

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

N. 871

## DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori ANGIUS, FINOCCHIARO, AMATI, VITALI, FRANCO Vittoria, IOVENE, TONINI, SERAFINI, PIGNEDOLI, BATTAGLIA Giovanni, BASSOLI, ROSSA, MONGIELLO, VILLECCO CALIPARI, CARLONI, PEGORER, RANIERI, BRUTTI Massimo, ZANDA, LATORRE, PISA, SALVI, MELE, VILLONE, CALVI, ZAVOLI, NIEDDU, COLOMBO Furio, PALERMI, BARBIERI, CASSON, FONTANA, GALARDI, NEGRI, MONTINO, BETTINI, MARINO, CABRAS, RONCHI, MORANDO, MASSA, GASBARRI, LEGNINI, DE PETRIS, TIBALDI, RAME e GARRAFFA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 LUGLIO 2006

Norme per la partecipazione politica ed amministrativa  
e per il diritto di elettorato degli stranieri

ONOREVOLI SENATORI. - L'immigrazione in Europa, e pertanto anche in Italia, ha assunto un grande rilievo, con i caratteri di un fenomeno non transitorio. Il principio tradizionale della legislazione italiana, che lega il diritto di elettorato alla cittadinanza, deve essere rivisto in questa luce.

Si pone con urgenza il coinvolgimento diretto degli stranieri, che vivono e lavorano stabilmente in Italia, nella vita politica, anche mediante il conferimento dell'elettorato attivo e passivo, non solo perché si pone nei confronti di queste persone il problema dell'applicazione del principio che dall'origine è alla base della democrazia in Europa, ossia il principio per cui non può negarsi la partecipazione alle decisioni pubbliche di chi continuativamente contribuisce al loro finanziamento mediante il prelievo fiscale, ma anche perché il voto degli immigrati diventa oggi una garanzia di buon governo, anzitutto per le regioni e le amministrazioni locali.

I governanti delle regioni e delle amministrazioni locali si trovano infatti, oggi, a dover affrontare i problemi peculiari dell'immigrazione, che sono sovente problemi difficili e delicati, sul piano economico, culturale e sociale e della cui soluzione i governanti stessi rispondono politicamente soltanto ai cittadini italiani, senza che minoranze sempre più consistenti di persone straniere, ma stabilmente insediate nel nostro Paese, abbiano modo di far sentire direttamente la propria voce e farsi attivamente interpreti delle proprie esigenze.

In molti Paesi europei - come il Belgio, la Danimarca, l'Olanda, la Spagna o la Svezia - l'accesso al diritto di elettorato di chi non sia cittadino è una realtà. Anche in Inghilterra e in Francia, i criteri di acquisto della cittadinanza, a cui è collegato il diritto

di elettorato, sono più flessibili di quelli italiani che, essendo stati tradizionalmente improntati ad una pratica rigorosa dello *jus sanguinis*, rendono più difficoltoso il divenire cittadini per gli immigrati ed i loro familiari.

Già oggi, 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, può essere rintracciato nell'articolo 9, comma 4, lettera *d*), del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per il quale «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».

L'idea di estendere il diritto di elettorato, su questa base, ha dato luogo a sviluppi normativi, sia a livello degli statuti regionali, sia a livello degli statuti comunali e provinciali.

Occorre però subito aggiungere come non sia casuale che la stessa disciplina dettata a proposito della partecipazione politica e del voto a livello regionale e locale sia rimasta sin qui, oltre che diseguale, anche episodica ed anzi frammentaria.

Nella sua attuale formulazione - ed anche in ragione di un difettoso coordinamento tra il suo testo originario e le modificazioni in esso successivamente introdotte dal legislatore - il suddetto articolo 9, non solo appare assai sintetico, se non lacunoso, per sorreggere una disciplina compiuta ed uniforme

del diritto di elettorato di chi non sia cittadino, ma ha di per sè un contenuto non univoco. La «partecipazione alla vita pubblica» ed il «diritto di elettorato», ai sensi del suddetto articolo 9, sembrerebbero condizionati, per chi non sia cittadino italiano, al requisito del possesso della «carta di soggiorno». In merito a questo requisito, però, lo stesso articolo 9 non è chiaro.

Da un canto, con la rettifica apportata dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, «Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo», cosiddetta «legge Bossi-Fini», il rilascio di «carta di soggiorno» presuppone che lo straniero extra-comunitario sia «regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato da almeno sei anni».

D'altro canto, a netta e clamorosa smentita che la titolarità di «carta di soggiorno», e dunque un soggiorno protratto per sei anni, possano essere reputati indispensabili, sta il fatto che lo stesso articolo 9, comma 4, lettera *d*), prescriva una disciplina della «partecipazione alla vita pubblica locale» e del «diritto di elettorato» la quale sia «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».

La Convenzione di Strasburgo del 1992 non è stata ratificata dall'Italia nella parte che qui preme e, nondimeno, deve stimarsi recepita nella legge ordinaria italiana, sia pure attraverso una tecnica di rinvio: non è certamente questa la prima volta che norme internazionali pattizie, pur non ratificate, sono richiamate dal legislatore italiano.

Ebbene, la Convenzione di Strasburgo del 1992 prevede che il «diritto di elettorato», nelle elezioni locali, debba comunque essere accordato allo straniero regolarmente soggiornante da cinque anni. Con ciò è ovviamente contraddittorio il subordinare il «diritto di elettorato» alla «carta di soggiorno», ottenibile solo dopo sei anni di permanenza.

Su questo sfondo, il presente disegno di legge si propone di ridisciplinare, in un qua-

dro che si riconduca al fondamentale principio di eguaglianza, la partecipazione politica ed amministrativa nonché il diritto di elettorato attivo e passivo a livello locale di coloro i quali, pur non essendo cittadini italiani, siano regolarmente soggiornanti e stabilmente inseriti in Italia.

Ciò al fine di ovviare ad una serie di manifeste disparità di trattamento e di disuguaglianze, o se si preferisce di incongruenze, nella disciplina della titolarità del diritto di voto.

L'esigenza di una riforma della disciplina legislativa ordinaria in tema di partecipazione politica ed amministrativa e di diritto di elettorato, attivo e passivo, è quindi reclamata.

Gli articoli 48 e 51 della Costituzione, rispettivamente, dispongono che «sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età» e che «tutti i cittadini ... possono accedere agli uffici pubblici». In altre parole, gli articoli 48 e 51 della Costituzione rispettivamente ricollegando l'elettorato e l'accesso ai pubblici uffici alla cittadinanza, proibiscono al legislatore di sottrarre tali diritti a chi sia cittadino; ma per chi cittadino non è, gli articoli 48 e 51 della Costituzione non dicono nulla e, dunque, neanche proibiscono una estensione dei diritti di elettorato e di accesso agli uffici pubblici allo straniero.

A tal fine, l'articolo 1 è volto preliminarmente a stabilire un divieto di discriminazione per motivi di nazionalità e di cittadinanza per la partecipazione alla vita politica ed amministrativa.

Si tratta di un principio generalissimo, e tuttavia di immediata applicazione, destinato a valere per le amministrazioni statali e locali.

L'articolo 2 stabilisce poi, in modo che sia assunta come regola uniforme dalla generalità delle amministrazioni locali, l'estensione del diritto di elettorato a chi non sia cittadino italiano, nelle elezioni concernenti il comune, la provincia e la città metropolitana;

sono ovviamente comprese le elezioni degli organismi circoscrizionali (e delle «municipalità»), la cui disciplina articolata è demandata all'autonomia statutaria e regolamentare locale.

In proposito, si è tenuta presente l'esigenza che l'esercizio del diritto di elettorato, e quindi l'inserimento nel circuito della decisione democratica, avvenga per persone ormai coinvolte, in modo non effimero o meramente episodico, bensì con connotati di con-

tinuità e stabilità, nel tessuto sociale. A tal fine, si è previsto, per l'ammissione al diritto di elettorato, il requisito di un soggiorno regolare in Italia protratto da almeno cinque anni.

L'articolo 3 sancisce, infine, che l'iscrizione nelle liste elettorali di chi non sia cittadino italiano, necessaria all'esercizio del diritto di elettorato, avvenga a domanda, in armonia con la disciplina dettata per i cittadini dell'Unione europea.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Diritti di partecipazione politica  
ed amministrativa)*

1. La partecipazione alla vita politica ed alle attività della pubblica amministrazione, comprensiva del diritto di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo, è assicurata a tutti, senza discriminazioni in base a cittadinanza o nazionalità.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 costituiscono, oltre che principi fondamentali, principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica per le regioni ordinarie ed a statuto speciale, nonché per le province autonome di Trento e di Bolzano.

## Art. 2.

*(Diritto di elettorato nelle elezioni  
comunali e provinciali)*

1. Il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali, provinciali e concernenti le Città metropolitane è garantito ai soggetti che non siano cittadini italiani quando abbiano maturato cinque anni di regolare soggiorno in Italia.

2. Gli statuti ed i regolamenti comunali, provinciali e delle Città metropolitane disciplinano altre forme di partecipazione degli stranieri alla vita politica ed amministrativa.

3. Le disposizioni di cui al presente articolo costituiscono, oltre che principi fondamentali, principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica per le regioni ordinarie e per le regioni a statuto speciale, nonché per le province autonome di Trento e di Bolzano.

Art. 3.

*(Iscrizione nelle liste elettorali)*

1. Per l'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo, i soggetti che non siano cittadini italiani presentano al sindaco del comune di residenza domanda per l'iscrizione nelle liste elettorali. Per le modalità di iscrizione nelle liste elettorali si applica, in quanto compatibile, la disciplina concernente i cittadini dell'Unione europea.



