioni che rendono evidente come, a livello europeo, il rafforzamento dei diritti di partecipazione politica sia considerato il nodo centrale per un effettivo consolidamento dell’integrazione degli stranieri extracomunitari¹⁷⁰.

6. Alcune considerazioni conclusive

L’importanza costante ormai assunta dai flussi migratori¹⁷¹ impone di riconsiderare il tema dei diritti politici degli extracomunitari in una prospettiva maggiormente inclusiva, se si vuole che le società odierne riescano ad affrontare con successo le sfide del XXI secolo¹⁷²; diritti definiti dalla Corte costituzionale come fondamentali ed inviolabili (sentenze n. 235 del 1988, n. 571 del 1989, n. 141 del 1996), ma che continuano a subire in concreto nel nostro Paese una differenziazione rilevante tra cittadini e non cittadini.

Sebbene la situazione italiana risulti in gran parte ancora bloccata, alcuni fattori sembrano assicurare in ogni caso un certo grado di dinamismo.

In primo luogo, perché il contesto europeo mostra con evidenza come l’attenzione verso l’estensione dei diritti elettorali degli stranieri extracomunitari sia tutt’altro che sopita, vista la spinta che può dare per favorire la partecipazione politica e l’integrazione. Un’attenzione che è cresciuta insieme al processo di integrazione comunitaria:

⁶⁸ Maggior non sono epe b a ’nd zzo

h p //www d b nc y e/PRESS/PRESSRELEASES/PRESSRELEASES2008/OCTOBER2008/Pages/M g an Vo e sCampa gn asp x

⁶⁹ In o maz on p ù de ag a e sono epe b s seg en s www c zens o e ope o g; www jedes mme20 de

⁷⁰ Un ecen e s d o co- nanz a o da a Comm ss one e opea, ad esemp o, ha messo n ev denza come, ne ’a ea de a pa ec paz one cv ca e po ca, magg o ne esse deg s an e s a d e o ve so d o d vo o, n pa co a e pe ve o oca e, q a e o ma mg o e d n eg az one soc a e Ved K ng Ba do n Fo nda on, The M g a on Po cy G o p, *The Immigrant Citi ens Survey*, 20 2

⁷¹ Un’mpo anza che non po à che c esce e n o secondo e ecen s me demog a che o n e da ’ONU, n a , ne 2 00 g a can sa anno 4 vo e d p ù (s pe ando C na e Ind a), men e g e ope q as scompa anno, con n appo o d s 0 spe o a a popo az one mond a e (che po ebbe s pe a e g m a d); da che, n pa co a e se nc oca con q e s ’a men o de sca damen o goba e, anno p zza e na c esc a esponenz a e de ss mg a o ne p oss mo o L’On , a g a do, p evede che, da q a 2050, ogn anno ecen om a pe sone po ebbe o asc a e Bang adesh, e a e an e a C na e ’Ind a; da Mess co ne po ebbe o pa e o e d ecen om a e da Pak s an cen ose an am a ’anno G S a Un dov ebbe o p epa a s così ad asso b e n m one d n ov mm g a ’anno, c ca d ecen om a ogn no Canada e G an B e agna, men e nos o Paese dov ebbe esse e p on o ad accog e e o e cen o en am a mm g a ’anno no a 2050 Ved Un ed Na ons - Depa men o Econom c and Soc a A a s - Pop a on D v s on, *World Population Prospects: The 2012 Revision*, P ess Re ease, New Yo k, g gno 20 3

⁷² Sono p op o ss mg a o a app esen a e, secondo pa e de a do na, “ n a o e d acce e az one de a c s deg S a -naz one, so ec ando spec che spos e n e m n d d ed n eg az one soc o- c a e e me endo n ev denza come s a semp e meno eg ma ’amb z one s a a e d po e n na q a che m s a ’sceg e e’ p op appa enen , esc dendo g s an e ” C C Sa o e , *Multiculturalismo e immigrazione in Europa*, op c , p 26



l'aumento dei Paesi membri dell'Unione europea, infatti, ha comportato una lenta ma costante estensione dei diritti politici dei cittadini comunitari, rendendo sempre più evidente la disparità di trattamento nei confronti degli altri stranieri¹⁷³.

In secondo luogo, per la rilevanza del dibattito cui stiamo assistendo a livello nazionale, in particolare in questi ultimi mesi, sulla riforma dei diritti elettorali dei migranti. Un dibattito lungo e complesso che non è ancora giunto a conclusione, ma che non deve essere per questo frenato o, tantomeno, accantonato: la prospettiva comparata, infatti, mostra come la perseveranza su questi temi risulti decisiva, dato che molti dei Paesi che hanno introdotto il diritto di voto degli stranieri extracomunitari per le elezioni amministrative hanno affrontato in precedenza un percorso non molto differente da quello che si sta sviluppando in Italia. La peculiarità della situazione italiana, semmai, sta nella “doppia dimensione restrittiva” con la quale sono tradizionalmente affrontate le questioni relative alla cittadinanza e ai diritti politici dei migranti; un elemento distintivo¹⁷⁴ che potrebbe (finalmente) venire meno (o essere attenuato) nel prossimo futuro.

In terzo luogo, per l'importanza dell'intervento regionale e locale che, sebbene stretto tra molti limiti e vincoli, è riuscito nel corso del tempo a creare (o tentare di creare) un più stretto collegamento tra gli stranieri extracomunitari e le istituzioni. E ciò nonostante gran parte delle proposte e delle azioni messe in campo a questo livello poggino sul criterio della residenza, con una possibile “esplosione” di ben differenti modelli territoriali. Tale requisito¹⁷⁵, infatti, è stato salvato più volte non solo dalla Corte costituzionale¹⁷⁶, ma anche dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea¹⁷⁷; il requisito della residenza qualificata (ossia la residenza prolungata per un certo periodo su un dato territorio), inoltre, è stato sì valutato dalla più recente giurisprudenza costituzionale come contrario al principio di eguaglianza e

⁷³ C. J.-T. Agh, R. Ba böck, M. Co ye, D. H. cheson, M. Mo a, L. Khada, J. Shaw (a c a d), *Franchise and electoral participation of third country citi ens residing in the European Union and of EU citi ens residing in third countries*, op c, p 90 ss.

⁷⁴ Elemento che accomuna l'Italia e i Paesi che, secondo Paamen o e opeo, sono do a d na no ma va n ema d c ad nanza e d po c va a a comp ess vamen e “exclusive” s a a d A s a, C p o, B ga a, Le on a, Ma a, Po on a, Rep bb ca ceca, Roman a C J.-T. A gh, R. Ba böck, M. Co ye, D. H. cheson, M. Mo a, L. Khada, J. Shaw (a c a d), *Franchise and electoral participation of third country citi ens residing in the European Union and of EU citi ens residing in third countries*, op c, pp 66-68.

⁷⁵ I q a e s a ebbe a a base de conce o d “c ad nanza amm n s a va” (così de n a n q an o connessa spec camen e a appo o con 'amm n s az one), n modo da eg ma e pos z on sogge ve che non d pendono da o status d c ad no-sov ano (come a o a à de d d e e o a o deg o gan d gove no oca e) C S Ross, *La porta stretta*, op c, p 3.

⁷⁶ S pens, ad esemp o, a a sen enza n 432 de 2005, a q a e se pe n ve so ch deva s a c ad nanza q a e d sc m ne ne 'accesso a p es az on soc a p ev se n d sc p ne eg ona e oca, amme eva nvece che a es denza po esse cos e a a ne c e o d se ez one de a p a e a de des na a S pens, anco a, a q an o a e ma o da a Co e ne a sen enza n 329 de 20 (badendo q an o g à dec so con e sen enze n 306 de 2008 e n 87 de 20 0), oss a a e men o a a “pe manenza ega e de o s an e o” che “non s a ep sod ca né d b eve d a a” pe 'o en men o d p ovv denze econom che a ca a e e soc o-ass s enz a e C G Basche n, A C e vo, *I diritti sociali degli immigrati*, n C P ne (a c a d), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garan ie dei diritti*, op c, p 7 ss. Conce s q a a Co e è o na a d ecen e con a sen enza n 40 de 20 3, con a q a e s è ce amen e a o za a a e a de d ondamen a deg s an e, da sa vag a da e spe o a es z on d censo e empo a ng s ca e, ma che a p semp e e men o a “c ad n ex acom n a, ega men e soggo nan ne e o o de o S a o da empo app ezzab e ed n modo non ep sod co”.

⁷⁷ Come con e ma o anche d ecen e ne a sen enza de 4 g gno 20 2 (Ca sa C-542/09, *Commissione europea c. Regno dei Paesi Bassi*), ne a q a e è s a o bad o come osse necessa o g a da e caso pe caso a po d no ma va p ev s a a ve o s a a e, non po endos a e ma e che eq s o de a es denza s semp e e com nq e nd e amen e d sc m na o o Un c e o, pe ò, che v ene so opos o ad no s e o sc n o da pa e de a g sp denza com n a a, g s cando o so o n base a cons de az on ogge ve nd penden da a naz ona à de a pe sona n q es one e p o po z ona e ag ob e v eg mamen e pe seg C B Pezz n, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, n AA VV, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, op c, p 84 ss.



ragionevolezza¹⁷⁸, ma per la sua inidoneità a graduare i benefici, essenzialmente sociali, da distribuire¹⁷⁹: un'esigenza che, però, non può dirsi valere allo stesso modo per i diritti politici, data la connessione che li lega con il territorio¹⁸⁰.

Sembra trattarsi, quindi, di criteri che possono costituire un ragionevole indice della stabilità del singolo progetto migratorio, nonché di conseguenza elementi sulla base dei quali graduare legittimamente l'accesso degli immigrati a prestazioni e diritti di partecipazione politica: la valorizzazione dell'incolato¹⁸¹, della residenza, del domicilio, possono infatti consentire alla "realtà sociale" legata concretamente al territorio di agire come comunità politica. È perciò doveroso sottolineare la forza innovativa che possono rivestire le iniziative prese in esame in tema di integrazione politica degli extracomunitari, anche se basate sul criterio della residenza¹⁸²; una considerazione che, ad ogni modo, non deve far dimenticare come il diverso grado di tutela previsto nelle varie discipline regionali e locali costituisca tutt'oggi un elemento di criticità sul quale riflettere.

In conclusione, sembra pertanto ravvisabile una convergenza di proposte e interventi che può condurre il nostro ordinamento a rileggere l'insieme delle situazioni giuridiche soggettive relative ad alcuni diritti di libertà come componenti di una sorta di "statuto di appartenenza ad una comunità"¹⁸³, superando la distinzione (operata anche dalla giurisprudenza costituzionale) tra la categoria dei diritti politici in senso stretto e quella dei diritti civili e sociali. E ciò

⁷⁸ Da mo con a senenze n 2, n 33, n 72 e n 222 de 20 3 de a Co e cos z ona e Pe n commen o d q es e dec s on s pe me a d nv a e a D F m ce , *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte costituzionale*, n *Federalismi.it*, n 8, 20 3

⁷⁹ M o vendos n mo cas come c e o d c ad nanza esc den e pos o "so o men e spog e" C L Ronche , *La cittadinanza a sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, n *Costituzionalismo.it*, n 2, 7 novemb e 20 2

⁸⁰ Pe d po c, n a , a ches a d n de e m n a o pe o do d soggo no ego a e semb a g s ca a a a ce de a necess à d ass c a e che o o ese c z o s a ga a n o a pe sone o ma co nvo e s ab men e ne ess o soc a e de e o o d e men o A a g a do go va so o nea e come ne a "Ca a e opea de d de ' o mo ne e c à" (app ova a a Sa n -Den s ne 2000 e so osc a da o e 350 amm n s az on oca) d d c ad nanza s ano dec samen e v nco a a o status d es denza, ssandos n 2 ann eq s o m n mo d es denza pe 'accesso deg mm g a a d e e o a a ve o oca e; n da o da ene e n cons de az one, da o che va com n a an s ch amano a q es o doc men o p og amma co pe anco a e a n ve o d conve genza con a e spe enze e opee e p op e p opos e n ema d vo o oca e

⁸¹ *L'incolato*, ne d o omano, e a a cond z one g d ca de 'incola, oss a d co o che "hanno sab one e o o de a com n à o o dom c o senza esse ne o g na ", ase endo co è dom c o n n ogo d ve so da q e o ne q a e s aveva a p op a origo C U Z e , *Incolato Diritto romano*, n *Novissimo Digesto Italiano*, VIII, 968, p 54 ; s a e conce o ved anche E De R gg e o, *La patria nel diritto romano*, Roma, 92 , p 69 ss L' nco a o (e m ne v ene da in e colere, ab a e secondo a cos z one e mo og ca de D z ona o de a ng a a ana T eccan) p ò esse e pe an o n va doc e ope va a e n conce o d c ad nanza excess vamen e ncn a o s a "com n à d sang e" o, p ù n gene a e, pe avo e a pa ec paz one d s ngo sogge a a com n à po ca, ncn vandone 'n eg az one n n da o e o o Ved G Azza , *La cittadinanza a*, op c , p 449; L Ronche , *La cittadinanza a sostanziale tra Costituzione e residenza*, op c , p

⁸² Da o che a e s s ema p ò d ven a e n c s vo, così come dec samen e esc den e, a seconda d come v ene s a o e ges o da po c oca C E Ga g o, *Le politiche di residenza in Italia: inclusione ed esclusione nelle nuove cittadinanze e locali*, n E Ross , F B ond da Mon e, M V enna (a c a d), *La governance dell'immigrazione*, op c , pp 65 e 66

⁸³ Da o che "non sono p ù sogge , co o o status, ad a a e a sé ce d e dove ma sono q es m ad a a e a sé sogge s q a s app n ano" C A R gge , *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, n *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n 2, 20 , p 6 E c ò v s o anche come 'n enza de pens e o p a s a e m c a s a s a o maz one de e cose enze de a soc e à con empo anea ha po a o ad na s a c escen e seco a zzaz one, ap endo così a s ada a poss b so z on eg s a ve e camen e n ove T as o maz on p odo e q a e conseq enza de 'ape a de e soc e à occ den a a a g o ba zzaz one e a semp e p ù mass cc s s mg a o d popo az on p oven en da c d Paes pove , con n p ocesso che po ebbe esse e de n o d "co on zzaz one a con a o" (pe e e o de q a e e popo az on d q e e naz on s sono ve sa e goco o za a 'n e no de e soc e à de Paes cch , con n conseq en e annacq amen o de e ad z on soc a , po che e c a d q es m) C F Pe cone, *Stato e valori: riflessioni su multiculturalismo pluralismo e società relazionale*, n *Amministrazione In Cammino*, 5 novemb e 20 2



grazie alle spinte incessanti per un riconoscimento effettivo di diritti di partecipazione politica e di “cittadinanza amministrativa”¹⁸⁴, le quali sembrano aver ormai assunto il sopravvento, quantomeno nel sentire comune¹⁸⁵.

Si delinea così un percorso che tende a far emergere come l’integrazione degli stranieri extracomunitari possa (e forse debba) ancora passare dalla “partecipazione politica”, ribadendo come non sia più sostenibile (non solo culturalmente, ma anche socialmente ed economicamente)¹⁸⁶ l’esclusione dal riconoscimento di diritti politici e di partecipazione dei “non cittadini”.

⁸⁴ E c’è pe va e mo vaz on a) pe ché n s s ema po co dov ebbe e e e a soc e à e e s e as o maz on ; b) pe ché n s s ema po co che a con a o esc desse na pa e cosp c a de es den e de avo a o s as o me ebbe n n eg me so o pa z a men e “democ a co”; c) pe ché se na q o a cosp c a de a popo az one es asse so opo s a a p ovved men che non con b sce a p ende e, q e a popo az one n ebbe do a n na cond z one non oppo d s s e spe o a q e a n c s ovavano g an ch s dd C G Z ncone, *Introduzione – Un’offerta di integra ione*, n ASGI e FIERI, *La partecipa ione politica degli stranieri a livello locale*, op c , p 7 ss

⁸⁵ E c’ò s a ch a o non so o se s pensa a vas o mov men o d’op n one che ha sos en o e p opos e d egge d n z a va popo a e de a campagna “L’I a a sono anch’ o”, ma anche se s osse va sondagg ope a da p ù pa a g a do Ne avo o d G ovanne e N co a, ad esemp o, s a e ma che “da a compa az one con a e ndagn condo e neg m ann, eme ge che pe q an o g a da d o a pa ec pa e a v a po ca, s a n I a a che n a paes es e , è p esen e na maggo anza avo evo e a a concess one de d o d vo o ag s an e Ad esemp o, ne 2006, a q o a d n e v s a che s sono esp ess a avo e de a concess one de d o d vo o a e e ez on com na è 56,9%, e ne 20 n Paes es e a maggo anza deg n e v s a è g a men e avo evo e I consens maggo s egs ano n Canada (70%) e Spagna (69%), men e a pe cen a e p ù bassa g a da a Ge man a, dove 50% s d ce a avo e e 49% con a o” C M G ovanne , V N co a (a c a d), *Da residenti a cittadini. Il diritto di cittadinan a alla prova delle seconde genera ioni*, C a a e Anc , g gno 20 2, p 43 Ne doss e c a o da ‘Osse va o o No d Es , no e, s me n ev denza come d o d vo o a e e ez on amm n s a ve, pe g mm g a ego a e che pagano e asse, è cons de a o g s o da 67% de c ad n de No d-Es I a a n e v s a ; na pe cen a e c esc a d c ca 5 p n spe o a 2004, ma che non bas a a co ma e d s acco con n e o con es o naz ona e, che vede na q o a d avo evo anco a s pe o e, pa a 76% C Osse va o o No d Es , *I diritti degli immigrati secondo il Nord Est - Il Ga ettino 19.01.2010*, Demos & P , 20 0

⁸⁶ I ecen e doss e s a s co s ’ mm g az one p bb ca o da IDOS e UNAR, na , ha messo n ev denza, da na pa e, ’nc emen o de a p esenza s an e a ne nos o Paese (sepp e con n ca o de s s pe co pa de a c s) e conso damen o de a endenza a ’nsed amen o s ab e de m g an , e, da ’a a, a spesa eccess va pe con o o e e esp s on (con o o de s s, Cen d Iden caz one ed Esp s one, Cen d P mo Socco so, Cen d Accog enza) a on e d nves men non pa agonab n ema d n eg az one C IDOS e UNAR, *Immigra ione – Dossier Statistico 2013 – Dalle discrimina ioni ai diritti*, Roma, novemb e 20 3