

CAMERA DEI DEPUTATI N. 261

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato BOATO

Norme per la partecipazione politica e amministrativa e per il diritto di elettorato senza discriminazioni di cittadinanza e di nazionalità. Ratifica ed esecuzione del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992

Presentata il 28 aprile 2006

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la presente proposta di legge, i cui temi sono stati ampiamente dibattuti nel corso della XIV legislatura e in relazione ai quali si richiamano profili costituzionali che richiederanno in futuro importanti scelte di riforma, si intende riproporre, nella sua relazione e nell'articolato, il progetto di legge che è stato elaborato dall'Ufficio immigrazione e diritto d'asilo dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI).

Il progetto dell'ANCI tutela principi essenziali e, come appare coerente sotto il profilo legislativo, indica una nuova visione dell'accesso al diritto di elettorato. Considerata l'importanza e la competenza della relazione al progetto predisposta dall'ANCI, se ne riporta integralmente il contenuto.

« 1. L'immigrazione da altri Paesi, in tutta Europa e pertanto anche in Italia, ha

assunto un grande rilievo, con i caratteri di un fenomeno non transitorio.

Il principio tradizionale della legislazione italiana, che lega il diritto di elettorato alla cittadinanza, deve essere rivisto in questa luce.

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

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

In effetti, la situazione italiana è al riguardo una situazione insoddisfacente, anche al cospetto del panorama europeo.

In molti Paesi europei — come il Belgio, la Danimarca, l'Olanda, la Spagna o la Svezia — l'accesso al diritto di elettorato di chi non sia cittadino è una realtà, a differenza che in Italia.

Mentre anche in altri Paesi soprattutto ex-coloniali, come l'Inghilterra e la Francia, i criteri di acquisto della cittadinanza, a cui è collegato il diritto di elettorato, sono più flessibili di quelli italiani che, essendo stati tradizionalmente improntati ad una pratica rigorosa dello *jus sanguinis*, rendono più difficoltoso il divenire cittadini per gli immigrati ed i loro famigliari.

Peraltro, la modifica, che taluno ha proposto al Parlamento, dei criteri per l'attribuzione della cittadinanza italiana in funzione del riconoscimento del diritto di elettorato, non è un'operazione semplice, non solo per i riflessi che l'essere cittadino può avere al di là della garanzia della partecipazione politica (si pensi, solo, a cose come il divieto di espulsione o come la protezione diplomatica), ma anche perché i criteri stessi di acquisto della cittadinanza non possono essere mai d'improvviso e drasticamente mutati, se non a pena di rimettere in gioco la stessa univoca identità della compagine nazionale.

Senza pregiudizio per eventuali modifiche o aggiustamenti che potrebbero essere opportunamente ed utilmente apportati ai criteri di acquisto della cittadinanza italiana, il presente progetto di legge si prefigge, perciò, lo scopo di rafforzare la

partecipazione politica ed amministrativa di chi non sia cittadino, riallineando in tal senso la posizione dell'Italia a quelle più avanzate in Europa.

2. Già oggi, sul piano della legislazione ordinaria vigente, il fondamento del principio dell'estensione della partecipazione e del diritto di elettorato senza discriminazioni di nazionalità e cittadinanza, può essere rintracciato nell'articolo 9, comma 4, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, per il quale "lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato" può, tra l'altro, "partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992" (lettera *d*) del citato comma 4).

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

Ed in effetti, sul terreno di un'interpretazione letterale, la norma è inequivoca nel configurare il principio della "partecipazione alla vita pubblica locale" e del "diritto di elettorato", anche per chi non sia cittadino italiano, "quando previsto dall'ordinamento"; mentre è indubitabile che a svolgere l'"ordinamento" medesimo possa essere lo statuto della regione o anche quello locale, i quali ne fanno parte in quanto manifestazioni di autonomia costituzionalmente garantita.

È di conforto a questa lettura, sul piano sistematico, la circostanza che, quanto ulteriormente ai diritti ed alla posizione di chi non sia cittadino italiano, non solo a più riprese gli articoli 34 e seguenti, ma lo stesso articolo 9, comma 4, lettera *b*) e lettera *c*), del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 rimandino — anziché alle previsioni, dell'"ordinamento" come accade nella lettera *d*) per i diritti di "partecipazione alla vita pubblica locale" e "di elettorato" — più

precisamente alla “legge”, a quel che “disposto” o alle “vigenti disposizioni”.

È significativo cioè che proprio per la disciplina della “partecipazione” e del “diritto di elettorato”, diversamente da quel che avviene per altri aspetti della condizione dello straniero, si faccia rinvio all’“ordinamento”, utilizzando una formula ampia e tale da ricomprendere, tra le fonti abilitate, le stesse manifestazioni dell’autonomia come lo statuto locale o della regione.

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

Nella sua attuale formulazione — ed anche in ragione di un difettoso coordinamento tra il suo testo originario e le modificazioni in esso successivamente introdotte dal legislatore — l’articolo 9, comma 4, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 non solo appare assai sintetico se non lacunoso, per sorreggere una disciplina compiuta ed uniforme del diritto di elettorato di chi non sia cittadino, ma ha di per sé un contenuto non univoco.

La “partecipazione alla vita pubblica” ed il “diritto di elettorato”, per l’articolo 9, comma 4, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, parrebbero condizionati, per chi non sia cittadino italiano, al requisito del possesso della “carta di soggiorno”. In merito a questo requisito, però, lo stesso articolo 9 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 non è chiaro.

Da un canto, con la rettifica apportata dalla legge n. 189 del 2002 al comma 1 dell’articolo 9 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, il rilascio di “carta di soggiorno” presuppone che lo straniero extra-comunitario sia “regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato da almeno sei anni”.

D’altro canto, a netta e clamorosa smentita che la titolarità di “carta di soggiorno”, e dunque un soggiorno pro-

tratto per sei anni, possano essere reputati indispensabili, ai fini nostri, sta il fatto che lo stesso articolo 9, comma 4, lettera *d*), prescriva una disciplina della “partecipazione alla vita pubblica locale” e del “diritto di elettorato” la quale sia “in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992”.

La Convenzione di Strasburgo del 1992 non è stata ratificata dall’Italia nella parte che qui preme e, nondimeno, essendo *ex professo* richiamata come da osservare nell’articolo 9, comma 4, lettera *d*), del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, deve stimarsi recepita nella legge ordinaria italiana, sia pure attraverso una tecnica di rinvio: non è certamente questa la prima volta che norme internazionali pattizie, pur non ratificate, sono richiamate come da osservare dal legislatore italiano; e, come ha avuto modo di sottolineare la Corte costituzionale per rapporto all’analoga formulazione contenuta nel testo dell’articolo 123 della Costituzione, l’espressione “in armonia” sottende un dovere di osservanza (vedi in ultimo, sentenza n. 304 e n. 306 del 2002).

Ebbene, la Convenzione di Strasburgo del 1992 prevede che il “diritto di elettorato”, nelle elezioni locali, debba comunque essere accordato allo straniero regolarmente soggiornante da cinque anni. Con il che è ovviamente contraddittorio il subordinare il “diritto di elettorato” alla “carta di soggiorno”, ottenibile, come sembra invece esigere il comma 1 dell’articolo 9 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, come modificato dalla legge n. 189 del 2002, solo dopo “sei anni” di permanenza.

Questa patente contraddittorietà della legge italiana non è certo ricomposta neppure attraverso un’interpretazione come quella in ultimo fornita dal Consiglio di Stato, sezioni I e II, 6 luglio 2005, n. 11074/04, che, per superarne le antinomie, finisce per sottrarre qualunque sostanza normativa e qualunque effettivo

significato al disposto dell'articolo 9, comma 4, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998.

Ché anzi, e semmai, proprio perché interpreta l'articolo 9, comma 4, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 diversamente da come lo hanno inteso le amministrazioni locali (e le stesse regioni), il parere n. 11074/04 del Consiglio di Stato rende ancor più indilazionabile, di quanto non lo fosse anteriormente, un intervento legislativo di chiarimento, che restituisca una cornice legislativa certa per le iniziative statutarie ormai intraprese e la loro attuazione.

3. Su questo sfondo, il presente progetto di legge si propone di ridisciplinare, in un quadro che si riconduca al fondamentale principio di eguaglianza, la partecipazione politica ed amministrativa nonché il diritto di elettorato attivo e passivo a livello regionale e locale di coloro i quali, pur non essendo cittadini italiani, siano regolarmente soggiornanti e stabilmente inseriti in Italia.

A testimonianza dell'urgenza di un intervento del Parlamento a questo proposito, va menzionato anche il fatto che l'ancoraggio del diritto di voto, o addirittura della partecipazione politica ed amministrativa a livello regionale e locale al requisito della cittadinanza è stato già per diversi profili superato dal legislatore italiano — anche al di là del citato articolo 9 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 — e si è palesato comunque suscettibile di condurre, alla luce della più recente evoluzione legislativa, ad esiti contraddittori, macroscopicamente irrazionali e poco congruenti rispetto appunto al principio di eguaglianza, come tale posto a fondamento degli stessi istituti della rappresentanza politica.

Basti ricordare al riguardo che, se la partecipazione politico-amministrativa ed il diritto di elettorato di persone immigrate extra-comunitarie che da anni vivono e lavorano continuamente resta appeso al tenue filo dell'articolo 9 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, di cui si è detto, l'Italia ha reso possibile il voto all'estero, in qualunque

competizione elettorale, di altre persone le quali pur avendo cittadinanza italiana — in virtù della legislazione degli anni '90, che ha ammesso largamente se non addirittura incentivato ipotesi di "doppia cittadinanza" — non hanno mai toccato il suolo dell'Italia né hanno mai avuto occasione di prender parte effettivamente alle vicende politico-sociali nazionali; mentre ancora, e di contro, con il decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197, attuativo della direttiva comunitaria 94/80/CEE, si è ammesso, in ottemperanza agli obblighi sopranazionali, il diritto di elettorato dei cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea, circoscritto tuttavia all'ambito comunale.

L'esito di tutto questo sono una serie di manifeste disparità di trattamento e di disuguaglianze, o se si preferisce di incongruenze, nella disciplina della titolarità del diritto di voto, che ben possono essere percepite tenendo presenti, esemplificativamente, le seguenti situazioni:

una persona che sia nata e sempre vissuta nel continente americano, ma che sia cittadino italiano in virtù di una "doppia cittadinanza" grazie ad ascendenze di sangue ormai risalenti di generazioni può, sempre restando lontano dall'Italia, esprimere il proprio voto, ed essere votato, addirittura per il Parlamento italiano;

un cittadino dell'Unione europea, che risieda in Italia non importa da quanto e con quale radicamento personale e sociale, ha il diritto di elettorato, ma solo con riferimento ad elezioni comunali;

un cittadino extra-comunitario, ad esempio statunitense, che viva in Italia da molti anni, ma che non voglia acquisire cittadinanza italiana, magari solo perché ciò implicherebbe la perdita della cittadinanza del Paese di origine, non può esercitare alcun diritto di elettorato e di partecipazione politica nel contesto italiano.

Che un tale assetto sia privo di qualunque riconoscibile razionalità non richiede neppure ulteriori dimostrazioni.

4. L'esigenza di una riforma della disciplina legislativa ordinaria in tema di

partecipazione politica ed amministrativa e di diritto di elettorato, attivo e passivo, è quindi conclamata.

Né una tale riforma incontra impedimenti di natura costituzionale.

È invero superabile il dubbio, su cui talora si è argomentato, che gli articoli 48 e 51 della Costituzione, nel garantire ai cittadini il diritto di voto e l'accesso agli uffici pubblici, lo vietino per gli stranieri.

In primo luogo, e già sul terreno dei criteri usuali dell'interpretazione letterale *a contrario*, è risaputo che non è dato desumere da una norma la quale conferisce a taluni un determinato diritto, che quel diritto non possa sussistere anche per altri; poiché la norma giuridica va interpretata per quello che dice (*ubi lex voluit dixit ...*), e là dove tace non può prescrivere alcunché (così va inteso il seguito del latinetto: ... *ubi noluit tacuit*).

Gli articoli 48 e 51 della Costituzione, rispettivamente, dispongono che “sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età” e che “tutti i cittadini (...) possono accedere, agli uffici pubblici”; né l'una né l'altra norma dà alcun sentore, almeno nel suo tenore letterale, di voler in sé esaurire la disciplina del diritto di voto o dell'accesso ai pubblici uffici, né di voler regolare al riguardo la posizione di chi non sia cittadino.

In altre parole, gli articoli 48 e 51 della Costituzione, rispettivamente ricollegando l'elettorato e l'accesso ai pubblici uffici alla cittadinanza, proibiscono (anche) al legislatore ordinario di sottrarre tali diritti a chi sia cittadino; ma per chi cittadino non è, gli articoli 48 e 51 della Costituzione non dicono nulla e, dunque, neanche proibiscono una estensione dei diritti di elettorato e di accesso agli uffici pubblici allo straniero.

La posizione dello straniero è differenziata solo nel senso che il legislatore ordinario resta libero, entro i confini della “ragionevolezza”, di attribuirgli o non attribuirgli il diritto di elettorato e di accesso ai pubblici uffici, ovvero ed eventualmente di attribuirgli tali diritti a con-

dizioni particolari, che siano diverse da quelle stabilite per il cittadino.

Non contraddice questo esito interpretativo neppure la previsione dell'articolo 51, secondo comma, della Costituzione, là ove consente di “parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica”; giacché, la “parificazione”, sancita per gli “italiani non appartenenti alla Repubblica”, li mette in una condizione diversa da quella degli stranieri i quali, e giova ribadirlo, possono ricevere dal legislatore ordinario un trattamento differenziato, a paragone di quello dei cittadini, anche nell'ammissione agli uffici pubblici ed alle cariche elettive.

In secondo luogo, sul piano dell'interpretazione sistematica della Costituzione, ogni norma costituzionale che garantisca un determinato diritto al cittadino è sempre stata interpretata come una norma che, vietando di spogliare di garanzia chi sia in possesso della cittadinanza, comunque non impedisce di estendere per legge ordinaria un trattamento anche analogo allo straniero: per esemplificare, a nessuno è venuto mai in mente, perché ciò oltre ad offendere il diritto offenderebbe il comune buon senso, che l'articolo 16 della Costituzione, nell'imputare al cittadino il diritto di libera circolazione, vieti di lasciar circolare gli stranieri; o che gli articoli 17 e 18 della Costituzione, nell'imputare parimenti al cittadino la libertà di riunirsi e di associarsi, impongano un divieto di associazione e di riunione per gli stranieri; si è sempre ritenuto, più semplicemente, che il non essere titolari di un diritto costituzionalmente garantito potesse comportare, per gli stranieri, un trattamento diverso, che può anche essere più restrittivo ma non deve esserlo necessariamente, quanto al circolare, al riunirsi o all'associarsi.

Del resto, in un contesto di cui fa parte la garanzia di taluni fondamentali diritti di libertà senza discriminazioni di cittadinanza (le quali, in forza dell'articolo 2 della Costituzione, possono darsi solo ove autorizzate dalla Costituzione), il postulare l'impossibilità di estendere agli stranieri, sia pure con le cautele stabilite dal legislatore ordinario, anche solo talune delle

libertà assicurate costituzionalmente al cittadino come tale equivarrebbe appunto ad introdurre, in confronto ad una qualunque prospettiva di inserimento nella società italiana, manifeste incongruenze se non proprio spinte contraddittorie: ci si potrebbe chiedere, solo come esempio, che significato potrebbe avere la piena garanzia della libertà di manifestazione del pensiero (che per l'articolo 21 della Costituzione è di "tutti") per chi non è cittadino, quando non lo si ammettesse, in certa misura, alla libertà di circolare, di riunirsi e di associarsi con altri.

In campo politico ed in passato, ci fu per la verità chi, quando un partito italiano scelse come proprio segretario uno straniero (si trattava del Partito Radicale) sollevò il problema della riferibilità della libertà associativa e partitica, *ex* articoli 18 e 49 della Costituzione, ai soli cittadini. Ma va anche rammentato che ogni dibattito in proposito fu reputato ed è da reputare superato definitivamente con la sentenza 3 luglio 1985, n. 193, della Corte costituzionale, in cui si è sancita l'estensione del diritto di associarsi anche per le associazioni autoqualificantesi come internazionali; e merita di essere messo in luce che, nel pronunciarsi su questo tema, la Corte ha mostrato consapevolezza dei risvolti politici dell'associazionismo internazionale.

In realtà, non pare dunque che si possa, per mettere gli articoli 48 e 51 della Costituzione in disparte rispetto ad altre norme costituzionali sulle libertà, trarre soverchi argomenti nemmeno dalla natura politica del diritto di voto e dell'ammissione ai pubblici uffici; poiché, se è vero che la natura politica di tali libertà comporta un intreccio inevitabile del diritto di voto e di ammissione agli uffici pubblici con doveri ed obblighi verso lo Stato ed i suoi cittadini, è altrettanto vero che ciò non costituisce ostacolo insormontabile.

Da un lato, almeno per il diritto di voto, va notato che il suo carattere di "dovere civico", proclamato dall'articolo 48 della Costituzione, è inteso ora in modo diverso che in precedenza: la legislazione elettorale italiana ha eliminato le sanzioni,

per lo più simboliche, per chi si astiene dal votare, e ha riconvertito il "dovere" del voto in un'azione pubblica volta a "promuovere" la partecipazione politica.

D'altro lato, e più ampiamente, non si vede il perché gli obblighi ed i doveri, anche di fedeltà ai propri compiti, corrispondenti all'assunzione di cariche elettive e di uffici pubblici non potrebbero essere assicurati nei confronti degli stranieri dal legislatore ordinario, il quale, come si è visto, può ben stabilire al riguardo una disciplina differenziata da quella inerente ai cittadini.

5. Anche da un punto di vista più vasto e comprensivo, del resto, il ritenere precluso automaticamente allo straniero l'esercizio regolato per legge ordinaria di quei diritti di libertà che la Costituzione specificamente assicura al cittadino sarebbe assurdo, in un ordinamento quale quello italiano che respinge visioni etnico-territoriali (o razziali) della cittadinanza, per concepirla piuttosto alla stregua dell'effettivo inserimento economico, sociale, politico e culturale.

La cittadinanza, come tale e quanto ai criteri per il suo riconoscimento, è oggi disciplinata, in Costituzione, solo dall'articolo 22, il quale si limita a vietare di toglierla "per motivi politici".

Che i Costituenti abbiano lasciato per tanta parte al legislatore ordinario la disciplina della cittadinanza è già significativo di un orientamento della Costituzione italiana assai poco incline a concezioni della cittadinanza di stampo etnico-territoriale (l'"impasto di terra e sangue"), che pure hanno avuto, e forse hanno ancora, un qualche spazio nella tradizione europea. È persino intuitivo, infatti, che una concezione etnico-territoriale (o addirittura razziale) della cittadinanza, comportando una rigida ed irrimediabile esclusione dei non appartenenti all'*ethnos* (o alla "stirpe"), avrebbe suggerito una determinazione dei criteri di identificazione dei cittadini posti direttamente a livello costituzionale.

La Costituzione ha pertanto, già in partenza, una propensione verso la cittadinanza dischiusa a chi provenga da fuori,

com'è consono ad un'idea della cittadinanza medesima di stampo socio-culturale, per cui cittadini si è, o si diventa, inserendosi in una determinata società e condividendone la cultura.

Una simile concezione socio-culturale della cittadinanza traspare inoltre con sufficiente chiarezza da una più larga lettura della Costituzione in chiave sistematica, a cominciare dalla circostanza, a cui si è accennato, che — come ha chiarito una oramai annosa giurisprudenza costituzionale — fondamentali diritti civili e sociali debbono essere garantiti a tutti, senza che si possano fare distinzioni tra cittadini e non cittadini (articolo 2 della Costituzione); questa garanzia dell'uomo in quanto tale, a prescindere dalla cittadinanza, denota univocamente una società permeabile all'esterno e predisposta ad accogliere presso di sé chi proviene per origini da altri luoghi, come non potrebbe essere, invece, la società unita da fattori etnici o persino genetico-razziali di appartenenza.

Come è significativo, a proposito della maniera di percepire la cittadinanza alla stregua di nesso unificante la società, lo stesso linguaggio più ampiamente utilizzato nella Costituzione italiana, in cui al termine "popolo" o "Nazione" — il quale compare nell'articolo 98, primo comma, in un'accezione sicuramente diversa da quella etnico-territoriale — si preferisce sovente il termine "Repubblica"; il quale è indicativo, secondo anche autorevole dottrina (F. Benvenuti, G. Berti), non di un'appartenenza bensì di una compartecipazione all'attuazione costituzionale.

Infine, non va dimenticato che a favore di un'idea della cittadinanza come aggregazione ad una società e ad una cultura, la quale lascia impregiudicati elementi etnici ed anche di tradizione storica, vanno le sporadiche prese di posizione in questa materia della Corte costituzionale: si ponga mente, ad esempio, alla sentenza 25 maggio 1987, n. 189, in cui la Corte ha dichiarato che la libertà di espressione della propria "identità" dei cittadini appartenenti a minoranze "alloglotte" o "allogene" può essere spinta sino alla pubblica esposizione di "simboli" o "bandiere"

non corrispondenti all'"ideologia" comunemente accettata in Italia; o, su altro versante e più di recente, basti por mente alla sentenza n. 172 del 1999, in cui la Corte ha ritenuto non illegittimo l'estendere l'obbligo del servizio militare, normalmente imposto ai cittadini, anche agli apolidi, sulla premessa delle *chances* di inserimento nella società italiana loro accordate.

6. Del resto, lo stesso Consiglio di Stato, nel menzionato parere del 6 luglio 2005, n. 11074/04, ha confermato che gli articoli 48 e 51 della Costituzione non sono ostacolo insormontabile al conferimento del diritto di elettorato attivo e passivo a chi non abbia cittadinanza italiana, limitandosi ad affermare che i medesimi articoli 48 e 51 della Costituzione solo concorrerebbero a rendere necessaria, per l'estensione agli stranieri del diritto di votare ed essere eletti, una espressa presa di posizione del legislatore statale, solo incompiutamente rinvenibile nell'articolo 9, comma 4, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998.

È sulla premessa che non sia preclusa un'interpretazione "aperta" degli articoli 48 e 51 della Costituzione, dunque, che il presente progetto di legge intende riordinare, dettando principi fondamentali e generali uniformi per tutto l'ordinamento della Repubblica, la materia della partecipazione politica ed amministrativa e del diritto di elettorato a livello regionale e locale.

Con il che, beninteso, non si elidono, bensì si confermano ed anzi si irrobustiscono, per il fatto stesso di immetterli in una trama coordinata e unitaria, i poteri riconosciuti alle regioni ed alle amministrazioni locali.

Su questo versante, è da ricordare invero come le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano abbiano poteri legislativi in materia elettorale. Dopo le recenti riforme, l'articolo 122 della Costituzione vincola le regioni ordinarie ai soli "principi fondamentali" della legge dello Stato, mentre gli statuti speciali vincolano il legislatore regionale e provin-

ziale, invece, ai “principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica”.

Ma anche comuni, province e città metropolitane, tramite i loro statuti e regolamenti, hanno la possibilità di attivarsi.

È direttamente della Corte costituzionale l’indicazione circa l’appartenenza della disciplina elettorale alla “materia” dell’“ordinamento locale”; ascrivibile, in quanto tale, alla competenza statutaria ed anche regolamentare locale.

Per la Corte: “non può accogliersi (...) una prospettazione secondo cui la legislazione elettorale sarebbe di per sé estranea alla materia dell’ordinamento degli enti locali. La configurazione degli organi di governo degli enti locali, i rapporti fra gli stessi, le modalità di formazione degli organi, e quindi anche le modalità di elezione degli organi rappresentativi, la loro durata in carica, i casi di scioglimento anticipato, sono aspetti di questa materia” (così la sentenza 10-13 febbraio 2003, n. 48).

E, d’altronde, la disciplina della “partecipazione popolare” per l’articolo 6 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, fa addirittura parte del contenuto minimo ed essenziale dello statuto comunale; mentre, per l’articolo 8, comma 5, dello stesso testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 “Lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203, e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell’Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti”.

Il presente progetto di legge non va pertanto letto in opposizione o a smentita, bensì a conforto e sostegno, delle esperienze avviate in sede statutaria regionale e locale per la partecipazione politico-amministrativa ed il diritto di elettorato di chi non sia cittadino italiano. Ciò a cui si mira è semmai, e solo, una maggiore chiarezza, con la rimozione di ogni residuo intralcio alle esperienze regionali e locali sul diritto di elettorato dei non cittadini italiani.

7. Scendendo poi all’illustrazione degli specifici contenuti del progetto di legge, merita di essere sottolineato che l’articolo 1 è volto preliminarmente a stabilire un divieto di discriminazione per motivi di nazionalità e di cittadinanza per la partecipazione alla vita politica ed amministrativa.

Si tratta di un principio generalissimo, e tuttavia di immediata applicazione, destinato a valere non solo per le amministrazioni statali e locali bensì anche per le regioni, ordinarie e speciali, e per le province autonome; affinché non sorgano dubbi circa la inderogabilità del principio anche per legislazione regionale e provinciale di carattere concorrente o esclusivo, lo si è espressamente qualificato come “principio fondamentale” e “principio dell’ordinamento giuridico della Repubblica”.

Sul che, del resto, non sarebbe lecito nutrire alcuna perplessità: il diritto di partecipazione politica ed amministrativa — la cui intima connessione con il principio democratico (articolo 1 della Costituzione) e con l’imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione (articolo 97 della Costituzione) è intuitiva — non può che essere informato, anche secondo la migliore dottrina, ad un criterio obiettivo di parità di trattamento; sicché non può certamente sorprendere, o giungere inatteso, che il legislatore statale espliciti, in chiave di vincolo alle stesse leggi di regioni e province autonome, un principio già di per sé desumibile dalla Costituzione repubblicana e comunque con essa pienamente coerente.

L’articolo 2 stabilisce poi, in modo che sia assunta come regola uniforme dalla generalità delle amministrazioni locali, l’estensione del diritto di elettorato a chi non sia cittadino italiano nelle elezioni concernenti il comune, la provincia e la città metropolitana; sono ovviamente comprese le elezioni degli organismi circoscrizionali (e delle “municipalità”), la cui disciplina articolata è demandata all’autonomia statutaria e regolamentare locale.

In proposito, si è tenuta presente l’esigenza che l’esercizio del diritto di eletto-

rato, e quindi l'inserimento nel circuito della decisione democratica, avvenga per persone ormai coinvolte, in modo non effimero o meramente episodico bensì con connotati di continuità e stabilità, nel tessuto sociale.

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

Un tale criterio temporale è in armonia con il capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, di cui si è prevista definitivamente l'esecuzione e la ratifica nell'articolo 6 del progetto di legge, in modo da completare il cammino intrapreso con la legge n. 203 del 1994.

Si è invece scartata l'idea di ancorare il diritto di elettorato ad un requisito di radicamento, e dunque di residenza protratta per un tempo più o meno lungo, nello specifico territorio in cui siano destinati ad operare gli eletti. Si è pensato, difatti, che un simile requisito di residenza protratta nel singolo comune, nella singola provincia o città metropolitana, per non avere un significato indebitamente discriminatorio, dovrebbe essere imposto anche ai cittadini italiani ed europei.

Se si dovesse porre il problema di accertare, in vista dell'esercizio del diritto di elettorato, il radicamento nella specifica "comunità locale" per cui si vota, il problema non potrebbe, in quanto tale, non porsi per chiunque e non solo per chi sia privo di cittadinanza italiana; anche il cittadino italiano ed europeo potrebbe invero non essere in rapporto con la singola e specifica "comunità locale" nella quale si voti o si abbia ad essere eventualmente eletti.

Nella tradizione della legislazione elettorale italiana, ad un tale problema non si è mai però voluto conferire un peso risolutivo, per un motivo che pare condivisibile, e cioè per garantire il carattere "aperto" delle "comunità locali" ed evitare che ciascuna di esse, sotto il profilo politico, possa tendere a chiudersi in se stessa.

L'articolo 2, sancendo semplicemente un principio di non discriminazione per cittadinanza e nazionalità, lascia del resto operanti per tutti i requisiti che sono attualmente e potrebbero in futuro essere imposti per l'esercizio del diritto di elettorato indipendentemente da cittadinanza o nazionalità.

Sempre l'articolo 2 mantiene comunque la possibilità degli statuti locali di tenere in essere, e se del caso di istituire, altre forme di partecipazione politica ed amministrativa degli stranieri; questo anche per consentire — magari con istituti ormai sperimentati quali la cosiddetta "consulta" o il cosiddetto "consigliere aggiunto" — l'inserimento nella vita politica ed amministrativa locale degli stranieri extra-comunitari i quali non abbiano ancora maturato, in termini di durata del regolare soggiorno, i requisiti per l'accesso al diritto di elettorato.

Si è evitato viceversa, discostandosi dalla previsione dell'articolo 9 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, di collegare il diritto di elettorato alla "carta di soggiorno", come congegnata dal citato testo unico sull'immigrazione extra-comunitaria.

E questo per due motivi: da un lato, perché, per come è congegnato dal testo unico sull'immigrazione extra-comunitaria, il rilascio della carta di soggiorno corrisponde ad una situazione prodromica al divenire cittadini italiani, e dunque ad una condizione particolare e diversa da quella del non-cittadino soggiornante regolarmente anche in modo stabile e continuativo; d'altro lato perché, sempre per l'impianto del testo unico sull'immigrazione extra-comunitaria, il rilascio della "carta di soggiorno" comporta l'accertamento di capacità economica; sicché il condizionare alla "carta di soggiorno" il diritto di elettorato potrebbe equivalere a (re)introdurre, per una via traversa, limitazioni del diritto di elettorato per censo, in violazione dello spirito stesso del principio costituzionale del suffragio universale.

L'articolo 3 del progetto di legge disciplina, sulla scorta di principi omologhi a

quelli preordinati per le elezioni locali, il diritto di elettorato attivo e passivo a livello regionale.

Naturalmente, essendo le regioni ordinarie e speciali, nonché le province autonome, dotate in materia di competenza legislativa, la legge statale deve limitarsi a dettare norme di principio, sia pur da reputarsi inderogabili in quanto espressamente qualificate come di “principio fondamentale” e di “principio dell’ordinamento giuridico della Repubblica”: una legge elettorale regionale e provinciale che non si adeguasse a detti principi sarebbe, comunque, fatalmente destinata ad incorrere in censura di incostituzionalità.

L’articolo 4 fa salva la disciplina più favorevole che, per il diritto di elettorato, sia o possa essere stabilita a vantaggio dei

cittadini dell’Unione europea, non solo in ossequio ad obblighi comunitari, ma altresì per decisione autonoma del legislatore italiano, statale o regionale. Sembra infatti opportuno, per ragioni di armonia di sistema oltretutto per l’ottemperanza ad obblighi comunitari, prevenire il rischio di un trattamento deteriore per il diritto di elettorato per i cittadini europei, che è attualmente previsto senza speciali limitazioni riportate alla durata del regolare soggiorno in Italia ma solo per le elezioni comunali.

L’articolo 5 sancisce, infine, che l’iscrizione nelle liste elettorali di chi non sia cittadino italiano, necessaria all’esercizio del diritto di elettorato, avviene a domanda, in armonia con la disciplina dettata per i cittadini dell’Unione europea”.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Diritti di partecipazione politica ed amministrativa).

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

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

ART. 2.

(Diritto di elettorato nelle elezioni comunali e provinciali).

1. Il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali, provinciali e concernenti le città metropolitane è garantito anche a chi non è cittadino italiano, a condizione che abbia maturato cinque anni di regolare soggiorno in Italia.

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

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

ART. 3.

(Diritto di elettorato nelle elezioni regionali).

1. Il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni regionali è garantito anche a chi non è cittadino italiano, a condizione che abbia maturato cinque anni di regolare soggiorno in Italia.

2. La disposizione di cui al comma 1 costituisce, oltre che principio fondamentale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 122 della Costituzione, principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica per le regioni ordinarie e a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano.

ART. 4.

(Diritto di elettorato dei cittadini europei).

1. La presente legge non pregiudica la disciplina più favorevole eventualmente stabilita dalla legge statale o regionale in materia di diritto di elettorato attivo e passivo e relative modalità di esercizio per i cittadini appartenenti a Paesi dell'Unione europea, anche in ottemperanza ad obblighi comunitari.

ART. 5.

(Iscrizione nelle liste elettorali).

1. Per l'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo chi non è cittadino italiano deve presentare al sindaco del comune di residenza domanda per l'iscrizione nelle liste elettorali. Per le modalità di iscrizione nelle liste elettorali si applica, in quanto compatibile, la disciplina vigente concernente i cittadini dell'Unione europea.

ART. 6.

(Ratifica ed esecuzione del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale).

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, limitatamente al capitolo C.

2. Piena ed intera esecuzione è data al capitolo C della Convenzione di cui al comma 1, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo 12 della medesima Convenzione.

Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local

Strasbourg, 5.II.1992

Préambule

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Convention, Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun, et de favoriser leur progrès économique et social dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales; Réaffirmant leur attachement au caractère universel et indivisible des droits de l'homme et des libertés fondamentales fondés sur la dignité de tous les êtres humains; Vu les articles 10, 11, 16 et 60 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales; Considérant que la résidence d'étrangers sur le territoire national est désormais une caractéristique permanente des sociétés européennes; Considérant que les résidents étrangers sont, au niveau local, généralement soumis aux mêmes devoirs que les citoyens; Conscients de la participation active des résidents étrangers à la vie et au développement de la prospérité de la collectivité locale, et convaincus de la nécessité d'améliorer leur intégration dans la communauté locale, notamment par l'accroissement des possibilités de participation aux affaires publiques locales, Sont convenus de ce qui suit:

Partie I

Article 1

1. Chaque Partie applique les dispositions des chapitres A, B et C. Toutefois, tout Etat contractant peut déclarer, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, qu'il se réserve de ne pas appliquer les dispositions du chapitre B ou du chapitre C, ou des deux chapitres.
2. Chaque Partie qui a déclaré qu'elle appliquera un ou deux chapitres seulement peut, à tout autre moment par la suite, notifier au Secrétaire Général qu'elle accepte d'appliquer les dispositions du ou des chapitres qu'elle n'avait pas acceptés au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

Article 2

Aux fins de la présente Convention, l'expression «résidents étrangers» désigne les personnes qui ne sont pas ressortissantes de l'Etat en question et qui résident légalement sur son territoire.

Chapitre A – Liberté d'expression, de réunion et d'association

Article 3

Chaque Partie s'engage, sous réserve des dispositions de l'article 9, à garantir aux résidents étrangers, aux mêmes conditions qu'à ses propres ressortissants:

- a. le droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans ingérence d'autorités publiques et sans considérations de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de télévision ou de cinéma à un régime d'autorisation;
- b. le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de leurs intérêts. En particulier, le droit à la liberté d'association implique le droit pour les résidents étrangers de créer leurs propres associations locales aux fins d'assistance mutuelle, de conservation et d'expression de leur identité culturelle ou de défense de leurs intérêts par rapport aux questions relevant de la collectivité locale, ainsi que le droit d'adhérer à toute association.

Article 4

Chaque Partie fait en sorte que des efforts sérieux soient faits pour associer les résidents étrangers aux enquêtes publiques, aux procédures de planification et aux autres processus de consultation sur les questions locales.

Chapitre B – Organismes consultatifs pour représenter les résidents étrangers au niveau local

Article 5

1. Chaque Partie s'engage, sous réserve des dispositions de l'article 9, paragraphe 1:
 - a. à veiller à ce qu'aucun obstacle juridique ou d'autre nature n'empêche les collectivités locales ayant sur leur territoire un nombre significatif de résidents étrangers de créer des organismes consultatifs ou de prendre d'autres dispositions appropriées sur le plan institutionnel afin:
 - i. d'assurer la liaison entre elles-mêmes et ces résidents,
 - ii. d'offrir un forum pour la discussion et la formulation des opinions, des souhaits et des préoccupations des résidents étrangers quant aux questions de la vie politique locale qui les touchent particulièrement, y compris les activités et responsabilités de la collectivité locale concernée, et
 - iii. de promouvoir leur intégration générale dans la vie de la collectivité;
 - b. à encourager et faciliter la création de tels organismes consultatifs ou la mise en œuvre d'autres dispositions appropriées sur le plan institutionnel pour la représentation des résidents étrangers par les collectivités locales ayant sur leur territoire un nombre significatif de résidents étrangers.
2. Chaque Partie veille à ce que les représentants des résidents étrangers participant aux organismes consultatifs ou aux autres dispositifs d'ordre institutionnel visés au paragraphe 1 puissent être élus par les résidents étrangers de la collectivité locale ou nommés par les différentes associations de résidents étrangers.

Chapitre C – Droit de vote aux élections locales

Article 6

1. Chaque Partie s'engage, sous réserve des dispositions de l'article 9, paragraphe 1, à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tout résident étranger, pourvu que celui-ci remplisse les mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux citoyens et, en outre, ait résidé légalement et habituellement dans l'Etat en question pendant les cinq ans précédant les élections.
2. Un Etat contractant peut cependant déclarer, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, qu'il entend limiter l'application du paragraphe 1 au seul droit de vote.

Article 7

Chaque Partie peut, unilatéralement ou dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux, stipuler que les conditions de résidence spécifiées à l'article 6 sont satisfaites par une période de résidence plus courte.

Partie II

Article 8

Chaque Partie fait en sorte que des informations soient disponibles pour les résidents étrangers en ce qui concerne leurs droits et obligations dans le cadre de la vie publique locale.

Article 9

1. En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, les droits accordés aux résidents étrangers conformément à la partie I peuvent être soumis à des restrictions supplémentaires, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations de la Partie découlant du droit international.
2. Le droit reconnu par l'article 3.a comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.
3. Le droit reconnu par l'article 3.b ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.
4. Toute mesure prise en application du présent article doit être notifiée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui en informera les autres Parties. Cette même procédure s'applique également lorsque de telles mesures sont abrogées.
5. Aucune des dispositions de la présente Convention ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie ou à tout autre traité auquel elle est partie.

Article 10

Chaque Partie informe le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de toute disposition législative ou autre mesure adoptée par les autorités compétentes sur son territoire ayant trait

aux engagements qu'elle a souscrits selon les termes de la présente Convention.

Partie III

Article 11

La présente Convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 12

1. La présente Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle quatre Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Convention, conformément aux dispositions de l'article 11.
2. Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Convention, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 13

1. Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter tout Etat non membre du Conseil à adhérer à la présente Convention par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe, et à l'unanimité des représentants des Etats contractants ayant le droit de siéger au Comité.
2. Pour tout Etat adhérent, la Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 14

Les engagements souscrits ultérieurement par les Parties à la Convention, conformément à l'article 1, paragraphe 2, seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation ou de l'adhésion de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 15

Les dispositions de la présente Convention s'appliquent à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de chaque Partie. Toutefois, chaque Etat contractant peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner les catégories de collectivités territoriales auxquelles il entend limiter le champ d'application ou qu'il entend exclure du champ d'application de la Convention.

Article 16

1. Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels

s'appliquera la présente Convention.

2. Tout Etat peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Convention à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Convention entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.
3. Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 17

Aucune réserve n'est admise aux dispositions de la présente Convention, outre celle mentionnée à l'article 1, paragraphe 1.

Article 18

1. Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Convention en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
2. La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 19

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil et à tout Etat ayant adhéré à la présente Convention:

- a. toute signature;
- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion;
- c. toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention conformément à ses articles 12, 13 et 16;
- d. toute notification reçue en application des dispositions de l'article 1, paragraphe 2;
- e. toute notification reçue en application des dispositions de l'article 9, paragraphe 4;
- f. tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Convention.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention. Fait à Strasbourg, le 5 février 1992, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat invité à adhérer à la présente Convention.

TRADUZIONE NON UFFICIALE

**CONVENZIONE SULLA PARTECIPAZIONE DEGLI STRANIERI ALLA
VITA PUBBLICA A LIVELLO LOCALE****PREAMBOLO**

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della presente Convenzione,

Considerando che il fine del Consiglio d'Europa è di realizzare una unione più stretta tra i suoi membri al fine di salvaguardare e di promuovere gli ideali ed i principi che sono loro patrimonio comune e di favorire il progresso economico e sociale nel rispetto dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali;

Riaffermando il loro attaccamento al carattere universale ed indivisibile dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali fondati sulla dignità di tutti gli esser umani;

Visti gli articoli 10, 11, 16 e 60 della Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali;

Considerando che gli stranieri che risiedono nel territorio nazionale rappresentano ormai una caratteristica permanente delle società europee;

Considerando che i residenti stranieri sono a livello locale generalmente sottoposti agli stessi doveri dei cittadini;

Consapevoli della partecipazione attiva dei residenti stranieri alla vita ed allo sviluppo della prosperità della collettività locale, e convinti della necessità di migliorare la loro integrazione nella comunità locale, in particolare potenziando la possibilità di partecipazione agli affari pubblici locali,

Hanno convenuto quanto segue:

Parte I**Articolo 1**

1. Ciascuna Parte applica le disposizioni dei capitoli A, B e C.

Tuttavia ogni Stato contraente può dichiarare nel depositare il suo strumento di ratifica, di accettazione di approvazione o di adesione, che si riserva di non applicare le disposizioni del capitolo B o del capitolo C o di entrambi i capitoli.

2. Ciascuna Parte che ha dichiarato che applicherà uno o due capitoli solamente può, in ogni altro successivo

momento, notificare al Segretario Generale che accetta di applicare le disposizioni del capitolo o dei capitoli che non aveva accettato all'atto del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione e di adesione.

Articolo 2

Ai fini della presente Convenzione, l'espressione "residenti stranieri" indica le persone che non sono cittadine dello Stato in questione e che risiedono legalmente nel suo territorio.

Capitolo A - Libertà di espressione, di riunione e di associazione

Articolo 3

Ciascuna Parte si impegna, con riserva delle disposizioni dell'articolo 9, a garantire ai residenti stranieri alle stesse condizioni che ai suoi cittadini:

a. il diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza l'interferenza delle Autorità pubbliche ed a prescindere da considerazioni relative alle frontiere. Il presente articolo non impedisce agli Stati di assoggettare le imprese di radio-trasmissione, di televisione o di cinema ad un regime di autorizzazione;

b. il diritto alla libertà di riunirsi pacificamente ed alla libertà di associazione, compreso il diritto di fondare sindacati assieme ad altri, e di affiliarsi a sindacati per la difesa dei propri interessi. In particolare, il diritto alla libertà di associazione implica il diritto per i residenti stranieri, di creare le loro associazioni locali a fini di assistenza reciproca, di conservazione e di espressione della loro identità culturale o di difesa dei loro interessi riguardo a questioni di competenza della collettività locale, nonché il diritto di aderire ad ogni associazione.

Articolo 4

Ciascuna Parte fa in modo che sforzi effettivi siano posti in atto per associare i residenti stranieri alle inchieste pubbliche, alle procedure di pianificazione ed agli altri processi di consultazione sulle questioni locali.

Capitolo B - Organi consultivi volti a rappresentare i residenti stranieri a livello locale

Articolo 5

1. Le Parti si impegnano, con riserva delle disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 1:

a) a vigilare affinché nessun ostacolo legale o di altra natura impedisca alle collettività locali che hanno nei loro rispettivi territori un numero significativo di residenti stranieri, di creare organi consultivi o di adottare altre disposizioni appropriate a livello istituzionale per:

i) provvedere ai collegamenti tra esse ed i predetti residenti;

ii) fornire un'istanza per il dibattito e la formulazione delle opinioni, degli auspici e delle preoccupazioni dei residenti stranieri sui temi della vita politica locale che li concernono da vicino, comprese le attività e le responsabilità della collettività locale interessata;

iii) promuovere la loro integrazione generale nella vita della collettività;

b) incoraggiare ed agevolare 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.

2. Ciascuna Parte vigila affinché i rappresentanti dei residenti stranieri che partecipano agli organi consultivi o ad altri dispositivi di ordine istituzionale di cui al paragrafo 1 possano essere eletti dai residenti stranieri delle collettività locali o nominati dalle varie associazioni di residenti stranieri.

Capitolo C - Diritto di voto alle elezioni locali

Articolo 6

1. Ciascuna Parte si impegna con riserva delle disposizioni dell'articolo 9 paragrafo 1, a concedere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali ad ogni residente straniero, a condizione che questi soddisfi alle stesse condizioni di quelle prescritte per i cittadini ed inoltre che abbia risieduto legalmente ed abitualmente nello Stato in questione nei cinque anni precedenti le elezioni.

2. Uno Stato contraente può tuttavia dichiarare all'atto del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione che intende limitare l'applicazione del paragrafo 1 al solo diritto di voto.

Articolo 7

Ciascuna Parte può, unilateralmente o nel quadro di accordi bilaterali o multilaterali, stipulare che le condizioni di residenza specificate all'articolo 6 possono essere soddisfatte da un periodo di residenza più breve.

Parte II

Articolo 8

Ciascuna Parte fa in modo che i residenti stranieri possano avere accesso alle informazioni riguardanti i loro diritti ed i loro obblighi nell'ambito della vita pubblica locale.

Articolo 9

1. In caso di guerra o di altri pericoli pubblici che minacciano la vita della nazione, i diritti concessi ai residenti stranieri in conformità con la parte I possono essere soggetti a limitazioni supplementari, rigorosamente nella misura in cui ciò sia richiesto dalla situazione, ed a condizione che tali misure non siano in contraddizione con gli altri obblighi della Parte derivanti dal diritto internazionale.

2. Il diritto ammesso dall'articolo 3.a che comporta doveri e responsabilità, può essere assoggettato a determinate formalità, condizioni, limitazioni o sanzioni previste dalla legge, che rappresentano in una società democratica provvedimenti necessari per la sicurezza nazionale, l'integrità pubblica o la sicurezza pubblica, nonché per la tutela dell'ordine e la prevenzione dei reati, la tutela della salute o della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, nonché per impedire la divulgazione di informazioni riservate o garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.

3. Il diritto ammesso dall'articolo 3.b può essere oggetto solo delle limitazioni che, essendo previste dalla legge, rappresentano misure necessarie in una società democratica ai fini della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica, della difesa dell'ordine pubblico e della prevenzione dei reati, nonché della tutela della salute o della morale e della protezione dei diritti e delle libertà altrui.

4. Ogni provvedimento adottato in attuazione del presente articolo deve essere notificato al Segretario

Generale del Consiglio d'Europa che ne informerà le altre Parti. Questa stessa procedura si applica anche quando tali misure vengono abrogate.

5. Nessuna disposizione della presente Convenzione sarà interpretata nel senso di limitare o di pregiudicare i diritti che potrebbero essere riconosciuti in conformità con le leggi di ogni Parte o in base ad ogni altro trattato di cui è Parte.

Articolo 10

Ciascuna Parte informa il Segretario Generale del Consiglio d'Europa di ogni disposizione legislativa o di ogni altra misura adottata dalle autorità competenti sul suo territorio relativa agli impegni da essa sottoscritti in base ai termini della presente Convenzione.

PARTE III

Articolo 11

La presente Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Essa sarà soggetta a ratifica, accettazione o approvazione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

Articolo 12

1. La presente Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dopo la data alla quale quattro Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso ad essere vincolati dalla Convenzione, in conformità con le disposizioni dell'articolo 11.

2. Per ogni Stato membro che esprima successivamente il suo consenso a far parte della Convenzione, questa entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dopo la data di deposito dello strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione.

Articolo 13

1. Dopo l'entrata in vigore della presente Convenzione, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa potrà invitare ogni Stato non membro del Consiglio ad aderire alla presente Convenzione con una decisione adottata alla maggioranza prevista all'articolo 20.d dello Statuto del Consiglio d'Europa ed all'unanimità dei rappresentanti degli Stati contraenti aventi diritto ad essere rappresentati al Comitato.

2. Per ogni Stato aderente, la Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dopo la data del deposito dello strumento di adesione presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

Articolo 14

Gli impegni sottoscritti successivamente dalle Parti alla Convenzione, in conformità con l'articolo 1, paragrafo 2, saranno considerati come essendo parte integrante della ratifica, dell'accettazione dell'approvazione o dell'adesione della Parte che effettua la notifica ed avranno gli stessi effetti sin dal primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dopo la data di ricevimento della notifica da parte del Segretario Generale.

Articolo 15

Le disposizioni della presente Convenzione si applicano a tutte le categorie di collettività locali esistenti sul territorio di ciascuna Parte. Tuttavia, ciascun Stato contraente può, all'atto del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione di approvazione o di adesione, designare le categorie di collettività territoriali per le quali intende limitare la sfera di applicazione o che intende escludere dalla sfera di applicazione della Convenzione.

Articolo 16

1. Ogni Stato può, nel firmare o depositare il proprio strumento di ratifica, di accettazione di approvazione o di adesione, designare il territorio o i territori cui si applicherà la presente Convenzione.

2. Ogni Stato può in ogni altro momento successivo, mediante una dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione della presente Convenzione ad ogni altro territorio designato nella dichiarazione. La Convenzione entrerà in vigore nei confronti di questo territorio il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dopo la data di ricevimento della dichiarazione da parte del Segretario Generale.

3. Ogni dichiarazione resa in virtù dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata per quanto concerne qualsiasi territorio designato in questa dichiarazione, mediante una notifica indirizzata al Segretario Generale. Il ritiro avrà luogo il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di sei mesi dopo la data di ricevimento della notifica da parte del Segretario Generale .

Articolo 17

Nessuna riserva è ammessa alle disposizioni della presente Convenzione, oltre a quella menzionata all'articolo 1 paragrafo 1.

Articolo 18

1. Ogni parte può in qualsiasi momento, denunciare la presente Convenzione indirizzando una notifica al Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

2. La denuncia avrà effetto il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di sei mesi dopo la data di ricevimento della notifica da parte del Segretario Generale.

Articolo 19

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio e ad ogni Stato che ha aderito alla presente Convenzione:

- a. ogni firma;
- b. il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione;
- c. ogni data di entrata in vigore della presente Convenzione in conformità ai suoi articoli 12, 13 e 16;
- d. ogni notifica ricevuta in applicazione delle disposizioni dell'articolo 1, paragrafo 2;
- e. ogni notifica ricevuta in applicazione delle disposizioni dell'articolo 9 paragrafo 4;
- f. ogni altro atto, notifica o comunicazione relativa alla presente Convenzione

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tal fine, hanno firmato la presente Convenzione.

Fatto a Strasburgo, il 5 febbraio 1992 in francese ed in inglese, entrambi i testi facenti ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne comunicherà copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa e ad ogni Stato invitato ad aderire alla presente Convenzione.

