

Caritas Italiana - Dossier statistico immigrazione 2004

“La rappresentanza politica degli stranieri”

## SOMMARIO

### Introduzione

#### 1. Il diritto di voto amministrativo

##### 1.1 Panoramica europea

##### 1.2 Il dibattito a livello nazionale

#### 2. Gli organismi di rappresentanza degli stranieri

##### 2.1 I termini della questione

##### 2.2 I modelli e le alternative nel contesto italiano

##### 2.3 Alcune esperienze significative a livello nazionale

##### 2.4 Percorsi di rappresentanza degli stranieri a livello locale: le esperienze nella Regione Emilia-Romagna

### Conclusioni

## Introduzione

Il tema della rappresentanza politica degli stranieri residenti costituisce certamente uno degli elementi fondamentali dell'inclusione nella vita pubblica e sociale del paese di inserimento, ma allo stesso tempo rappresenta per alcuni anche un po' l'ultimo bastione della differenza fra nazionali e stranieri, difeso da diverse parti come un'anacronistica linea del Piave. Il tema si intreccia con la concessione della cittadinanza (naturalizzazione), ma anche con i cd. diritti di cittadinanza, che sempre più dovrebbero essere fondati sulla residenza stabile in un paese piuttosto che sul possesso di un determinato passaporto (Oriol, 2003). Già nel 2001 (v. atti del convegno "Gli stati generali dell'immigrazione, Vicenza, dicembre 2001) la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie sosteneva che "integrazione, cittadinanza e diritti politici sono indissolubili" e che "il voto è il più importante strumento di partecipazione in uno stato democratico moderno". Nel corso dell'ultimo anno ha ripreso vigore il dibattito pubblico sulla rappresentanza politica degli stranieri immigrati, innescato dalle iniziative di alcune Regioni e numerosi enti locali, nonché di esponenti della politica nazionale, a proposito del voto amministrativo.

In questo capitolo (il primo su questo argomento ad apparire sul Dossier) vogliamo dare sinteticamente conto della situazione attuale della rappresentanza politica degli immigrati nel nostro paese. La rappresentanza politica, infatti (intesa sia come conquista del diritto di voto nelle varie consultazioni elettorali, che come creazione e funzionamento di organi consultivi in un certo senso paralleli a quelli istituiti per i cittadini) è da considerarsi parte integrante del processo di integrazione, forse meno sentita di altre conquiste, come quella del diritto al lavoro, all'alloggio, alla scuola per i figli e all'assistenza sanitaria, ma certamente non meno essenziale anche al fine dell'effettivo esercizio dei diritti sociali e di cittadinanza appena menzionati. Purtroppo, almeno fino a tempi recentissimi, la questione della rappresentanza politica è stata sostanzialmente relegata in secondo piano, nonostante abbia un ruolo fondamentale almeno su due versanti. Da un lato, infatti, si tratta di un aspetto che riveste un valore simbolico fondamentale nel processo di inclusione nella vita di una comunità territoriale (al di là di tutte le possibili e plausibili considerazioni sulla crisi del modello della democrazia rappresentativa): a questo proposito, il principio della rivoluzione americana *no taxation without representation* ben sintetizza l'insostenibilità di una situazione in cui una parte rilevante della popolazione, che nel nostro paese vive, lavora, paga le tasse, contribuisce in maniera crescente al benessere generale sia esclusa da ogni forma di partecipazione all'amministrazione della cosa pubblica, anche a livello locale. Dall'altro lato, oltre alla valenza simbolica di cui si è detto, una qualche forma di partecipazione alle decisioni concernenti la vita pubblica permetterebbe ai cittadini stranieri residenti anche di portare avanti in prima persona (e non sempre e solo per interessamento di altri soggetti) le proprie esigenze di miglioramento delle condizioni di vita nel nostro paese.

Per poter presentare una panoramica coerente (anche se non necessariamente esaustiva) della situazione attuale, sarà necessario fare un breve excursus storico-geografico, riassumendo sia le esperienze europee nel campo della rappresentanza politica degli stranieri, che il percorso effettuato da alcune fra le realtà nazionali più significative.

Sarà inoltre necessario effettuare una separazione molto chiara fra la rappresentanza politica intesa come diritto di voto nelle consultazioni elettorali e quella sorta di "sucedaneo" rappresentato dagli organi consultivi di stranieri (consigli, consulte o consiglieri aggiunti) approntati a livello locale in diverse regioni d'Italia, ma che hanno comunque il merito di preparare il terreno a forme più incisive di rappresentanza. Mentre infatti nel primo caso (diritto di voto) si parla in Italia (a differenza, come si vedrà, di molti altri paesi europei), di una mera eventualità futura, nel secondo sarà possibile presentare

una rassegna piuttosto nutrita di esperienze che, con alterne vicende, sono attive ormai da un decennio.

## 1. Il diritto di voto amministrativo

### 1.1 Panoramica europea

In generale, la politica portata avanti dalle istituzioni europee tende ad operare, come è ovvio, una netta distinzione fra i diritti dei cittadini degli Stati membri e il trattamento riservato ai cittadini provenienti dai cd. “paesi terzi”. Mentre per i primi si tende sempre più (seppure non con quella celerità che sarebbe lecito aspettarsi dalle dichiarazioni ufficiali) all’equiparazione con i cittadini nazionali, e quindi alla realizzazione di uno spazio comune, quando si parla della condizione dei cittadini di paesi terzi, l’approccio si fa più marcatamente sicuritario, e l’accento torna sulla gestione dei flussi, la politica dei visti, i sistemi di identificazione biometrica dei dati personali, etc. (si veda per tutti il documento COM 2003 323, Comunicazione della Commissione al parlamento europeo e al Consiglio in vista del Consiglio europeo di Salonicco). Le questioni più delicate, come l’acquisizione della cittadinanza e il diritto di voto, restano appannaggio degli Stati membri.

Come è noto, già il Trattato di Maastricht (1992) prevedeva l’istituzione del diritto elettorale attivo e passivo, sia a livello di elezioni locali che del Parlamento europeo, per i cittadini dell’Unione residenti in un altro stato membro. La disposizione è stata poi ripresa dal Trattato di Amsterdam, il quale all’art. 19.1 stabilisce che *“Ogni cittadino dell’Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato”*. (Versione consolidata del trattato che istituisce la Comunità europea - **97/C 340/03**). Lo stesso principio è poi sancito agli artt. 39 e 40 della Carta fondamentale dei diritti dell’Unione europea (2000/C 364/01).

Per quanto riguarda invece il diritto di voto ai cittadini di paesi terzi, l’Unione non si azzarda, come si è accennato, ad entrare in un territorio riservato alla sovranità dei singoli Stati membri: la maggioranza degli Stati europei che lo prevede ha infatti istituito questo diritto già nel corso degli anni ’80, indipendentemente da qualsiasi norma comunitaria (Hentzinger: 1999, 16 e Waldrauch, 2003: 5), dopo discussioni politiche durate anche vent’anni (Sierra, Patel: 2001, 15). La stessa Commissione europea ammette che *“a fronte dell’indubbio valore politico del diritto di voto e dell’accesso alla cittadinanza per l’integrazione dei cittadini stranieri residenti da tempo nell’Unione, resta il fatto che il trattato CE non offre una base giuridica specifica a tale proposito”* (corsivo nostro) (COM 2000/757).

La Commissione, infatti, nonostante perori la causa di un maggiore coordinamento delle politiche di immigrazione fra gli Stati membri, procede con enorme cautela, e non può fare a meno di riconoscere che *“gli Stati membri conservano la loro competenza su molti aspetti significativi, in particolare per quanto riguarda l’ammissione dei migranti a fini economici e lo sviluppo e l’attuazione di una politica di integrazione”* (COM 2001 387, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad un metodo aperto di coordinamento per la politica comunitaria in materia di immigrazione, par. 2). Per quanto riguarda la questione elettorale, si tende a rimandarla alla naturalizzazione, che viene vista come il naturale sbocco di un percorso migratorio di lunga durata, (e che comporta ovviamente anche il diritto di voto). Non appare infatti un caso che nei più recenti ed importanti documenti delle istituzioni europee (soprattutto il Consiglio e la Commissione) riguardanti le nuove linee politiche da adottare in rapporto al fenomeno dell’immigrazione non si faccia riferimento alcuno alla concessione del diritto di voto agli stranieri provenienti da paesi terzi. La Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 22.11.2000 (COM 2000 757 definitivo) su una politica comunitaria in materia di immigrazione, considerato da più parti un testo fondamentale della politica di immigrazione dell’ UE, richiama ad esempio le conclusioni del Consiglio

europeo di Tampere (1999) per caldeggiare “una politica di integrazione volta a riconoscere loro [agli stranieri] diritti ed obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell’UE” (par. 2.3). Il diritto di voto resta però rigorosamente escluso dal novero di questi diritti, dato che lo si mantiene legato alla nozione di cittadinanza, di stretta competenza nazionale. La stessa direttiva anti-discriminazione adottata dal Consiglio nel 2000<sup>1</sup> stabilisce molto chiaramente che essa “non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità” (art. 3.2), e che quindi non intende interferire con il diritto di voto. La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea all’art. 40, limita esplicitamente il diritto di voto alle elezioni locali ai cittadini dell’Unione. Da ultimo, va notato che la recente Direttiva del Consiglio (2003/109/CE del 25. 11.2003) relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, non fa menzione alcuna del diritto di voto fra quelli da accordare a chi risieda nel territorio dell’Unione da almeno cinque anni.

Piuttosto diversi sono invece i toni utilizzati dal Parlamento europeo, tradizionalmente più aperto, dato anche il suo ruolo istituzionale, di Commissione e Consiglio. Nella sua recente risoluzione sulla “politica comunitaria in materia di immigrazione”, il Parlamento “ritiene indispensabile, al fine di garantire l’integrazione dei cittadini dei paesi terzi, l’adozione della direttiva sui residenti di lunga durata e sostiene l’idea espressa dalla Commissione e dal Comitato Economico e Sociale di creare una cittadinanza civica che permetta ai cittadini dei Paesi terzi che risiedono legalmente nell’Unione europea di beneficiare di uno status che preveda diritti e doveri di natura economica, sociale e politica, incluso il diritto di voto per le elezioni municipali ed europee” (Ris. P5\_TA (2003) 0292, punto 29).

Se si confrontano le posizioni assunte dalle diverse istituzioni dell’Unione europea, si può notare che il grado di favore rispetto alla concessione del diritto di voto agli stranieri appare direttamente proporzionale al grado di “sovra-nazionalità” dell’istituzione e inversamente proporzionale al suo grado di “intergovernatività”, secondo una dinamica politica tutta interna all’Unione. In altre parole, nel parlamento europeo, organizzato per schieramenti politici trasversali agli Stati membri, la posizione è chiaramente di tipo universalista. All’altro estremo, il Consiglio europeo (e cioè i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri) è estremamente più attento, in quanto massima espressione intergovernativa, all’interesse nazionale (vero o presunto che sia) di ciascun membro, ed esprime quindi posizioni estremamente prudenti. Nel mezzo, per così dire, si trova la Commissione, i cui membri, sebbene scelti su proposta dei governi, sono poi relativamente sganciati dalle logiche nazionali, e formulano, anche su pressione del Parlamento, proposte “aperturiste” al Consiglio.

Per trovare un documento di carattere sovra-nazionale che impegni espressamente alla concessione del diritto di voto agli stranieri residenti bisogna andare alla “Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, adottata dal Consiglio d’Europa nel 1992 ed entrata in vigore cinque anni dopo, nel cui art. 6 “ciascuna Parte si impegna (...) a concedere il diritto di voto e di eleggibilità ad ogni residente straniero, a condizione che questi soddisfi alle stesse condizioni previste per i cittadini ed inoltre abbia risieduto legalmente ed abitualmente nello Stato in questione nei cinque anni precedenti le elezioni”. E’ ovvio che, essendo la Convenzione null’altro che un trattato fra stati sovrani, questi si impegnano alla sua applicazione soltanto nella misura in cui lo ratificano e lo recepiscono nel proprio ordinamento interno. La Convenzione è stata firmata fino ad ora soltanto da Danimarca, Finlandia, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Repubblica Ceca, Regno Unito e Cipro, ma gli ultimi tre non hanno proceduto a alla ratifica. In nessuno degli Stati firmatari l’applicazione della Convenzione ha significato un ampliamento del diritto di voto per gli stranieri, che era già al livello (o in certi casi più ampio) di quello garantito

---

<sup>1</sup> Si tratta della direttiva 2000/43/CE del 29.06.2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica.

dalla Convenzione stessa. (Waldrauch, 2003: 5). La ratifica dell'Italia, come si vedrà meglio più avanti, è di carattere parziale (come consentito dallo stesso testo della Convenzione), ed esclude proprio l'articolo appena citato.

Per quanto riguarda la disciplina del diritto di voto nei singoli Stati, la tabella riprodotta in fondo al paragrafo (v. tab. 1) evidenzia forti differenze fra paese e paese, a riprova del fatto che nella concessione del diritto di voto gli Stati fanno pieno uso della propria sovranità. Ciò nonostante la progressiva tendenza da parte dell'UE, a comunitarizzare progressivamente la materia dell'immigrazione.

Diversi paesi non prevedono il diritto di voto nelle elezioni locali per gli stranieri extra-UE (oltre l'Italia, l'Austria, la Germania, la Grecia, il Lussemburgo e la Francia tra i principali); l'unica alternativa per gli immigrati è quella della naturalizzazione, che però normalmente prevede periodi di residenza abbastanza lunghi, come ad esempio 10 anni per l'Italia; diverso è il caso di paesi come la Francia, tradizionalmente legata al principio dello *ius soli*, dove bastano cinque anni di residenza per accedere alla cittadinanza. La mancanza del diritto di voto non è quindi, in termini generali, compensata dalla maggiore facilità con cui è possibile accedere alla cittadinanza. Va inoltre notato che molti residenti stranieri hanno buoni motivi per non volersi naturalizzare, come ad esempio la contestuale perdita della cittadinanza originaria, la perdita di diritti ereditari o la possibilità di possedere terreni ed immobili nel paese di provenienza, oltre naturalmente agli effetti della perdita della cittadinanza originaria sul proprio senso di identità.

Un caso interessante ed emblematico della sensibilità e delicatezza politica del tema in questione, che può facilmente mettere in crisi maggioranze di governo, è rappresentato dal Belgio. A conclusione di un lungo dibattito politico durato oltre 30 anni, agli inizi del 2004 il Parlamento ha infatti approvato una legge che permette agli immigrati extra-UE di prendere parte al voto amministrativo. Le prime proposte in questo senso datano dell'inizio degli anni '70, e precisamente del 1971 e 1972, da parte di alcuni deputati socialisti e comunisti. A quel tempo non esisteva ancora il diritto di voto alle elezioni locali per i cittadini di uno stato della Comunità europea, e quindi le proposte citate prevedevano requisiti di residenza differenziati per i cittadini comunitari ed extracomunitari. Le due proposte furono respinte, e soltanto nel 1998 si arrivò a modificare la costituzione belga in modo da permettere ai cittadini stranieri extra-UE di partecipare alle elezioni locali. La modifica costituzionale rimandava ad ogni modo alla legge ordinaria per l'attuazione, che non avrebbe potuto essere promulgata prima del 1° gennaio 2001. La legge approvata nel febbraio 2004 è ancora piuttosto restrittiva, e prevede che possano votare tutti gli stranieri residenti nel paese da almeno cinque anni che siano iscritti nelle liste elettorali. Gli elettori stranieri inoltre non godranno del diritto di elettorato passivo, e quindi i nuovi elettori avranno gioco forza i soli partiti nazionali come riferimento. Ulteriore condizione è la sottoscrizione di una dichiarazione di adesione ai principi della democrazia. Nonostante tutte queste limitazioni (di cui l'ultima chiaramente insinuante e discriminatoria) il partito liberale fiammingo del primo ministro ha votato contro il progetto di legge, determinando così una sorta di spaccatura all'interno della stessa maggioranza di governo.

In sostanza, come si vede da questa breve carrellata di esempi europei (intesi sia come Stati singoli che come istituzioni comunitarie) un parte rilevante di Stati membri (sia in termini di popolazione che in termini di tradizione migratoria) non riconosce il diritto di voto ai cittadini dei paesi terzi, e quelli che lo fanno, agiscono in base al proprio ordinamento interno. L'unico trattato concluso in questo senso (la citata Convenzione del Consiglio d'Europa) ha ricevuto uno scarso numero di ratifiche.

L'impressione che emerge è dunque quella di una certa insofferenza da parte degli stati ad una disciplina sovra-nazionale di tale diritto e di una chiara preferenza accordata ad una sorta di "via nazionale" alla cittadinanza di residenza.

Diversi Stati membri con una lunga tradizione immigratoria lasciano agli immigrati extra-UE l'unica (non facile e non sempre desiderabile) alternativa dell'acquisizione della

cittadinanza, per garantire loro un diritto, quello elettorale, che dovrebbe essere connesso non già con la cittadinanza, ma con la residenza, allo scopo di non avere persone soggette a decisioni politiche che non possono in alcun modo influenzare (attraverso, appunto, l'esercizio del diritto di voto).

Al di là delle opzioni politiche nazionali, un elemento di speranza ci viene dalle autonomie locali, che, applicando per quanto il principio di sussidiarietà, spesso fanno da battistrada a soluzioni innovative: la Carta Europea dei diritti dell'uomo nella Città è sicuramente uno di questi esempi. Approvata a Saint-Denis (Francia) nel 2000, conta attualmente sull'adesione di decine di città ai quattro angoli d'Europa, da Tirana a Palermo, da Lione a Barcellona, da Istanbul a Vilnius e Riga, e molte altre che costantemente si aggiungono alla lista. Portatrice di una logica universalista, che basa i diritti sulla residenza e non sulla nazionalità (art. II.1), la Carta sostiene esplicitamente, fra i numerosi altri diritti menzionati nel testo, "l'ampliamento del diritto di voto e di eleggibilità a livello comunale a tutti i cittadini maggiorenni che non sono cittadini dello Stato e che risiedono da due anni nella città" (art. VIII.2), ponendosi come "risorsa di un nuovo spazio politico e sociale" rispetto alla "concezione delegataria della democrazia a livello degli Stati nazionali" (dal Preambolo alla Carta).

## 1.2 Il dibattito a livello nazionale

A tutt'oggi, come si è visto, l'Italia ancora rientra fra quei paesi in cui gli immigrati provenienti da paesi terzi (e quindi non membri dell'Unione europea), anche se residenti di lungo periodo e titolari di una carta di soggiorno, non sono ammessi a votare (né, tanto meno, ad essere eletti) in nessuna consultazione elettorale. Soltanto diventando cittadini italiani a tutti gli effetti (essenzialmente attraverso la naturalizzazione, per la quale sono necessari almeno dieci anni di residenza in Italia, o il matrimonio con un/a cittadino/a italiano/a) si accede automaticamente al diritto di voto. La legge 5 febbraio 1992, n. 91 ha appunto riformato in questo senso l'acquisizione della cittadinanza italiana (per una trattazione approfondita dei vari casi, si veda Dossier 2003, pag. 153 e ss.).

Come è noto, il dibattito a livello nazionale sul diritto di voto amministrativo per gli immigrati è stato improvvisamente e inaspettatamente rilanciato da una dichiarazione del vice-presidente del Consiglio dei Ministri Fini nell'ottobre 2003, il quale nel corso di un convegno ha ventilato tale ipotesi. Successivamente il suo partito, Alleanza Nazionale, ha concretizzato l'iniziativa, presentando una proposta di legge costituzionale per modificare l'art. 48 (A.C. 4397, Anedda e altri).

Un esauriente dossier del servizio studi della Camera dei Deputati ci aiuta a far luce sulla situazione attuale delle proposte di legge sul diritto di voto agli stranieri attualmente all'esame del Parlamento.

⇒ Le proposte attualmente in esame sono sette (più una presentata dall'Assemblea regionale siciliana per la modifica del proprio statuto, che richiede una legge costituzionale), e prevedono tutte una modifica o una riformulazione dell'art. 48 della Costituzione. Mentre alcune delle proposte attribuiscono ai cittadini stranieri sia l'elettorato passivo che quello attivo, altre lo limitano al diritto di votare, escludendo quello di essere eletti, e quindi, di candidarsi alle elezioni. Anche gli anni di residenza necessari ad esercitare il diritto variano da un minimo di tre (A.C 1616, Soda) a sei anni (è il caso della già citata proposta di AN). A proposito di quest'ultima proposta, è da notare che essa prevede che *“L'esercizio del diritto di cui al comma 1 è riconosciuto a coloro che ne fanno richiesta”*. Inutile sottolineare che in tal modo si limita fortemente l'effettivo accesso al diritto di voto, scoraggiando la partecipazione politica degli immigrati con l'imposizione di una ulteriore procedura burocratica.

La scelta di proporre un disegno di legge costituzionale sposa, di fatto, la tesi di chi ritiene che la formulazione attuale della Costituzione rappresenti un ostacolo insormontabile alla concessione del diritto di voto agli stranieri, ritenendo che la formulazione del primo comma dell'attuale art. 48 (“sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, hanno raggiunto la maggiore età”) escluda automaticamente chi non è in possesso della cittadinanza italiana.

In realtà una corrente non secondaria della dottrina giuridica sostiene da tempo che, per garantire il diritto di voto agli stranieri residenti alle elezioni amministrative non sarebbe necessario scomodare la Costituzione, con tutto il corollario di lunghe procedure di modifica (doppia lettura dei due rami del parlamento a distanza di tre mesi l'una dall'altra) messe dal legislatore costituzionale a tutela della legalità democratica della Repubblica (Luciani, 1999: 26).

Al di là della questione sulla necessità o meno della modifica costituzionale per l'introduzione del diritto di voto, va notato che questo viene esplicitamente previsto in diversi testi normativi, anche internazionali. La già ricordata Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale è stata ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 8 marzo 1994, n. 203, ad esclusione della parte che prevede il

diritto di voto per i cittadini stranieri (capitolo C). A proposito del capitolo C (di cui da più parti si richiede attualmente l'espressa ratifica da parte dell'Italia), va notato che lo stesso T.U. sull'immigrazione (d. lgs. 25 luglio 1998. n. 286) prevede all'art. 9 che "il titolare di carta di soggiorno può... 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". Questa singolare incongruenza viene interpretata da alcuni giuristi addirittura nel senso di costituire "ordine di esecuzione del Capitolo C" (intervista con avv. Aurora d'Agostino dell'ASGI – MP). Il voto amministrativo agli immigrati, a certe condizioni, è dunque previsto già dalla normativa nazionale vigente (le modifiche introdotte dalla Bossi-Fini infatti non vanno a toccare questo punto, ma soltanto, come è noto, la durata della residenza necessaria per ottenere la carta di soggiorno, estesa da 5 a 6 anni). L'originario disegno di legge Turco-Napolitano prevedeva invece, all'art. 38, l'estensione immediata di tale diritto agli immigrati in possesso della carta di soggiorno, ma la norma è stata ritirata nel corso del dibattito parlamentare.

In questo contesto si è affermata di recente l'iniziativa di numerosi Comuni che, partendo dalle proprie prerogative di autonomia, hanno introdotto nei propri statuti norme specifiche sul diritto di voto amministrativo agli immigrati residenti. Alcuni di questi, come ad esempio Cesena e Mogliano Veneto (TV), hanno deliberato semplicemente l'ammissione dei cittadini stranieri al voto per l'elezione dei consigli di circoscrizione, mentre in altri casi, come ad esempio a Ragusa, nel nuovo statuto comunale (del gennaio 2004) è stato inserito un art. 5 bis, secondo il quale il Comune "consente anche ai cittadini stranieri di provenienza extra europea o apolidi residenti stabilmente nel territorio comunale di esercitare, nei termini consentiti dalla normativa, il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni amministrative". Anche il consiglio comunale di Brescia ha approvato, nel febbraio 2004, una mozione e un ordine del giorno che impegna ad "elaborare...entro la fine del 2004 una proposta di modifica dello Statuto del Comune di Brescia che preveda il diritto di voto e di elettorato passivo alle elezioni amministrative per i cittadini stranieri di provenienza extra- UE o apolidi residenti nel territorio Comunale ove l'ordinamento vigente lo consenta". Alla fine di luglio il Consiglio comunale di Genova ha definitivamente approvato il nuovo Statuto comunale che estende il diritto di voto a livello comunale agli apolidi e agli stranieri legalmente soggiornanti in Italia, a condizione che siano in possesso di carta di soggiorno, che abbiano risieduto legalmente ed abitualmente in Italia nei cinque anni precedenti alle elezioni, e nel territorio comunale nei due anni precedenti alle elezioni (art. 30.1bis). Secondo il nuovo testo dell'art. 38, inoltre, "il sindaco è eletto a suffragio universale diretto e senza discriminazioni di nazionalità da coloro che sono elettori del Consiglio comunale". In altre città sono direttamente le forze politiche a muoversi in tal senso: a Rovigo, ad esempio, la federazione provinciale dei Verdi ha promosso una proposta di delibera di iniziativa popolare per introdurre nello Statuto comunale uno specifico comma che *"riconosce il diritto all'elettorato attivo e passivo a tutti i soggetti in possesso del requisito della residenza anagrafica presso il comune di Rovigo ancorché con cittadinanza diversa da quella di uno Stato appartenente all'Unione europea"*. Su questo testo i Verdi hanno lanciato all'inizio del 2004 una campagna per la raccolta di firme. A livello regionale, va ricordata l'importante iniziativa della Regione Toscana, nel cui nuovo Statuto (approvato in seconda lettura nel luglio 2004) si legge, ai principi generali, che "La Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati". Anche in Emilia-Romagna è in corso di approvazione un nuovo Statuto regionale, il quale all'art. 15, "riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente titolo, ivi compresi il diritto di voto nei referendum e nelle altre consultazioni popolari".

Come si vede da questi pochi esempi, certo non esaustivi di una realtà in continuo fermento, le autonomie locali italiane si sono mobilitate per dare una soluzione al problema della rappresentanza politica degli immigrati residenti sul proprio territorio, ben conscie che una democrazia degna di questo nome non può, soprattutto al livello locale, dove i rapporti, le problematiche, le esigenze ed i conflitti sono più immediati e tangibili che al livello nazionale, permettersi di ignorare la presenza di una popolazione straniera stabile e consistente. In alcuni casi, come si vedrà più avanti, tali iniziative sono anche sorte da una riflessione sull'inadeguatezza del modello di rappresentanza consultiva costituito da consigli, consulte e consiglieri aggiunti, soprattutto per quei cittadini stranieri ormai presenti da un congruo numero di anni e che aspirano a qualcosa di più che una semplice "consultazione", spesso surrettiziamente limitata alle cd. "tematiche relative agli stranieri" (Comune di Padova, art. 1 del Regolamento delle rappresentanze degli stranieri. Definizioni simili si ritrovano anche nei regolamenti di Merano, art. 2, Bolzano, art. 2 e di altre consulte; leggermente più articolata la formulazione del Consiglio comunale di Roma, che parla di "politiche riguardanti la multietnicità della società locale in tutti i suoi aspetti"). Ma dei limiti dei regolamenti e delle delibere istitutive delle Consulte in Italia si parlerà più avanti.

A questo fervore di iniziative, come si diceva, si è però opposto improvvisamente il Ministero dell'Interno - Direzione centrale dei servizi elettorali, con l'emanazione della circolare n. 4 del 22 gennaio 2004. Dopo aver preso atto "di iniziative poste in essere da diversi Comuni finalizzate ad estendere, attraverso modifiche statutarie, il diritto di elettorato attivo e passivo nelle consultazioni amministrative e per il rinnovo di organi di decentramento comunale ai cittadini extracomunitari stabilmente residenti nel nostro Paese", la circolare ribadisce l'interpretazione restrittiva degli artt. 48 e 51 cost. secondo cui tale diritto sarebbe prerogativa esclusiva dei cittadini italiani, con l'unica deroga ammessa per i cittadini comunitari. Il Ministero estende inoltre tali considerazioni anche alle elezioni di "consigli circoscrizionali o di quartiere", che erano appunto state oggetto delle deliberazioni di alcuni Comuni esaminate in precedenza, concludendo che "l'individuazione di ulteriori deroghe... non può che costituire oggetto di valutazioni e di scelte in sede politica, con conseguente necessità di operare le opportune modifiche al dettato costituzionale e alla legislazione ordinaria vigente". Di fronte ad una presa di posizione tanto esplicita, diversi Comuni hanno tentennato, come ad esempio Cesena e Forlì (che per il momento hanno sospeso l'iniziativa, riservandosi però di riprenderla), altri hanno minacciato ricorsi, altri ancora si stanno documentando per vedere come opporsi alla circolare del Ministero. Il dibattito resta quindi aperto.

TAB. 1 – VOTO DEGLI IMMIGRATI IN EUROPA

PAESE	NAZIONALITÀ	RESIDENZA NECESSARIA	TIPO DI ELEZIONI	DAL
Unione Europea				
Belgio	Tutte	5 anni	Comunali	2004
Danimarca	Tutte	3 anni	Comunali e provinciali	1981
Estonia	Tutte	5 anni nel Comune	Comunali	1996
Finlandia	Scandinavi e islandesi	2 anni	Comunali	1981
Irlanda	Tutte	6 mesi	Comunali	1963
	Britannici	6 mesi	Tutte	1984
	Cittadini UE	6 mesi	Europee	1984
Lituania (*)	Tutte	...	Comunali	2002 (applicabile dal 2004)
Malta	Britannici	6 mesi negli ultimi 18 mesi	Comunali Regionali	1993
Olanda	Tutte	5 anni	Comunali	1985
Portogallo	Lusofoni (reciprocità)	2 anni	Nazionali e locali	1971 revisionata in 1997
Regno Unito	Cittadini NCW, irlandesi e pakistani	...	Tutte	...
	Cittadini UE	...	Comunali e Europee	1992
Rep. Ceca (*)	Tutte	...	Comunali	2001 (applicabile dal 2004)
Slovacchia (*)	Tutte	...	Comunali e Sindaco	2002
Slovenia (*)	Tutte	...	Comunali e Sindaco	2002
Spagna	Tutte	...	Comunali	2000
Svezia	Tutte	3 anni	Comunali, regionali e referendum	1975
Ungheria	Tutte	...	Comunali, Sindaco Contea	1990
Altri Europa				
Islanda	Scandinavi	2 anni	Comunali	1981
Norvegia	Tutte	3 anni	Comunali e provinciali	1982
Svizzera:				

Neuchatel	Belgi e francesi	5 anni	Comunali	1849
	Tutte le altre	10 anni	Comunali	1849
Jura	Tutte	10 anni	Comunali e cantonali	1979

(\*) In questi Paesi, nonostante non si preveda una durata minima di residenza per accedere al diritto di voto, è necessario avere un permesso di residenza permanente, per ottenere il quale sono necessari 10 anni di residenza in Slovacchia, 8 anni in Slovenia e Repubblica Ceca, 5 anni in Lituania.

Fonti: elaborazione da: Zincone, 2000 e Waldrauch, 2003

**TAB. 2 RAFFRONTO FRA LE PROPOSTE DI LEGGE COSTITUZIONALE PER IL DIRITTO DI VOTO AGLI STRANIERI**

	A.C.1464 (Turco ed al.)	A.C. 1616 (Soda)	A.C. 2374 (Pisapia ed al.)	A.C. 2540 (Bulgarelli ed al.)	A.C. 4326 (Di liberto ed al.)	A.C. 4397 (anedda ed al.)	A.C. 4406 (Fioroni e Sinisi)
<b>Aventi diritto</b>	Tutti	Tutti	Stranieri (con modalità e requisiti stabiliti dalla legge)	Tutti i cittadini e tutti gli stranieri che abbiano 16 anni	Stranieri regolarmente residenti sul territorio	Stranieri non comunitari maggiorenni	Stranieri regolarmente residenti
<b>Residenza</b>	5 anni	3 anni		5 anni		6 anni	6 anni
<b>Tipo di elezioni</b>	Amministrative ed altre Locali	Regionali, provinciali e comunali ed altre elezioni locali		Consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali		Amministrative, in conformità a quanto previsto per i cittadini comunitari	Amministrative, con modalità di esercizio disciplinate dalla legge
<b>Altre condizioni</b>						<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ permesso di soggiorno a numero indeterminato di rinnovi</li> <li>⇒ reddito sufficiente per sé e famiglia</li> <li>⇒ non essere stati rinviati a giudizio per reati per i quali è obbligatorio o facoltativo l'arresto</li> <li>⇒ presentare richiesta</li> <li>⇒ impegno a rispettare i principi fondamentali della Costituzione</li> </ul>	

**(Fonte: elaborazione su dati Camera dei Deputati, Servizio Studi, Dossier n. 534 del 19 gennaio 2004)**

## 2. Gli organismi di rappresentanza degli stranieri

### 2.1 I termini della questione

Come si è visto nel paragrafo precedente, il dibattito sul diritto di voto agli stranieri è in Italia, più che mai aperto, e al momento risulta difficoltoso prevedere come e (soprattutto) quando si concluderà. E' ad ogni modo possibile, oltre che auspicabile, che nel prossimo futuro un'apertura politica a livello nazionale garantisca questo diritto di cittadinanza fondamentale (anche, e non da ultimo, dal punto di vista simbolico) ai cittadini stranieri residenti in Italia da un certo numero di anni. Rimarrebbero comunque esclusi da ogni tipo di rappresentanza formale tutti quegli stranieri che non hanno ancora l'anzianità di residenza prescritta (fino a 6 anni, come si vede dalla tab. 2). In questo senso, è lodevole l'iniziativa di diversi Comuni, Province e Regioni in tutta Italia di garantire un minimo di "voce in capitolo" (seppure a titolo puramente consultivo) agli stranieri residenti<sup>2</sup>. Gli organismi elettivi di rappresentanza degli stranieri nascono comunque già diversi anni fa, quando il fenomeno migratorio in Italia era ancora agli inizi, e quindi ben prima dell'attuale dibattito sul diritto di voto, e il primo organismo di rappresentanza eletto è stato storicamente il Consigliere aggiunto del Comune di Nonantola (MO) nel 1994.

### 2.2 I modelli e le alternative nel contesto italiano

In questa sede ci occuperemo principalmente di quelle rappresentanze degli stranieri residenti che godono di una investitura elettorale da parte della comunità immigrata. L'elettività è infatti a nostro avviso lo spartiacque fondamentale per determinare la rappresentatività, e in una certa misura la legittimazione in base alla quale questi organismi agiscono nel territorio e come interlocutori delle istituzioni. Per dovere di completezza non si può comunque tacere l'esistenza e l'evoluzione nel tempo di diverse forme di organismi di rappresentanza privi del carattere elettivo (Zincone, 2000: 376 e ss.). Già la legge n. 943 del 1986 prevedeva l'istituzione di una Consulta nazionale per i problemi dei lavoratori non comunitari e delle loro famiglie (art. 2.1), nonché di consulte regionali (art. 2.7). Nella Consulta nazionale trovavano posto sei membri stranieri, designati dalle associazioni di immigrati più rappresentative: proprio i problemi legati all'individuazione di queste sei persone furono all'origine di un ritardo di tre anni nella costituzione della Consulta (Zincone, 1998).

Tutte le più recenti leggi (o disegni di legge) a livello regionale istituiscono consulte sull'immigrazione o innovano su quelle già esistenti.

La nuova legge regionale dell'**Emilia-Romagna** (L.R. 24 marzo 2004, n. 5) prevede, all'art. 7, la creazione di una "Consulta regionale per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati" nominata dal Presidente della Giunta regionale e composta da 34 membri, di cui almeno 18 stranieri; questi ultimi sono "individuati due per ciascuna provincia", ma la legge non specifica con quale procedimento, anche se nel successivo art. 8, in materia di consulte locali, indica esplicitamente la via elettiva. La legge attribuisce alla Consulta diverse funzioni (art. 6) fra cui la formulazione di proposte e pareri sul programma triennale sull'immigrazione e sugli interventi regionali in attuazione della legge. La Consulta si presenta così come un organo che assiste la Giunta regionale, con un ruolo consultivo ma anche propositivo, nelle sue attività politico-legislative e progettuali nel settore dell'immigrazione.

La "Consulta regionale per l'immigrazione" prevista all'art. 7 del disegno di legge della Regione **Campania** (delibera di Giunta n. 05 del 13 febbraio 2004) è invece composta di

<sup>2</sup> Anche per la partecipazione a questi organismi, è bene ricordarlo, diversi Comuni hanno posto la condizione di un periodo minimo di residenza.

almeno 35 membri (in alcuni casi il numero dei rappresentanti è variabile, come nel caso della lett. h), che prevede “un rappresentante degli organismi di rappresentanza degli stranieri presso i comuni capoluogo, ove costituiti”), fra cui “otto rappresentanti delle comunità degli stranieri più numerose sul territorio campano” (lett. i). Anche nel caso della Campania la Consulta riveste un ruolo essenzialmente propositivo e di supporto alle attività della Giunta in materia di immigrazione.

Gli 8 rappresentanti stranieri della Consulta regionale del **Lazio** (previsti nella bozza di proposta di legge regionale sull’immigrazione del febbraio 2004) sono invece designati dalle associazioni più rappresentative operanti nella regione (art. 5). Le attribuzioni previste ricalcano in gran parte quelle già viste, con la differenza sostanziale di un “parere obbligatorio” (art. 7) che la Consulta è chiamata ad esprimere sul programma regionale triennale di interventi.

Il nuovo disegno di legge regionale sull’immigrazione della Regione **Friuli-Venezia Giulia** approvato dalla Giunta regionale nel maggio 2004 prevede l’istituzione di una Consulta dotata di un ruolo un po’ più incisivo nei riguardi del programma regionale sull’immigrazione, in quanto essa “formula proposte propedeutiche alla stesura del Programma regionale ed esprime su di esso parere”. Anche in questo caso i rappresentanti stranieri (due per ogni provincia, in totale 8) devono essere designati dalle associazioni di immigrati.

Nei casi esaminati, come si vede, la Consulta presenta due caratteristiche principali: da una parte, prevede la compresenza nello stesso organo di rappresentanti italiani e stranieri. E’ quindi evidente che alla componente straniera viene a mancare un ambito interno di elaborazione ad essa riservato. La posizione della Consulta in quanto tale sarà quella concordata fra tutti i suoi membri (o eventualmente votata dalla maggioranza), stranieri e italiani. Dall’altra, manca l’elemento dell’elettività, senza il quale viene anche a cadere (almeno in parte) l’elemento della rappresentanza della comunità straniera nel territorio. Nei casi in cui infatti i membri stranieri vengono designati dalle associazioni (Friuli-Venezia Giulia e Lazio), la rappresentanza dei residenti stranieri è demandata in certa misura ad esse, sorvolando in qualche modo sul grado di rappresentatività di tali associazioni: queste per definizione non raccolgono infatti tutti gli appartenenti ad una determinata nazionalità o cultura. In certi casi, esistono anche due o più associazioni di cittadini dello stesso paese, il che rende la questione ancora più evidente, oppure ancora associazioni culturali che raggruppano persone appartenenti ad una stessa cultura, ma cittadini di stati diversi (come ad esempio gli albanesi di Albania, Macedonia e Kosovo). Tenendo presente questo contesto reale, ha senso chiedersi (Zincone: 2000, 370) quanto sia opportuno spingere sull’ “etnicizzazione” dell’universo immigrato, lasciando in secondo piano il diritto individuale di ciascuno alla rappresentanza. Al di là delle varie opinioni che è possibile esprimere in proposito appare evidente che il maggior grado di rappresentanza è garantito soltanto da un organismo eletto a suffragio universale.

A questo proposito ci pare interessante citare il disegno di legge presentato nella scorsa legislatura provinciale dalla Giunta della Provincia autonoma di Trento (disegno di legge n. 128 del 29 maggio 2001, “Politiche per l’integrazione sociale degli stranieri e la convivenza interculturale”), che prevedeva, agli artt. 7 e 8, l’istituzione di un “Consiglio di rappresentanza degli stranieri” composto di 11 persone, elette dai residenti stranieri in provincia di Trento. Oltre a prevedere la consultazione elettorale, il d.d.l. attribuisce al Consiglio di rappresentanza degli stranieri la fornitura di un parere obbligatorio (anche se non vincolante) alla Giunta provinciale sulle “linee guida e gli indirizzi generali per la definizione degli interventi da realizzare nei diversi settori” (art. 3.1). Il disegno di legge, non approvato per sopraggiunta fine della legislatura, verrà probabilmente ripreso dalla Giunta provinciale nel corso dell’attuale legislatura.

La base giuridica degli organismi di rappresentanza politica degli stranieri extra-UE ce la fornisce la già citata Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale, del 1992, recepita nell'ordinamento italiano con la legge n. 203 del 1994. La ratifica è però parziale, in quanto la legge italiana espressamente esclude il capitolo C, relativo al diritto di voto, limitandola ai capitoli A e B. Il capitolo A contiene la garanzia dei più classici diritti civili, quali la libertà di espressione, di riunione e di associazione, mentre il capitolo B prevede che gli Stati firmatari incoraggino ed agevolino "la costituzione di determinati organi consultivi o l'attuazione di altre adeguate disposizioni a livello istituzionale al fine di una adeguata rappresentanza dei residenti stranieri nelle collettività locali che hanno nel proprio territorio un numero significativo di residenti stranieri" (art. 5, lett. b). La disposizione, di carattere piuttosto generale (unici punti fermi sono il carattere consultivo degli organi, l'adeguata rappresentanza e il fatto che i residenti stranieri devono essere in "numero significativo"), è stata interpretata in modo piuttosto vario dalle autonomie locali italiane, che, con varie sfumature, si ricollegano a due modelli principali: la Consulta (o Consiglio) e il Consigliere aggiunto. La prima è un organo collegiale, formato da un certo numero di persone (in genere rapportato alla consistenza numerica degli stranieri in un dato territorio) elette dai residenti stranieri in una determinata città, che interviene presso le istituzioni con un parere non vincolante quando ne viene richiesto. Per quanto riguarda le finalità e gli obiettivi, queste possono essere schematizzate ( CLRAE, 2004: 13-14) a grandi linee come segue:

#### Finalità generali:

- ⇒ integrare ed incoraggiare la partecipazione dei residenti stranieri nella vita pubblica locale;
- ⇒ migliorare o armonizzare le relazioni fra i residenti stranieri e gli altri settori della comunità (autorità, amministrazione, autoctoni).

#### Obiettivi specifici:

- ⇒ facilitare le relazioni fra residenti stranieri e il governo locale;
- ⇒ incoraggiare l'impegno politico nei confronti di immigrati e rifugiati a livello locale;
- ⇒ combattere tutte le forme di razzismo;
- ⇒ fare del Consiglio degli stranieri un organismo incaricato di occuparsi di tutte le questioni riguardanti immigrati;
- ⇒ promuovere le diverse culture esistenti nella città;
- ⇒ promuovere diritti, istruzione, salute, e integrazione professionale dei cittadini stranieri, nonché l'utilizzo da parte loro dei servizi sociali.

Le prerogative di tale organo vengono definite con diverse sfumature dagli statuti approvati dai consigli comunali e provinciali che le istituiscono, e che vedremo meglio più avanti. In genere alle Consulte viene anche riconosciuta la possibilità (che, sia detto per inciso, non si nega ad alcun singolo cittadino od associazione) di formulare proposte e progetti per migliorare le condizioni di vita e di integrazione degli immigrati residenti nel territorio. La Consulta in quanto tale non partecipa alle riunioni del consiglio comunale, ma tale possibilità è riservata al suo presidente, in diversi casi solo su invito, ed ovviamente senza diritto di voto. Diverso è invece il caso del Consigliere aggiunto (in alcuni casi più d'uno, a seconda anche qui delle dimensioni del Comune) che, eletto anch'egli dalla popolazione straniera residente, partecipa di diritto (sempre senza diritto di voto) a tutte le riunioni del consiglio comunale e delle commissioni consiliari.

Come è stato giustamente osservato (Franchi Scarselli, 2000: 35) entrambi i modelli presentano vantaggi e svantaggi e si attagliano a diverse situazioni locali. La Consulta, da una parte, presenta il vantaggio di un buon grado di rappresentatività (sia in termini di genere che di nazionalità); trattandosi inoltre di una pluralità di soggetti (che in alcuni casi possono arrivare a 20) ha la possibilità di svolgere una mole di lavoro considerevole, seguendo diverse tematiche, magari suddividendosi al proprio interno in gruppi di lavoro (tematici o territoriali). Per intervenire in consiglio comunale, però, deve affidarsi alla voce del proprio presidente, che quindi parla a nome di tutto l'organo.

Il Consigliere aggiunto, invece, se può partecipare a tutti i lavori consiliari, d'altra parte vede necessariamente ridotta la propria incisività dal fatto di essere nella maggiore parte dei casi solo. Il suo grado di rappresentanza è inoltre necessariamente scarso (a meno che la comunità straniera che lo elegge non sia molto ristretta essa stessa) in quanto ad una sola persona si affida la cura di interessi che possono anche essere molto diversificati.

Un terzo modello che potrebbe coniugare gli aspetti dei primi due e ridurre gli svantaggi è quello di una Consulta, il cui presidente (ed eventualmente, anche il vicepresidente) sia allo stesso tempo anche Consigliere aggiunto: in tal modo si avrebbe, da una parte, un elevato grado di rappresentanza, ma anche un team che può concretamente seguire le questioni di interesse, portate poi in consiglio dal presidente in funzione di Consigliere aggiunto.

Va naturalmente precisato che fin qui si è trattato essenzialmente di modelli astratti, mentre si vedrà più concretamente nel prossimo paragrafo come le diverse realtà locali in cui tali organi di rappresentanza sono stati istituiti, ne abbiano orientato la struttura e le funzioni partendo dai due modelli principali presentati sopra, ma con diverse varianti che ne diversificano il ruolo e l'incisività in maniera sostanziale.

### 2.3 Alcune esperienze significative a livello nazionale

In questo paragrafo prenderemo in esame, a livello generale, un campione delle significative esperienze italiane in materia di Consulte e Consiglieri aggiunti (Padova, Roma, Ancona, Bolzano, Torino e Lecce), per tentare un raffronto fra vari assetti organizzativi e funzionali e le loro ricadute a livello operativo. Ci concentreremo poi sull'Emilia-Romagna, la regione a maggiore densità di organismi di rappresentanza degli stranieri in Italia, e quella dove storicamente sono state lanciate le prime iniziative, nella prima metà degli anni '90. Attraverso un approfondimento empirico realizzato grazie ad interviste qualitative a testimoni privilegiati, sarà possibile tracciare un bilancio delle esperienze della regione, e sviluppare alcune considerazioni conclusive sull'efficacia dello strumento Consulta e/o Consigliere aggiunto nella promozione della partecipazione degli stranieri alla vita pubblica.

**PADOVA:** La struttura creata a Padova travalica la stretta schematizzazione dicotomica fra Consulta e Consigliere aggiunto, in quanto il sistema previsto dal regolamento del 2002 si articola nei Consigli delle Comunità straniere e nella Consulta cittadina dell'immigrazione. Già la denominazione indica la preferenza per una rappresentanza di tipo "etnico", strettamente basata sulla nazionalità o sulla cultura: ogni area geografica, "in cui le singole etnie o nazioni siano caratterizzate da almeno qualche elemento di comunanza culturale" (art. 1) costituisce un Consiglio. Attualmente (le ultime elezioni risalgono al 2003), le aree individuate sono sei, ciascuna delle quali ha appunto il proprio Consiglio, che esprime al proprio interno un presidente. Ogni Consiglio ha una propria vita autonoma, e può anche, in determinati casi, essere sciolto dal Sindaco indipendentemente dagli altri Consigli. I Consigli possono formulare pareri e proposte sia agli organi comunali che, soprattutto, alla Consulta, su di una serie di argomenti attinenti all'integrazione,

formazione, informazione, e valorizzazione delle culture degli stranieri. Per quanto riguarda le facoltà riconosciute ai Consigli, si tratta essenzialmente di “rappartarsi con i competenti organi comunali”, rivolgere istanze, petizioni e proposte” agli organi di governo della città, “accedere agli atti e ai documenti in possesso dell’Amministrazione comunale”, tutti diritti normalmente accordati a qualsiasi singolo cittadino. I presidenti dei Consigli delle comunità straniere confluiscono poi nella Consulta cittadina dell’immigrazione (art. 5), costituita da un totale di 24 persone, fra rappresentanti dell’amministrazione comunale, delle associazioni economiche, del privato sociale, esperti (scelti dal Sindaco), e consiglieri comunali di maggioranza e opposizione, secondo un modello che ricalca un po’ quello delle Consigli territoriali per l’immigrazione del Testo Unico 286/98. Nella Consulta cittadini convivono quindi rappresentanti eletti (gli stranieri) e rappresentanti designati direttamente o indirettamente dal regolamento stesso (gli italiani). La Consulta è presieduta dal coordinatore dei presidenti dei sei Consigli delle Comunità straniere, che formano anche l’ufficio di presidenza della Consulta stessa, rappresentato appunto dal suo coordinatore. Nonostante la complessità dell’organigramma, le prerogative della Consulta si limitano a “fornire proposte all’Amministrazione comunale” (art. 5) su una serie di argomenti relativamente agli stranieri (casa, sanità etc.). L’unico ambito in cui la Consulta fornisce proposte all’amministrazione comunale non limitati alla condizione degli stranieri è, curiosamente, quello relativo alle “misure per la tutela dell’ordine pubblico in città” (art. 5, lett. d).

Sull’esperienza di Padova, a quanto è dato vedere dal regolamento, si può osservare che l’interazione diretta con il consiglio comunale è pressoché nulla, in quanto i Consigli possono soltanto “chiedere di essere ascoltati in sedute di organi comunali” (art. 4), e quindi nessun rappresentante straniero partecipa ai lavori del consiglio comunale o delle commissioni consiliari. Anche la Consulta, in quanto organo misto, non partecipa ai lavori del consiglio comunale, e quindi di fatto si limita ad essere un organo esterno ai luoghi in cui si discutono e si realizzano le politiche cittadine i presidenti dei consigli delle comunità straniere. Appare poi discutibile la rigida divisione delle rappresentanze degli stranieri secondo linee rigidamente nazional-culturali, anche se nelle elezioni, ciascun elettore era libero di votare per qualsiasi candidato, diversamente dal caso della Consulta di Torino, dove il voto era “etnicamente vincolato” (IRES: 2003, 23).

**ROMA:** di una forma di rappresentanza politica degli stranieri nella capitale si parla ormai da quasi 10 anni (la prima proposta risale infatti al 1995) ma le elezioni si sono tenute soltanto nei primi mesi del 2004. Secondo una ricerca dell’IRES Piemonte (IRES: 2003, 25) a rallentare il dibattito sarebbero state le persistenti divergenze fra i gruppi politici rappresentati in consiglio comunale riguardo alla forma da dare alla costituenda struttura. Alla fine, si è optato per una formula piuttosto originale, che ora naturalmente attende la prova dei fatti: la struttura si articola infatti su una Consulta composta da un massimo di 30 membri, nonché quattro Consiglieri aggiunti. Oltre a ciò, è previsto un consigliere aggiunto per ciascuno dei 19 Municipi (ex-circoscrizioni). Sono proclamati “eletti a Consiglieri aggiunti nel Consiglio Comunale, ricorrendone le condizioni, i primi quattro candidati di continenti diversi (Europa, Asia ed Oceania, Americhe, Africa), dei quali almeno uno di sesso femminile” (regolamento elettorale, art. 14.3). Con le stesse elezioni dei Consiglieri aggiunti vengono individuati anche i componenti della Consulta, che risulta composta dai primi sette non eletti rispettivamente per Europa e America, e dai primi non eletti per Africa e Asia-Australia (deliberazione del Consiglio comunale di Roma n. 191 del

14 ottobre 2003). Per quanto riguarda le attribuzioni della Consulta, questa viene definita “una sede di confronto, consultazione e orientamento” fra Comune, comunità immigrata e quanti, fra gli stessi stranieri, sono attivi nella promozione dell’integrazione”. Anche qui, come già visto in altri casi, il ruolo della Consulta è limitato ai “programmi di carattere multietnico e interculturale dell’intera Amministrazione”. “Le deliberazioni della Consulta si legge ancora nella deliberazione citata – hanno valore di raccomandazioni per l’Amministrazione Comunale”. Per quanto riguarda i collegamenti con i Consiglieri aggiunti, la Consulta agisce un po’ da organismo di supporto, in quanto fornisce loro informazioni e progetti che poi verranno inoltrati all’amministrazione comunale.

Le consultazioni del marzo 2004 hanno dunque portato all’elezione di quattro consiglieri aggiunti e di una consulta di 24 membri. Per quanto riguarda la partecipazione, va notato che una particolarità del regolamento elettorale ne ha probabilmente limitato la portata: l’art. 3 stabilisce infatti l’obbligo di iscriversi alle liste elettorali, diversamente da quello che accade nelle consultazioni elettorali nazionali e locali in Italia, con un sistema che ricorda un po’ quanto accade negli Stati Uniti. Sui circa 300.000 residenti stranieri a Roma **(verificare numero esatto)** si sono dunque iscritte a votare 33.000 persone, dunque poco più del 10%, e di questi, hanno effettivamente votato 18.917, pari al 57,3%. E’ abbastanza evidente che l’ostacolo dell’iscrizione alle liste elettorali abbia causato un ridimensionamento non trascurabile del corpo elettorale (v. intervista a Gianluca Luciano, 29 marzo 2004, in [Stranieriinitalia.it](http://Stranieriinitalia.it)) trattandosi di un’incombenza burocratica in più per il cittadino straniero che già consuma una parte considerevole del proprio tempo in rapporti non richiesti con i vari rami della Pubblica Amministrazione, a fronte di un vantaggio tutto da dimostrare e comunque non immediato. Paradossalmente, tale ridimensionamento è stato causato proprio dalla volontà di ampliare l’elettorato, in quanto lo stesso art. 3 del regolamento stabilisce che basta il semplice domicilio (per motivi di studio o di lavoro) nella città di Roma per avere il diritto di voto. Ciò in base ad una nozione ampia di residenza, che include anche il fenomeno del pendolarismo quotidiano dovuto alla difficoltà della situazione abitativa. Come si vedrà, considerazioni simili hanno ispirato anche altri statuti, come ad esempio quello di Bolzano.

**LECCE:** la città pugliese ha istituito la figura del Consigliere aggiunto (il cd. “41° consigliere”) nel 1999: le elezioni sono seguite nel 2001 e poi nel 2003. La particolarità della regolamentazione consiste in una sorta di doppia consultazione, la prima (non codificata) per l’individuazione dei candidati, e la seconda (prevista dal regolamento) per l’elezione del consigliere aggiunto. Secondo il nuovo regolamento dell’ 11 novembre 2002, infatti (art. 2.1) sono le comunità nazionali ad “indicare i propri rappresentanti-candidati”, senza però precisarne le modalità per l’individuazione. I sottoscrittori della candidatura (l’ “indicazione” di cui sopra evidentemente non è sufficiente all’acquisizione dello status di candidato) possono essere però anche di nazionalità diversa. Questa successiva disposizione stempera (o contraddice) in una certa misura lo stretto legame fra il candidato e la sua nazionalità di appartenenza che sembrava sancito dalla prima parte dell’articolo. Per quanto riguarda le attribuzioni, anche qui troviamo la limitazione alle questioni attinenti alle problematiche che riguardano gli stranieri, con la particolarità che è il Presidente del consiglio comunale a stabilire quando ricorra o meno il caso. Sul peso” esercitato dal 41° consigliere nelle riunioni cui è ammesso a partecipare il regolamento non dice chiaramente se abbia o meno diritto di voto, ma che “partecipa alle sedute con voto consultivo” (art. 1.3). In buona sostanza, a termini di regolamento il consigliere aggiunto partecipa formalmente al procedimento di votazione, ma il suo voto non viene conteggiato. Il consigliere aggiunto beneficia però del gettone di presenza al pari degli altri consiglieri comunali. Va notato che il regolamento è stato riformulato in seguito alle vicende che hanno caratterizzato le precedenti elezioni del 2001 (IRES, 2003: 28). La prima versione regolamento prevedeva infatti che ogni comunità designasse due candidati alle elezioni, con il risultato, da una parte di dare pari opportunità, ma dall’altro di penalizzare le comunità più numerose, almeno secondo una stretta logica di rappresentanza “etnica”. Il nuovo regolamento prevede infatti che ogni comunità nazionale non possa “presentare più di un candidato per ogni quaranta residenti o frazione di quaranta”. In questo modo i candidati sono in misura proporzionale alla consistenza numerica della comunità che esprimono. Questa sorta di “elezioni primarie” possono ovviamente, almeno in teoria, venire ribaltate dal voto degli elettori. E’comunque probabile che, con una tale impostazione di base (soprattutto l’indicazione dei rappresentanti-candidati) da parte di ciascuna nazionalità, il voto finisca poi per risultare irrimediabilmente irreggimentato etnicamente.

**BOLZANO:** anche a Bolzano, come a Roma, le elezioni si sono svolte di recente, nel maggio 2004. La forma scelta dal consiglio comunale nella propria delibera dell'8 maggio 2003 è quella della Consulta, con alcune interessanti particolarità inserite nel regolamento elettorale, come si vedrà più avanti, per evitare una polarizzazione nazionale troppo spinta del processo elettorale. Le attribuzioni della Consulta non differiscono sensibilmente da quelle finora osservate negli altri casi: il limite consueto è quello delle "problematiche che rendono difficoltoso l'inserimento delle/degli immigrate/i e delle/degli apolidi nella comunità cittadina" (Statuto, art. 2, lett. a)). Il Presidente ha anche qui un ruolo di rilievo, e in sostanza di portavoce delle posizioni espresse dalla Consulta, in quanto è l'unico soggetto abilitato, a determinate condizioni, a partecipare alle sedute del consiglio comunale o delle commissioni consiliari. Per fare ciò, però, il Presidente, ricevuta comunicazione della convocazione di uno dei due organi, deve richiedere per iscritto l'autorizzazione a partecipare, e "in relazione ad uno o più punti posti all'ordine del giorno delle assemblee" (Statuto, art. 2.3). In altri termini, il Presidente non ha funzione attiva, ma solo reattiva, in quanto non può proporre autonomamente l'inserimento di un punto all'ordine del giorno, ma solo partecipare (beninteso, con il solo diritto di parola) all'assemblea in virtù di un punto già posto all'ordine del giorno. Lo Statuto prevede altresì l'autorizzazione esplicita del Presidente, escludendo implicitamente l'ipotesi del silenzio-assenso. Sarà determinante, a questo punto, la buona volontà del Presidente del consiglio comunale nel facilitare l'accesso del rappresentante della Consulta alle sedute, facendo ad esempio pervenire la convocazione dell'assemblea in tempo utile per permettere la discussione in merito nell'ambito della Consulta.

Gli sbarramenti per la validità delle elezioni sono stati (forse con un eccesso di prudenza) volutamente lasciati bassi, facendo quindi tesoro delle esperienze spesso non incoraggianti delle altre città italiane, dove la partecipazione al voto non ha superato il 20%: perché la Consulta sia validamente eletta, basteranno infatti i voti del 15% dell'elettorato, ma sarà necessario che donne e uomini costituiscano rispettivamente almeno il 25% dei membri; i membri della Consulta, inoltre, dovranno provenire da tutte le quattro aree (Africa, America, Asia ed Oceania, Europa) in cui il regolamento elettorale suddivide il mondo. E' comunque evidente che una Consulta veramente rappresentativa, agli occhi dei propri elettori ma anche a quelli dei cittadini "autoctoni" e della stessa amministrazione comunale, dovrebbe poter contare su di una base elettorale ben più ampia.

Il risultato elettorale è stato incoraggiante, con il 43% degli aventi diritto al voto che si sono recati alle urne allestite presso la sede municipale (1.739 su circa 4.000), eleggendo 16 rappresentanti, di cui 6 donne, il che fa della Consulta degli immigrati di Bolzano l'organo eletto a più alta partecipazione femminile di tutto il Sudtirolo. Conseguentemente all'impostazione data dal regolamento, anche dal punto di vista geografico la ripartizione degli eletti è stata abbastanza diversificata, con 15 membri provenienti in parti uguali da Europa, Africa e Asia. Una sola delle tre candidate latinoamericane è stata invece eletta nella Consulta.

**ANCONA:** la rappresentanza degli stranieri a livello comunale si basa sul nuovo regolamento approvato nel 2001 dal consiglio comunale, che prevede l'elezione di due consiglieri aggiunti (nella precedente versione il consigliere aggiunto era unico). Diversamente dagli altri statuti e regolamenti finora esaminati, quello di Ancona prevede che "il consigliere straniero aggiunto interviene nel merito di tutte le questioni discusse nel Consiglio comunale con pari dignità dei consiglieri eletti" (regolamento, art. 1, co. 2). Stabilendo fin dall'inizio questa chiara regola si evita di assoggettare gli organi comunali all'opera di selezione degli argomenti sui quali lo straniero ha diritto o meno di interloquire, che quasi sempre si presta ad interpretazioni contrastanti e risulta quindi fonte di difficoltà e rallentamento nei lavori. massima chiarezza anche nei commi successivi, in cui si dispone che "non viene nominato per alcuna commissione consiliaria ma può partecipare a qualsiasi loro seduta; è invitato regolarmente alle sedute del Consiglio comunale e delle commissioni consiliari" e "beneficia dei rispettivi gettoni di presenza per il Consiglio comunale" (art. 1. co. 3 e 4). Casomai, a fronte di tali opportunità, risorge il problema del carico di lavoro del Consigliere aggiunto, il quale non ha dietro di sé una struttura di supporto e non può ovviamente svolgere l'incarico a tempo pieno. Per quanto riguarda le candidature, si è proceduto alla formazione di liste (da 4 a 10 candidati ciascuna) senza vincoli nazionali; ogni lista dovrà essere appoggiata da un numero di elettori compreso fra 50 e 100.

**TORINO:** le rappresentanze degli stranieri a Torino hanno una lunga storia che conviene brevemente ripercorrere. Già nel 1987, infatti, il Consiglio comunale istituisce la prima “Consulta comunale per i cittadini stranieri”, come proprio organo consultivo. Tale Consulta (insediatasi nel 1989) non era di natura elettiva, ma era composta dai rappresentanti di una serie di associazioni di stranieri designate dallo stesso Consiglio comunale. Questa prima esperienza, conclusasi già l’anno seguente per lo scioglimento del Consiglio comunale, viene giudicata negativa dalle stesse fonti comunali, in quanto mancava una struttura logica di supporto, la sua attività era inficiata da contrasti interni, e, non da ultimo, le proposte della Consulta godevano di scarsa attenzione da parte dell’amministrazione comunale.

Per l’istituzione della prima consulta su base elettiva (“Consulta comunale elettiva per i cittadini stranieri ed apolidi residenti a Torino”) bisognerà aspettare il 1994, con la ratifica da parte italiana della citata Convenzione di Strasburgo del 1992 (v. sopra). Nel 1995 la Consulta viene eletta da 2.161 votanti su quasi 10.000 aventi diritto. Secondo il regolamento elettorale, (art. 15) “i cittadini di ogni paese o Area aventi diritto ad un o più seggi votano solo per i candidati del proprio Paese o della propria Area”. La regola del “vincolo etnico” ha trovato sostenitori, che ritenevano che fosse un sistema per far votare tutte le nazionalità presenti in città, e detrattori, che hanno fatto notare “l’esagerata concessione al multiculturalismo” rappresentata da tale meccanismo (IRES, 2003: 23). Ad ogni modo, anche questa Consulta è decaduta nel 1998 e da allora non è stata più ricostituita, segno evidente di uno scarso successo, o, quanto meno, di uno scarso interesse. Attualmente il Comune ha ripreso l’iniziativa, ed è allo studio una proposta di riforma del regolamento per rilanciare la Consulta con nuove elezioni. Da un bilancio dell’esperienza tracciato dallo stesso Comune si evince, da una parte, che la Consulta risponde alla forte esigenza, da parte dell’amministrazione pubblica, di avere un interlocutore stabile, ma che, quest’ultima, allo stesso tempo, è stata poco valorizzata proprio dagli organi comunali, che non sempre le hanno chiesto i pareri previsti dallo Statuto, nonostante quest’ultimo la definisse “organo consultivo del Consiglio e della Giunta municipale” (Franchi Scarselli, 2000: 43, 44). A ciò si deve aggiungere “la mancanza di tempo, da parte dei membri, da dedicare alle attività necessarie per una effettiva partecipazione alla Consulta” (IRES, 2003: 24), un neo che, a ben vedere, è riscontrabile in pressoché tutte le esperienze esaminate, anche se con un livello di incidenza e di percezione da parte dei diretti interessati diversificato.

## **2.4 PERCORSI DI RAPPRESENTANZA DEGLI STRANIERI A LIVELLO LOCALE: LE ESPERIENZE NELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

### **PREMESSA**

Il 12 giugno 1994, in concomitanza con le elezioni europee, per la prima volta in Italia un Comune della provincia modenese, Nonantola, chiama i propri cittadini stranieri residenti alla elezione, per liste, di due Consiglieri stranieri aggiunti, i quali saranno chiamati a partecipare ai lavori del Consiglio Comunale, con diritto di convocazione alle sedute del Consiglio, di informazione preliminare sugli argomenti trattati, con diritto di parola, ma senza diritto di voto.

I cittadini stranieri accorsero con grande entusiasmo, registrando una affluenza attorno al 54% su circa 200 persone aventi diritto.

L'iniziativa provoca discussione, interesse, curiosità.

A partire da questa data, si avvia a livello nazionale la stagione della sperimentazione locale di percorsi partecipativi di rappresentanza dei cittadini stranieri.

Dieci anni dopo, l'orologio politico scandisce con assoluta precisione (12/13 giugno 2004) la indizione di nuove elezioni europee a cui si aggiungono per molti enti locali le elezioni per il rinnovo dei Consigli Comunali e Provinciali.

Questa circolarità temporale ci è parsa una curiosa coincidenza e ci ha spinto ad avviare un approfondimento conoscitivo sui percorsi di rappresentanza proprio nella regione Emilia-Romagna, ambito territoriale che ospitò il primo impulso alle esperienze di rappresentanza degli stranieri e che nel corso degli anni ha visto lo sviluppo di inedite sperimentazioni partecipative.

Cosa è successo dunque in questi 10 anni in Emilia-Romagna? Quali realtà si sono sviluppate ed in quale direzione?

### **CRONOLOGIA DELLE ESPERIENZE**

Dopo l'elezione dei Consiglieri comunali aggiunti di Nonantola del 1994, è ancora lo stesso Comune che nel corso del 1995 (23 aprile), in occasione delle elezioni amministrative, promuove la nuova elezione di rappresentanti stranieri, registrando un aumento della affluenza che si attesta attorno al 60% degli aventi diritto.

Nel 1996 (8 dicembre) ha invece luogo l'elezione della prima "Consulta Comunale elettiva per i cittadini stranieri extra-Ue ed apolidi residenti a Modena" istituita quale organo consultivo del Consiglio e della Giunta Comunale. Per il Comune di Modena si tratta di un esito importante di un percorso di coinvolgimento degli stranieri iniziato originariamente mediante un coordinamento delle associazioni di stranieri. Attraverso un costante e graduale confronto con i rappresentanti comunali, il coordinamento matura e condivide l'idea di una Consulta, di un luogo elettivo nel quale i rappresentanti stranieri siano accettati da tutti gli elettori, a differenza della logica etnico-associativa che fino a quel momento aveva sostanzialmente caratterizzato i rapporti tra stranieri e amministrazione pubblica.

Il modello scelto da Modena è quello di un organo collegiale ove i membri sono eletti a suffragio diretto, libero e segreto. Sono stabilite quattro aree geografiche (Europa extracomunitaria e apolidi, Africa, America, Asia e Oceania), per cui i rappresentanti di ogni area sono eletti, tramite liste, in modo proporzionale al numero dei residenti. L'elettore non ha vincoli geografici di scelta.

Il Presidente e il Vice Presidente della Consulta ricevono comunicazione della convocazione del Consiglio Comunale e possono partecipare alle sedute con la sola facoltà di parola.

Le reazioni della popolazione modenese alla nascita di una Consulta sono sostanzialmente positive, giornali, tv locali e nazionali danno risonanza al fatto : si registra un' elevata affluenza alle urne ( 1390 votanti) attorno al 36% degli aventi diritto.

Nel corso del 1997, il vento della sperimentazione di percorsi partecipativi si sposta in Romagna: sia il Comune di Forlì, sia quello di Cesena, procedono alla costituzione di due organismi partecipativi, ma con caratteristiche sensibilmente differenti.

Il 7 dicembre 1997 Forlì chiama i cittadini stranieri residenti alla elezione della "Consulta Comunale dei cittadini stranieri non comunitari", riproponendo sostanzialmente, come schema base di riferimento elettivo e di composizione, l' esperienza del Comune di Modena: elezione a suffragio diretto, libero e segreto, medesime quattro aree geografiche di riferimento, rappresentanti eletti tramite liste, in modo proporzionale al numero dei residenti, nessun vincolo di scelta per l'elettore. Il Presidente e il Vice Presidente della Consulta sono invitati permanenti alle sedute del Consiglio Comunale con facoltà di parola e ricevono comunicazione di convocazione delle Commissioni Consiliari Comunali e dei Consigli di Circoscrizione avendo diritto di parteciparvi con facoltà di parola. Si registrerà una affluenza del 26% ( 231 votanti) e la novità della prima Presidente donna ( marocchina) di una consulta elettiva.

La "Consulta di Cesena" nasce invece nel 1997 come organismo collegiale composto da membri nominati dalle associazioni di cittadini stranieri e da associazioni autoctone che si occupano di immigrazione: in questo caso non abbiamo il momento elettivo a suffragio diretto, ma si privilegia l'ottica della valorizzazione dei corpi intermedi, delle associazioni, quali soggetti capaci di esprimere ( dando rappresentanza) i bisogni prioritari dei cittadini stranieri.

Sul versante del rapporto tra associazionismo straniero e rappresentanza degli stranieri , nel corso del 1997 un'altra città entra in gioco introducendo una ennesima inedita sperimentazione: a Bologna si costituisce con proprio Statuto, il "Forum metropolitano delle associazioni di cittadini non-comunitari di Bologna e Provincia", organismo composto da circa 60 Associazioni di cittadini non comunitari che ha tra le sue finalità quella di rappresentare le comunità di cittadini non-comunitari di Bologna e provincia e cercare soluzioni ai diversi problemi che essi si trovano ad affrontare quotidianamente.

Si tratta sostanzialmente di una Associazione di associazioni, nella quale ogni associazione ha parità di forza ( due delegati ciascuna), elegge una sorta di esecutivo ( Comitato) ed il Presidente del Forum. Non è prevista alcuna relazione con gli organi consiliari Comunali, se non un timido accenno alla possibilità di collaborare con le organizzazioni democratiche italiane, le associazioni di volontariato, nonché autorità ed enti locali.

Nel corso del 1998 la sperimentazione coinvolge anche la provincia di Reggio Emilia in quanto due piccoli comuni sembrano condividere simultaneamente percorsi elettivi per gli stranieri: il Comune di Novellara approva il Regolamento per la elezione dei rappresentanti di cittadini stranieri nel Consiglio Comunale riproponendo lo schema già adottato a Nonantola, per cui l'8 novembre 1998 verranno eletti due cittadini stranieri con una affluenza elevata, attorno al 44% degli aventi diritto ( 261 votanti ).

Analogamente, il Comune di San Polo d'Enza il 22 novembre 1998 decide di convocare una assemblea aperta ai 54 stranieri residenti maggiorenni, per svolgere l'elezione del Presidente e Vice Presidente della assemblea (23 votanti, 42% di affluenza) che però non assumono la funzione di Consiglieri aggiunti, bensì vengono inseriti quali membri effettivi nella Commissione Servizi Sociali del Comune.

In occasione delle elezioni amministrative del 1999, assistiamo alle nuove elezioni per la Consulta di Modena ( 10 ottobre, 1235 votanti per una affluenza del 23%), al rinnovo dei rappresentanti di cittadini stranieri nel Consiglio Comunale di Novellara, e alla elezione di una nuova "Consulta Comunale elettiva per i cittadini stranieri extra-Ue ed apolidi residenti a Nonantola".

Dunque, a distanza di cinque anni, la prima esperienza elettiva di Nonantola registra una modifica: si introduce una Consulta quale massimo organo rappresentativo della comunità straniera per mettere gli stranieri che siederanno in Consiglio Comunale nelle condizioni di essere rappresentanti da un organo collettivo più ampio. Infatti i membri della Consulta saranno eletti ciascuno in rappresentanza dei residenti appartenenti alle comunità più numerose: Ghana e Africa occidentale 3 rappresentanti; Africa del nord e paesi arabi 5 rappresentanti; altre comunità 1 rappresentante ( con possibilità di modificare-ampliare il numero di membri della Consulta da parte del Sindaco qualora si presentassero nuove comunità). Una ulteriore novità consiste nella modalità elettiva prevista, in quanto è il Sindaco che convoca in giorni diversi le singole comunità straniere ( tre assemblee elettive) e le invita a eleggere, sulla base di liste, i propri rappresentanti: una modalità che sembra imprigionare il voto del singolo elettore alla sua comunità di provenienza.

Una nuova esperienza nasce il 2 febbraio 2000 nel Comune di Forlimpopoli con l'elezione della Consulta dei cittadini stranieri, quale organo consultivo del Consiglio Comunale ( 29% di affluenza su 118 aventi diritto). L'elezione avviene con modalità ancora differenti rispetto alle esperienze fin qui esaminate: il regolamento stabilisce vi debba essere la presentazione di una lista unica, che la Consulta si compone di 7 membri divisi per aree geografiche ( Europa occidentale e Nord america 1 seggio, Europa orientale e apolidi 2 seggi, Africa del nord 1 seggio, Africa sub sahariana 2 seggi, Africa, Sud America ed Oceania 1 seggio) e che il voto è sganciato dall'area geografica dell'elettore.

Anche in questo caso, come abbiamo già visto per San Polo d'Enza, Presidente e Vice Presidente della Consulta non sono Consiglieri Comunali aggiunti, in quanto il regolamento stabilisce che sono (esclusivamente) invitati permanentemente alle sedute delle Commissioni Consiliari con facoltà di parola, ogniqualvolta si affrontino tematiche inerenti le questioni dell'immigrazione, dell'integrazione sociale e culturale, della pace e della cooperazione.

Con l'anno 2001, entra in campo per la prima volta una Amministrazione Provinciale: si tratta dell'insediamento della Consulta provinciale per l'immigrazione promossa dalla Provincia di Reggio Emilia. In verità già nel lontano 1989, nell'ambito delle indicazioni previste dalla L. 943/86, la Provincia di Reggio Emilia aveva costituito una Consulta Provinciale per le problematiche relativa alla presenza dei lavoratori immigrati extracomunitari a composizione mista ( enti pubblici, privato sociale, sindacati), che però, rispetto agli organismi oggetto di questa trattazione, mancava dell'elemento elettivo da parte dei cittadini stranieri.

In questo caso ( anno 2001), si tratta di un organismo pensato su due livelli, uno assembleare (Assemblea) e l'altro tecnico ( Gruppo di Coordinamento). Il primo è composto da circa 130 soggetti che a vario titolo si occupano di immigrazione ( amministrazioni dello Stato, enti locali, aziende sanitarie, sindacati, cooperative sociali, associazioni imprenditoriali, associazioni del privato sociale autoctone e straniere), si riunisce a cadenza trimestrale, e intende garantire un ampio luogo di incontro e di confronto dal quale possano emergere le problematiche relative all'immigrazione per il livello più prettamente tecnico.

Il Gruppo di Coordinamento ha lo scopo di trasformare in iniziative concrete le indicazioni dell'Assemblea, si riunisce con cadenza mensile, ed è composto da 36 membri rappresentativi della assemblea tra i quali sono previsti otto rappresentanti delle Associazioni di immigrati, divisi equamente per sesso.

Il 10 marzo 2001 la Provincia di Reggio Emilia convoca 30 associazioni di stranieri per la elezione dei 4 rappresentanti maschi, individuando quattro aree geografiche (Arabo islamica, area Africana, area Cina-Estremo Oriente, area India(Pakistan/SriLanka) sulle quali si andranno a ripartirsi i candidati, e stabilendo il criterio di un voto per ogni associazione.

Il percorso elettivo per individuare le quattro donne, sarà invece più complesso al fine coinvolgere una significativa platea di elettrici: i tecnici provinciali avvieranno una sorta di monitoraggio e contatto diretto con donne segnalate dalle Associazioni, dai sindacati, da altri enti all'interno dei quali risultano impegnate nel campo dell'immigrazione.

Si arriverà in tal senso alla convocazione di una assemblea ( aprile 2001) nella Sala del Consiglio Provinciale alla quale parteciperanno 60 donne e verranno elette quattro rappresentanti secondo una ripartizione geografica che non coincide con quella adottata per i maschi, in quanto rappresentativa dei maggiori paesi di provenienza femminile ( Marocco, Sud America, Cina e Estremo oriente, Europa dell'Est). L'Amministrazione Provinciale svolge una funzione di coordinamento sia dell'Assemblea che del Gruppo di Coordinamento, curando ogni fase di convocazione dei due organismi ( predisposizione odg, preparazione materiale, convocazione ecc..).

Anche negli anni a noi più recenti, le esperienze partecipative di rappresentanza locale trovano un ulteriore sviluppo: nel corso del 2002 il piccolo Comune di Cotignola permette anche alla provincia ravennate di ospitare una prima Consulta elettiva degli immigrati ( 35% di affluenza su 105 aventi diritto), mentre assistiamo al rinnovo elettorale delle Consulte di Forlì ( ottobre 2002, 32% di affluenza su 1.031 aventi diritto) e della Consulta di Cesena ( maggio 2002, 19% di affluenza su 1706 aventi diritto) ,che nel frattempo ha modificato la sua composizione e modalità elettiva, abbandonando il modello collegiale associativo nominato dalle singole associazioni per adottare lo schema elettivo a suffragio diretto per liste simile alle Consulte di Forlì e Modena

Ma l'attenzione principale nel corso del 2002 è puntata sulla provincia di Rimini, in quanto la Amministrazione Provinciale decide di dare vita al Consiglio provinciale dei rappresentanti degli immigrati, quale organo di rappresentanza e strumento di partecipazione alla vita pubblica degli stranieri extracomunitari o apolidi regolarmente soggiornanti nella provincia di Rimini.

Si tratta della prima esperienza elettiva a suffragio diretto che coinvolge un intero territorio provinciale, per cui sarà organizzata una corposa campagna informativa, una intensa collaborazione con i Comuni per predisporre sei sedi elettorali decentrate, ed un percorso di sensibilizzazione pubblico assieme alle associazioni stranieri.

Il 19 maggio 2002, 1532 cittadini stranieri ( 25% di affluenza) eleggono gli 11 membri del Consiglio provinciale, sulla base di liste elettorali che fanno riferimento ad una delle seguenti quattro aree geografiche : Africa, Asia e Oceania, America, Europa-Apolidi. Si tratta dell'appuntamento elettorale che fino ad oggi ha registrato in valori assoluti il più alto numero di partecipanti in Emilia-Romagna.

Esattamente un anno dopo, il 18 maggio 2003, tocca al Comune di Ravenna indire le elezioni per la selezione dei membri (21 persone) che andranno a comporre un nuovo organismo denominato Rappresentanza dei cittadini stranieri extra-Ue ed apolidi residenti a Ravenna, avente lo scopo di promuovere l'integrazione e la partecipazione degli stessi alla vita pubblica locale. Le modalità elettive ripercorrono lo schema già adottato da Modena, Forlì e Cesena, mentre Presidente e Vice Presidente della Rappresentanza sono invitati alle sedute del Consiglio Comunale quando l'ordine dei lavori prevede la trattazione di determinati argomenti ( bilancio, scuola, sanità, servizi sociali, casa, immigrazione). Appare interessante sottolineare il percorso preliminare alle elezioni avviato dal Comune di Ravenna attraverso un progetto di coinvolgimento attivo dei cittadini stranieri, una sorta di ricerca sul campo svolta da una equipe di operatori dei servizi per gli immigrati italiani e stranieri, coordinati da specialisti della ricerca sociale.

Attraverso contatti, interviste individuali ( circa una ventina) e focus group ( 14 a cui hanno partecipato circa 150 persone), si è avviato un confronto sull'idea stessa di partecipazione, e si è testato l'interesse nella realizzazione di uno strumento rappresentativo a livello cittadino.

L'elezione registrerà il 23% circa di affluenza ( 1094 votanti).

Infine nel corso del 2003, dopo un periodo di parziale difficoltà, registriamo una nuova stagione partecipativa da parte del “Forum metropolitano delle associazioni di cittadini non-comunitari di Bologna e Provincia” che coincide con il rinnovo delle cariche e del suo Presidente da parte delle 60 associazioni che lo compongono.

Anche nei primi mesi del 2004, l'interesse degli enti locali verso la sperimentazione di percorsi partecipativi per gli stranieri non scema, anzi per la prima volta un comune della provincia bolognese ( Zola Predosa) costituisce nel corso di aprile 2004 la Consulta Comunale degli stranieri, quale organo dotato di poteri consultivi e propositivi in riferimento alle azioni programmatiche e progettuali dell'Amministrazione Comunale in materia di immigrazione.

Dallo schema adottato in sede costitutiva risulta una ulteriore novità nella già ampia gamma di esperienze avviate: in particolare va segnalata la scelta di fondo di considerare la Consulta degli stranieri un luogo di confronto tematico avente le stesse caratteristiche di altre consulte ( ad esempio della famiglia, dello sport, della cultura) le quali non prevedono un momento elettivo di nomina, ma la possibilità di farne parte sulla base di una richiesta-disponibilità espressa dal singolo cittadino interessato. La Consulta è presieduta dal Sindaco o suo delegato e da un numero indicativo di 20 rappresentanti delle comunità immigrate.

Dunque in questi 10 anni, senza un attimo di pausa, abbiamo verificato lo svilupparsi di almeno 12 esperienze partecipative per la rappresentanza dei cittadini stranieri in ambito locale: due Province ( Rimini e Reggio Emilia), tre Comuni di grandi dimensioni ( Ravenna, Forlì, Cesena), sei Comuni di medie-piccole dimensioni e l'esperienza di Bologna del Forum di associazioni, non strettamente riconducibile all'Ente Comunale.

## **UNO SGUARDO DI INSIEME SULLE ATTIVITA' SVOLTE**

Colpisce che le esperienze di cui sopra, non abbiano ancora trovato, né a livello scientifico, né a livello politico istituzionale, una occasione di sistematico confronto e approfondimento.

Sono davvero pochi i lavori di ricerca sul tema, come appare assai debole ed in molti casi inesistente, la rete di contatti tra queste esperienze partecipative.

In questo quadro, attraverso una serie di interviste ( circa 30) rivolte a testimoni diretti, incrociando per ciascuna esperienza il punto di vista del Presidente della Consulta o del Consigliere Comunale aggiunto con il punto di vista di un tecnico o amministratore locale, abbiamo comunque cercato di acquisire una serie di informazioni sulle attività svolte per comprendere quali risultati abbiano ottenuto, o contribuito a realizzare, nel proprio territorio.

Sostanzialmente, le azioni intraprese si possono riassumere nelle seguenti tipologie ed aree tematiche:

- a) una serie di iniziative a sostegno dell'introduzione del diritto di voto amministrativo per gli stranieri: raccolta di firme, proposta di ordini del giorno al Consiglio Comunale, promozione di convegni pubblici ( in particolare a Modena, Rimini, Forlì e Bologna, Novellara)
- b) un ruolo propositivo e di impulso per individuare soluzioni operative con Prefetture, Questure, Comuni e privato sociale, finalizzate a semplificare e velocizzare il disbrigo delle pratiche amministrative di rinnovo del permesso di soggiorno ( in particolare a Modena e Ravenna);
- c) la promozione di interventi nel campo delle politiche di integrazione sociale, con funzioni di progettazione e in taluni casi di diretta realizzazione: corsi di italiano ( a Forlimpopoli, Novellara, Cotignola), informazione e orientamento ai servizi ( a Reggio Emilia, Modena, Bologna, Forlimpopoli), attività con le scuole (a Bologna, Cotignola,

Modena), iniziative nel settore culturale quali feste, progetti radiofonici o editoriali di comunicazione interculturale, conferenze e seminari ( a Modena, Bologna, Reggio Emilia) e attività ricreative e sportive ( a Rimini, Forlimpopoli, Forlì);

- d) interventi per facilitare la soluzione abitativa, ad esempio a Forlì mediante la partecipazione all'esperienza della costituzione di una Società per l'affitto e a Ravenna promuovendo assieme ad altri partner un progetto di autocostruzione;
- e) la realizzazione di occasioni di pubblico confronto sulle principali questioni che attengono al fenomeno migratorio (casa, lavoro, partecipazione) in particolare a Modena, Ravenna e Bologna;
- f) un forte impegno alla promozione e divulgazione della esperienza partecipativa a livello europeo e nazionale mediante la presenza a convegni e seminari tematici e lo svolgimento di incontri con altri Comuni italiani (a Nonantola, Modena, Ravenna);
- g) l'avvio di collaborazioni tematiche a livello locale con singoli enti e associazioni: ad esempio a Modena la Consulta ha avviato progetti con l'Avis, con ATM Modena per facilitare le modalità di utilizzo dei servizi pubblici di trasporto da parte degli stranieri, con la Provincia di Modena sul tema della sicurezza stradale; a Bologna il Forum Metropolitano ha collaborato al progetto degli assistenti civici del Comune; a Rimini la Consulta provinciale ha sostenuto assieme agli enti locali e alle categorie produttive un progetto sul tema dell'abusivismo commerciale; a Cotignola ove la Consulta ha affrontato con la Provincia di Ravenna il tema di come facilitare la partecipazione ai corsi per la acquisizione della patente da parte delle donne straniere.

Appare evidente che questi organismi partecipativi hanno dunque assolto fino ad oggi ad una duplice funzione: quella più propriamente politica legata a tematiche di ambito nazionale, e quella tecnico specialistica in vari settori ( sociale, scuola, casa, ecc..) finalizzata alla elaborazione di progetti per una effettiva integrazione sociale dei cittadini stranieri.

Risulta invece pressoché inattuata la tipica funzione di una Consulta, ovvero la espressione di pareri nei confronti di specifici atti amministrativi.

**TAB. 3 ALCUNI ESEMPI DI ORGANI DI RAPPRESENTANZA STRANIERI A LIVELLO LOCALE IN ITALIA**

Città	Forma	Base giuridica regolamento	Ultime Elezioni	Membri	Di cui donne	% votanti
PADOVA	Consigli comunità straniere	Delibere di Giunta: 51, 105 e 477 del 2002	2003	6	2	
TORINO	Consulta comunale		1995			21,00
ANCONA	Consiglieri aggiunti	Atto del Consiglio n. 11 del 2001	2001	2	0	26,5
LECCE	Consigliere aggiunto	Delibera 122 del 2002	2003	1	0	24,8
ROMA	Consulta cittadina e consiglieri aggiunti	Delibera 191 del 2003	2004	23+4	7	57,3*
BOLZANO	Consulta degli immigrati	Delibera 38 del C.C. del 2003	2004	16	6	43,0
MODENA	Consulta comunale	Delibere del C.C n.83/1996, n.66/1999, n.40/2003	1999	20	4	23,00
RAVENNA	Consulta comunale	Delibera di C.C n.49/2003 e deliberazione del 29 aprile 2003	2003	21	3	22,75
FORLI'	Consulta comunale	Delibere di C.C n.205/1997 e n.48/2000	2000	11	1	32,00
CESENA	Consulta comunale	Delibera di C.C. n.94/2001	2002	17	2	19,1
RIMINI (**)	Consulta provinciale	Delibera di C.C n.9/2004	2002	11	0	25,00

**(\*) Degli iscritti alle liste elettorali**

**(\*\*) Provincia**

## CONCLUSIONI

Abbiamo esaminato in questo capitolo la questione della rappresentanza politica degli stranieri immigrati come uno degli elementi portanti del processo di inclusione, nel duplice aspetto del diritto di voto e delle rappresentanze elettive a livello locale. Come si è già avuto modo di osservare, a nostro avviso l'introduzione del diritto di voto amministrativo per i residenti stranieri non implica l'automatico azzeramento delle rappresentanze elettive, in quanto le problematiche legate all'inclusione dei cittadini stranieri potrebbero continuare ad aver bisogno di un luogo dedicato di confronto. Prima di passare ad alcune riflessioni di carattere conclusivo sulla rilevanza e l'efficacia degli organismi di rappresentanza locale, ci sembra opportuno rilevare una certa esiguità nel campo della ricerca, riflessione e sistematizzazione delle esperienze in Italia. Ciò appare per certi versi sorprendente, e in contraddizione con una retorica politica che tende a individuare nella partecipazione locale degli stranieri un caposaldo ormai consolidato delle politiche di integrazione sociale. E' dunque auspicabile uno sforzo di approfondimento, sistematizzazione e valorizzazione delle buone prassi che compongono un panorama nazionale estremamente ricco e variegato.

Dai casi considerati emerge inoltre una sostanziale assenza di collegamento e confronto costanti tra le esperienze locali in atto, collegamento che potrebbe aiutare queste realtà a crescere, ed evitare allo stesso tempo il rischio di autoreferenzialità.

Dall'esame della documentazione ufficiale degli organismi di rappresentanza da noi considerati (statuti e regolamenti), nonché dalle indicazioni emerse nell'ambito delle interviste relative alle esperienze dell'Emilia-Romagna si rileva, accanto ad un bilancio generalmente positivo, l'impressione che vi siano ampi spazi di miglioramento su più versanti. In tal senso, e a prescindere dal modello che ogni realtà territoriale sceglie, ci pare opportuno focalizzare l'attenzione su alcune aree di criticità che possono trasformarsi in opportunità di crescita e consolidamento per queste esperienze.

Alle rappresentanza va innanzitutto garantito adeguato supporto materiale, logistico, finanziario; nonostante ciò possa apparire scontato, è proprio alla mancanza o alla scarsità di tale appoggio che molte Consulte devono le proprie difficoltà; oltre a ciò, è necessario porre attenzione a percorsi di rafforzamento delle competenze dei membri, (conoscenza dei meccanismi istituzionali, amministrativi e politici locali, sistema dei servizi) e prevedere forme di accompagnamento non invasivo (nei processi decisionali che le rappresentanze si troveranno ad affrontare, nei rapporti con il mondo dell'informazione e del privato sociale, etc.).

Gli organismi di rappresentanza politica degli immigrati a livello locale hanno inoltre bisogno di chiarezza di funzioni, ruoli, nonché di un certo grado e qualità dell'effettiva interazione con l'amministrazione di riferimento. Nella grande maggioranza degli esempi considerati, la funzione specifica generalmente riservata alle rappresentanze degli stranieri è concentrata proprio sulla loro condizione di stranieri; in altri termini, il loro diritto di parola e di interazione con le amministrazioni si limita strettamente agli ambiti che li riguardano (o che si ritiene li riguardino direttamente). Pur dando per scontata la mancanza del diritto di voto in consiglio comunale, si stenta a comprendere perché più di uno statuto limiti anche il diritto del o dei rappresentanti degli immigrati di esprimere liberamente e pienamente la propria opinione su tutti gli argomenti relativi al governo del territorio. Appare inoltre decisiva la disponibilità dell'Amministrazione pubblica a sottoporre i propri atti amministrativi alla espressione di un parere formale da parte della Consulta; abbiamo infatti rilevato come nella storia delle Consulte qui esaminate, l'espressione di un parere sia risultata una attività sostanzialmente marginale.

Un altro punto a nostro avviso fondamentale è il livello di riconoscimento e di accettazione delle rappresentanze da parte delle varie espressioni della società che a diverso titolo interagiscono con il fenomeno migratorio; è necessario, a questo proposito,

che alle rappresentanze sia data la possibilità, sulla base di un rapporto di fiducia, di acquisire e consolidare una propria posizione ben determinata e riconoscibile all'interno della rete di forze sociali, politiche ed economiche che concorrono al governo del territorio, evitando il rischio di emarginazione. Si tratta evidentemente di un processo graduale, che necessita reciproca accettazione e un'attenzione costante da parte dell'Ente promotore.

Da ultimo, ma non certo in ordine di importanza, va notato che qualità e continuità del rapporto fra le rappresentanze e la loro base elettorale sono fattori determinanti fin dalle prime fasi di definizione dell'organismo elettivo. In questo senso è necessario che le rappresentanze curino (e vengano messe in condizione di farlo da parte delle amministrazioni di riferimento) in particolar modo il rapporto politico e di fiducia con la popolazione immigrata che le ha elette, condizione imprescindibile per evitare autoreferenzialità, perdita di rappresentatività, ed un'eventuale disaffezione da parte dell'elettorato.

Non si è certo voluto, con queste poche indicazioni, fornire una "ricetta di successo" per le esperienze di partecipazione politica locale degli stranieri, ma semplicemente evidenziare una serie di punti emersi dall'indagine che possono condizionarne significativamente l'esito. Rimane evidente che la creazione di un organismo di rappresentanza costituisce un'operazione il cui successo dipende da una molteplicità di fattori, fra i quali sono certamente determinanti la volontà politica dell'amministrazione di riferimento e il grado della risposta che la stessa comunità straniera è in grado di offrire.