

---

CARITAS ITALIANA

# **IMMIGRATI E PARTECIPAZIONE**

Dalle consulte e dai consiglieri aggiunti  
al diritto di voto

**IDOS, 2005**

---

---

## Redazione

*Presentazione:*

Mons. Vittorio Nozza, direttore Caritas Italiana

*Introduzione:*

don Giancarlo Perego, responsabile nazionale immigrazione Caritas Italiana

*Capitolo I:*

Oliviero Forti e Franco Pittau,

Coordinamento Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes

*Capitoli II, III, IV:*

Paolo Attanasio, redattore Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes

*Capitolo V:*

Andrea Facchini, Regione Emilia Romagna, Assessorato Politiche Sociali

*Capitoli VI, VII:*

Ginevra Demaio, redattrice Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes

*Allegati statistici:*

Manuela De Marco, Luca Di Sciullo, Delfina Licata, Antonio Ricci, Coordinamento Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes;

*collaborazione redazionale:*

Susanna Garavini

*Coordinamento:*

Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes Centro Studi e Ricerche IDOS

---

---

# Indice

<b>Presentazione</b> .....	
<b>Introduzione. Immigrati: partecipazione, voto, cittadinanza</b> .....	
<b>1. Immigrazione: anzianità di residenza, partecipazione e cittadinanza</b>	
1.1 Impatto della normativa sulla cittadinanza .....	
1.1.1 Normativa sull'acquisizione della cittadinanza .....	
1.1.2 I cittadini italiani per acquisizione al Censimento del 2001 .....	
1.2 Durata del soggiorno, integrazione e partecipazione .....	
1.2.1 L'anzianità di soggiorno nel 1991 .....	
1.2.2 La durata del soggiorno e le differenze territoriali nel Censimento del 2001 .....	
1.2.3 La differente anzianità di soggiorno per aree di provenienza .....	
1.3 La carta di soggiorno e lo status di soggiornanti di lungo periodo .....	
<b>2. Il diritto di voto amministrativo nel contesto europeo</b>	
2.1 Dalla Carta di Nizza alla Costituzione europea .....	
2.2 La politica delle istituzioni comunitarie .....	
2.2.1 La Commissione europea .....	
2.2.2 Il Parlamento europeo .....	
2.2.3 Il Consiglio d'Europa .....	
2.3 Il diritto di voto nei singoli Stati: alcuni esempi .....	
tab 1 Voto degli immigrati in Europa .....	
<b>3. Il dibattito a livello nazionale</b>	
3.1 L'ampliamento del diritto di voto .....	
3.2 Il dibattito sulla Costituzione .....	
3.3 Le iniziative delle Regioni e degli Enti locali per l'estensione del diritto di voto agli stranieri .....	
3.4 Il conflitto con gli organi dello Stato .....	
3.5 La partecipazione degli immigrati al voto nei paesi di origine .....	

<b>4. Gli organismi di rappresentanza degli stranieri in Italia</b>	
4.1 I modelli e le alternative nel contesto italiano .....	
4.2 Le Consulte regionali dell'immigrazione.....	
4.3 Struttura e obiettivi degli organismi di rappresentanza.....	
4.4 Esperienze territoriali significative di Consulte e consiglieri aggiunti .....	
tab 2 Alcuni esempi di organi di rappresentanza stranieri a livello locale in Italia.....	
<b>5. Percorsi di rappresentanza degli stranieri a livello locale: le esperienze nella regione Emilia-Romagna</b>	
5.1 1994-2004 : undici anni di sperimentazioni.....	
5.2 Le esperienze degli anni '90 .....	
5.3 Le esperienze del periodo 2000-2004 .....	
5.4 Uno sguardo di insieme sulle attività svolte.....	
<b>6. L'esperienza della capitale</b>	
6.1 Il tessuto socio-economico romano e la presenza migrante.....	
6.2 Roma, i consiglieri aggiunti e la Consulta cittadina.....	
6.2.1 La partecipazione.....	
6.2.2 I risultati.....	
<b>7. Interviste ai rappresentanti dei migranti in Italia</b>	
7.1 Consiglieri aggiunti, Consulte, Consigli di stranieri e diritto di voto: 11 contesti territoriali.....	
7.1.1 Chi e perché si candida .....	
7.1.2 I temi della campagna elettorale .....	
7.1.3 Modelli di rappresentanza: propositi e pratiche .....	
7.1.4 Valutazioni e proposte .....	
7.2 L'estensione del suffragio a livello locale: Genova e Venezia .....	
7.3 Dall'esperienza attuale ad una partecipazione piena.....	
Statistiche su cittadinanze acquisite e anzianità di residenza degli immigrati .....	
Riferimenti bibliografici e sitografia .....	

---

sac. Vittorio Nozza  
*Direttore Caritas Italiana*

## **Presentazione**

In Europa vi sono paesi che già da molto tempo hanno istituito il diritto di voto per gli stranieri, e paesi che, come l'Italia, non regolano in alcun modo la partecipazione politica degli immigrati residenti e non prevedono alcun tipo di elettorato, né attivo né passivo, per i cittadini non comunitari.

Le migrazioni pongono l'esigenza di superare l'organizzazione del sistema-mondo in singoli Stati nazionali e costruire società segnate dalla convivenza di persone provenienti da più paesi.

Questa situazione impone una riformulazione del concetto di cittadinanza e dei diritti e doveri che ad esso sono connessi.

Per questi motivi Caritas Italiana ha voluto dedicare una pubblicazione al tema riguardante la partecipazione, il voto e la cittadinanza, questioni cruciali nel contesto migratorio odierno.

Avvalendoci del supporto del "Dossier Statistico Immigrazione" riportiamo dati che mostrano innanzitutto come l'immigrazione stia diventando in Italia un fenomeno sempre più stabile, che reclama di per sé una maggiore partecipazione che la normativa, così come è concepita in Italia, non è in grado di soddisfare. I dati sull'anzianità di soggiorno, disaggregati per territorio e per gruppi nazionali, indicano il dinamismo che potrà suscitare l'eventuale apertura del legislatore italiano alla concessione del diritto di voto amministrativo.

L'argomento viene quindi inquadrato nel contesto europeo con riferimento alle prudenti posizioni espresse dalle strutture dell'Unione (Consiglio, Commissione, Parlamento), dai documenti più significativi (Carta di Nizza del 2000 e

nuovo Trattato del 2004), dal Consiglio d'Europa e dalle decisioni assunte autonomamente dai singoli Stati membri.

Per ora l'Europa si presenta frammentata, con diverse normative per ciascun paese, con Stati che già da molti anni hanno istituito il diritto di voto per gli stranieri, e paesi che, come l'Italia, non regolano in alcun modo la partecipazione politica degli immigrati residenti e non prevedono alcun tipo di elettorato, né attivo né passivo, per i cittadini non comunitari. In ogni modo si prende conoscenza che le aperture sperimentate in determinati paesi o proposte a livello internazionale sono suscettibili di applicazioni più ampie.

Passando dal contesto europeo a quello nazionale, si prende l'avvio dalle proposte di legge presentate nell'attuale legislatura per attribuire ai cittadini stranieri il diritto di voto amministrativo, per poi analizzare cosa consente e cosa vieta la Costituzione, esaminare le iniziative intraprese dalle Regioni per estendere tale diritto e il conflitto che ne è conseguito con gli organi dello Stato, e infine riferire anche della possibilità di votare in Italia per le elezioni dei paesi d'origine, una possibilità di partecipazione che si pone su un altro piano ma non per questo da trascurare.

La partecipazione degli immigrati non si esaurisce solo nel voto amministrativo, che peraltro al momento non è riconosciuto e che, seppure lo fosse, non sarebbe esercitabile da tutti per via del requisito dell'anzianità di residenza che gli immigrati arrivati da pochi anni non hanno. Un altro tipo di partecipazione che, seppure in un ristretto numero di contesti territoriali, è stata avviata in Italia è quella rappresentata dalle Consulte dell'immigrazione e dai consiglieri aggiunti, sperimentati secondo una pluralità di impostazioni e di risultati, come posto in evidenza da un'analisi di casi la cui conoscenza è di per sé un incentivo ad operare maggiormente a tale livello.

Continuando la riflessione sulle esperienze fatte, si passa ai percorsi di rappresentanza posti in atto in Emilia-Romagna, la prima regione che ha sperimentato il consigliere aggiunto nel Comune di Nonantola del modenese e poi ha continuato con molteplici iniziative in tutti gli anni '90 e anche negli anni a noi più vicini, tanto da farne un riferimento obbligato per chi voglia riflettere sulla materia. Il capitolo si conclude con le indicazioni riassuntive desunte dalle interviste rilasciate da una trentina di protagonisti coinvolti in queste strutture di partecipazione.

Roma, capitale anche dell'immigrazione in Italia, non poteva mancare in questo percorso di approfondimento, per la rilevanza quantitativa assunta dall'insediamento degli immigrati e anche per i risvolti che le iniziative assunte

rivestono sul piano dell'immagine. La decisione riguardante i consiglieri aggiunti stranieri e la Consulta dell'immigrazione ha impiegato dieci anni prima di diventare effettiva, a testimonianza delle maggiori difficoltà che si creano nei grandi contesti urbani. Le votazioni avvenute nel 2004 con la partecipazione di circa 20.000 immigrati non solo hanno avuto un grande impatto mediatico, ma hanno anche fatto riflettere sui regolamenti elettorali, sui problemi della partecipazione e anche sui complementi da apportare in queste iniziative.

L'ultimo capitolo raccoglie i risultati delle interviste che sono state appositamente realizzate in 11 contesti territoriali, nel Nord (Bolzano, Padova, Forlì, Modena, Venezia, Genova), nel Centro (Firenze, Ancona, Roma) e nel Meridione (Caserta e Lecce), per fare maggiormente luce su chi si candida, su quali temi vengono trattati nelle campagne elettorali, sulle modalità di esercizio della rappresentanza, sulle proposte di cambiamenti avanzate da questi protagonisti come anche da alcuni amministratori in risposta alle loro richieste. Questo capitolo, che spesso riporta brani di interviste tra virgolette, contiene un paragrafo in cui gli immigrati stessi dicono come si possa passare dall'esperienza attuale ad una partecipazione più piena e questo ha reso superfluo riservare uno spazio ad altre conclusioni.

Caritas Italiana con questo volume si propone di favorire una crescita comunitaria, portando a riflettere su quanto è stato fatto, tanto sugli aspetti positivi che su quelli problematici, e specialmente sulle cose che restano da fare. Auspichiamo che il nostro contributo favorisca un dibattito aperto, che coinvolga gli operatori sociali e pastorali, gli immigrati e le loro associazioni, i pubblici amministratori e i politici.

Un sentito ringraziamento va ai redattori del "Dossier Statistico Immigrazione" e agli altri studiosi che li hanno aiutati, perché, seppure con linguaggio semplice, hanno messo a disposizione degli ottimi contributi, integrati da apposite indagini, che senz'altro riescono a rendere la lettura arricchente e piacevole.

### **Migranti e politica**

*Io anche in Italia faccio politica, sono conosciuto in Campania politicamente, ci conosciamo sul piano politico, ci confrontiamo nei tavoli di discussione, il problema è che gran parte degli immigrati non fanno politica in Italia, sono magari coinvolti nei movimenti ma sono inconsapevoli del ruolo che svolgono. Ci sono alcuni soggetti che comunque si muovono e cercano di imparare. Noi pensiamo che la figura del consigliere straniero possa aiutare gli immigrati a integrarsi politicamente e a imparare a confrontarsi con la politica (...).*

*Ci occupiamo di rappresentare gli immigrati attraverso i responsabili delle comunità, ma non è facile perché non c'è molto impegno politico, anche perché le condizioni di vita degli immigrati sono molto difficili, non lasciano spazio per la politica, soprattutto al sud dove prima di tutto c'è il problema del lavoro (consigliere aggiunto di Caserta).*

### **Il diritto di voto**

*Io mi auguro che si arrivi a un diritto al voto agli immigrati, attivo e passivo, a pieno titolo, una voce in capitolo anche per dare la possibilità di offrire un contributo a una società multietnica. Il diritto di voto è uno dei passi più importanti per una vera integrazione, sennò rimaniamo emarginati da parte della politica che è quella che decide (consigliere aggiunto di Lecce).*

### **Esprimersi sui problemi della vita**

*Però noi ci sentiamo parte di questa società, per cui vogliamo un regolamento che permetta all'immigrato di esprimersi su tutto, non solo sull'immigrazione, ma su tutti i problemi della vita comunale e di avere spazio a livello di Consiglio comunale. Abbiamo costituito un comitato provvisorio che possa costruire il Regolamento che ci porti verso il diritto di voto amministrativo (consigliere aggiunto di Padova).*



---

don Giancarlo Perego  
*responsabile immigrazione Caritas Italiana*

## **Introduzione**

### **Immigrati: partecipazione, voto, cittadinanza**

La partecipazione degli stranieri tramite il voto o la creazione di strutture di rappresentanza costituisce uno degli elementi fondamentali di inclusione nella vita pubblica del paese di inserimento, ma allo stesso tempo rappresenta per alcuni l'ultimo bastione per mantenere la differenza fra nazionali e stranieri. I diritti di cittadinanza, come sta nel giusto ordine delle cose, sempre più dovrebbero essere fondati sulla residenza stabile in un paese, piuttosto che sul possesso di un determinato passaporto, altrimenti l'integrazione resterà un obiettivo lontano e controverso.

In Italia ha ripreso vigore il dibattito pubblico sulla rappresentanza politica degli stranieri immigrati, innescato dalle iniziative di alcune Regioni e di numerosi Enti locali, nonché di esponenti della politica nazionale, a proposito del voto amministrativo.

Possiamo quindi ritenere che le questioni della partecipazione alla vita politica da parte degli immigrati residenti e della rappresentanza politica di questa parte di popolazione non sono che uno degli aspetti che le "società globali" pongono all'attenzione della politica e che l'Europa unita è chiamata ad affrontare e risolvere.

Il secolo passato è stato segnato da trasformazioni profonde che, a partire dall'economia, hanno modificato la politica e, con questa, ogni altra sfera della vita individuale e collettiva. Ci riferiamo ai processi di globalizzazione che, secondo alcuni, hanno fatto dell'intero pianeta un unico grande sistema interconnesso e interdipendente, seppure su scala gerarchica.

Lo "sconfinamento" è stato individuato come il carattere principale della globalizzazione, uno sconfinamento che, a partire dal superamento dei confini, non può che investire anche e necessariamente concetti, categorie di analisi, forme di vita, diritti, modelli di partecipazione sociale e politica. In questo contesto il ruolo dello Stato nazionale perde di nitidezza, si svuota dell'originario potere di stabilire un "dentro" e un "fuori" ed è chiamato a ridefinirsi al fine di far convivere e interagire in condizioni di parità tutte le proprie componenti sociali.

È in questo scenario che vanno inseriti e letti i processi migratori. Le migrazioni non sono che uno dei segni e, allo stesso tempo, una delle conseguenze della nascita a livello planetario di un'unica società globale, stratificata al proprio interno.

Gli sforzi per armonizzare le politiche migratorie all'interno dell'Unione Europea sono a loro volta la riprova della impossibilità degli Stati membri di governare da soli problematiche dal carattere sempre più transnazionale e della necessità di individuare impostazioni, se non proprio sovranazionali, almeno intergovernative.

È però anche evidente che il progetto di una "cittadinanza europea", se da una parte allarga lo spettro dei diritti riconosciuti ai cittadini membri dell'Unione, sancendone uno statuto giuridico che tende a superare quello nazionale, dall'altra rischia di segnare contemporaneamente l'esclusione di tutti gli altri stranieri non comunitari, dunque degli immigrati. Se la costruzione dello Stato-nazione ha determinato il conferimento dei diritti civili, politici e sociali ai soli cittadini nazionali, escludendo invece i non nazionali, la costruzione in corso di una cittadinanza europea rischia di riprodurre nuove forme di esclusione per tutti quei residenti che, pur vivendo stanzialmente nell'Unione Europea, non siano in possesso della cittadinanza di uno dei paesi membri.

Non si tratta di una questione teorica, bensì della possibilità stessa di assicurare la coesione a società sempre più composte da quote di popolazione non autoctona dai portati culturali, religiosi, familiari e di vita plurali.

La stabilizzazione degli immigrati esige anche in Italia il riconoscimento di questa fascia di popolazione in qualità di nuovi cittadini, cui non è più sufficiente garantire un lavoro senza riconoscere anche un livello di scelte e progetti personali, soprattutto l'esigenza di partecipare attivamente alla vita del paese in cui hanno scelto di stabilirsi.

Un aspetto centrale di questo nuovo discorso e delle politiche europee e nazionali che ne conseguono è, dunque, il rapporto tra nazionalità e cittadinan-

za, due concetti che richiedono di essere aggiornati e distinti perché possano seguire percorsi autonomi, garantendo così una possibilità di partecipazione locale al di là della nazionalità intesa come *status* conferito dal paese di nascita. La cittadinanza non può continuare a mantenere gli stessi caratteri assunti nel corso dell'800, richiede di essere pensata come concetto storicamente situato, dinamico, in continua evoluzione: ci si può sentire cittadini di un paese pur non essendovi nati, per il fatto di viverci ogni giorno o di esservi formati, come risultato di un pensarsi parte di uno spazio comune che potremmo definire post-nazionale.

Per questi motivi è stato proposto da diversi autori, come ad esempio Etienne Balibar, di ancorare i diritti di cittadinanza non più alla nazionalità di nascita ma alla residenza, in un mondo in cui la mobilità e lo sconfinamento sono diventati la regola e in cui ha più senso fruire dei propri diritti di cittadini (casa, lavoro, reddito, formazione, famiglia, sanità, voto e partecipazione politica) laddove si risiede stabilmente.

È in questo scenario che va a inserirsi la questione della partecipazione degli immigrati alla vita politica, del loro diritto di voto attivo e passivo, per riuscire a incidere sulle decisioni locali e ottenere una visibilità sociale e politica nei confronti del resto della cittadinanza, così da essere riconosciuti parte della società in cui vivono.

Vogliamo solo sottolineare che è stato e continua ad essere notevole il ruolo delle città nel dare voce e visibilità a tutti gli attori sociali, introducendo strumenti di consultazione e di partecipazione politica degli immigrati residenti. Non si tratta, però, di un percorso scontato.

Una ricerca dell'Anci - Dipartimento Inclusione Sociale e Immigrazione, condotta nel 2003 in collaborazione con il Dipartimento di Statistica dell'Università di Roma "La Sapienza", ha interrogato sull'argomento i sindaci di 250 Comuni, il 53% dei quali si è dichiarato favorevole a far votare gli immigrati alle consultazioni amministrative, accanto a un 23% che si è pronunciato contrario e a un 24% che non si è espresso (Rapporto Anci sull'immigrazione, 2003). Purtroppo l'immigrazione, pur avendo assunto una dimensione strutturale, in parte rimane un fenomeno controverso, tanto tra i cittadini che tra i loro amministratori. Per il bene di tutti, nostro e degli immigrati, bisogna sanare questa frattura, e le esperienze di partecipazione tramite le Consulte e i consiglieri sono funzionali a tale scopo.

Per agevolare tale compito numerose sono le piste operative che si possono proporre: azioni di collegamento delle iniziative in atto per superare l'autore-

ferenzialità e favorire la socializzazione; miglioramento della funzionalità attraverso il supporto di una sede e delle relative attrezzature; formazione degli eletti ai meccanismi amministrativi, istituzionali e politici; precisazione più adeguata e aperta delle funzioni dei consiglieri e delle Consulte, favorendone l'attivazione e ampliando le materie sulle quali pronunciarsi; mantenimento dei contatti con la popolazione immigrata che si intende rappresentare così che non venga pregiudicata la rappresentatività (è risaputo che con questo impegno si intrecciano anche aspetti finanziari, che si stenta a prendere in considerazione e soddisfare).

In questa fase, quindi, la saggezza impone di non trascurare queste forme, seppure parziali, di partecipazione che costituiscono per gli immigrati un'occasione di confronto e di espressione. L'obiettivo di fondo resta però la possibilità che gli immigrati votino per le elezioni comunali. La nostra società deve includere a livello partecipativo gli immigrati e tutti ci dobbiamo abituare a considerarli non solo lavoratori ma anche cittadini.

### ***Come si conciliano lavoro e ruolo politico***

*In certi momenti è difficile, ma solitamente con i permessi riesco a giostrarmi, però è duro perché questa attività di consigliere non è remunerata e, quindi, comunque dobbiamo lavorare. Chi riesce a lavorare di meno, ad avere un lavoro che lascia più tempo, sarà più fortunato, ma è difficile, anche perché anche al di fuori di questa carica noi siamo sempre impegnati nel sociale. Sì, è un intralcio, ma solitamente non ho avuto tanti problemi per i permessi, tanto è vero che le mie ferie le consumo tutte così (consigliere aggiunto di Padova).*

---

# 1. Immigrazione: anzianità di residenza, partecipazione e cittadinanza

## 1.1 Impatto della normativa sulla cittadinanza

Il volume che presentiamo intende affrontare, come accennato nell'introduzione, il tema della partecipazione politica degli immigrati che risiedono in Italia, attraverso un'attenta valutazione delle possibili forme partecipative fino ad oggi sperimentate e delle proposte che ruotano intorno al relativo dibattito nazionale. Diverse sono infatti le posizioni in merito alla previsione che la popolazione immigrata possa attivamente contribuire alle politiche del paese in cui soggiorna, esercitando così un diritto che le interpretazioni più restrittive riservano solo alle persone di cittadinanza italiana. Secondo tali interpretazioni il diritto di voto, amministrativo o politico che sia, spetterebbe solo ai cittadini italiani per nascita o a quelli acquisiti. Questa lettura non è condivisa da tutti e, a nostro avviso, andrebbe superata, tuttavia ci introduce alla via più efficace, seppure più radicale, di accesso alla partecipazione politica, l'acquisizione della cittadinanza italiana, grazie alla quale si cessa di essere stranieri e si viene completamente equiparati ai cittadini italiani.

A livello politico qualcuno ha pensato che, innovando la normativa sull'acquisizione della cittadinanza e riducendo il requisito degli anni di residenza previa, si possa trovare una soluzione generalizzata alla richiesta di partecipazione degli immigrati. Le cose in realtà non stanno così e questo ben lo si capisce quando si pensa che l'immigrazione stabilitasi in Italia è ancora in prevalenza di prima generazione. La storia dell'emigrazione italiana ci insegna che il legame con il paese di origine e il mantenimento della cittadinanza come espressione di tale legame non solo possono perdurare durante l'intera vita delle prime generazioni, ma possono coinvolgere anche le seconde e talvolta anche

le terze generazioni: risulterebbe altrimenti incomprensibile il fatto che ancora oggi vi siano sparsi per il mondo 4 milioni di cittadini italiani, per la maggior parte dei quali l'esodo iniziò molti anni indietro. E' anche vero che il dilemma tra cittadinanza del paese di accoglienza e cittadinanza del paese di origine è stata stemperata dalla possibilità di mantenere le due cittadinanze.

### 1.1.1 Normativa sull'acquisizione della cittadinanza

La cittadinanza italiana riconosce al titolare il godimento di diritti soggettivi tra cui l'elettorato attivo e passivo e correlativi doveri. In via generale il figlio di almeno un genitore italiano è anch'egli automaticamente italiano (art.1 legge 91/92).

Per quanto riguarda invece il riconoscimento della cittadinanza negli altri casi ed in particolare nel caso di cittadini non italiani, nel nostro ordinamento vige il principio dello *jus sanguinis* per cui la cittadinanza italiana può essere concessa allo straniero il cui padre o madre o ascendente in linea retta di secondo grado siano stati cittadini per nascita.

Lo *ius soli*, che riconosce il diritto di cittadinanza a seguito della nascita in Italia, è previsto solo in alcune ipotesi residuali.

Più in generale, ad eccezione dei casi di coloro che acquistano la cittadinanza *iure sanguinis*, nel nostro ordinamento le altre principali modalità di acquisizione sono la naturalizzazione e il matrimonio con un cittadino italiano.

In particolare la possibilità di diventare "italiano" si verifica sostanzialmente in due modi ovvero automaticamente o attraverso un'esplicita volontà da parte dell'interessato. Nel primo caso l'acquisizione avviene per **riconoscimento o dichiarazione giudiziale di paternità o maternità, per "iuris communicatio"** (nell'ipotesi in cui lo straniero che ha acquisito la cittadinanza la trasmette al figlio minore convivente) e per **adozione** del minore straniero da parte del genitore italiano.

Le ipotesi, invece, di acquisizione della cittadinanza attraverso specifica istanza sono più numerose e si verificano nei seguenti casi:

**discendenza da ex cittadini italiani.** In questo caso è necessario anche aver soddisfatto determinati requisiti;

**nascita in Italia.** Gli stranieri nati nel nostro Paese possono, con apposita istanza al compimento del 18° anno di età, chiedere la cittadinanza italiana dimostrando la residenza continuativa e il possesso di un regolare permesso di soggiorno;

**matrimonio con cittadino italiano.** Si può ottenere la cittadinanza dopo sei mesi dal matrimonio se il coniuge è residente in Italia o dopo tre anni se residente all'estero;

**naturalizzazione ordinaria.** È un atto discrezionale che comporta l'esame di alcuni requisiti tra cui la durata della residenza legale (fino a 10 anni), l'assenza di condanne civili o penali non inferiori ad un anno, la titolarità di reddito e l'adempimento degli oneri fiscali;

**naturalizzazione straordinaria.** Prevede l'acquisto della cittadinanza italiana, tramite decreto del Presidente della Repubblica per eminenti servizi resi all'Italia;

**riacquisto della cittadinanza da parte di ex cittadini italiani.** Possono riacquistare la cittadinanza coloro che vi abbiano precedentemente rinunciato o che l'abbiano persa.

### 1.1.2 I cittadini italiani per acquisizione al Censimento del 2001

Al Censimento del 2001 sono risultati cittadini italiani per acquisizione 286.000 persone, all'incirca una ogni 200 residenti.

La loro provenienza vede al primo posto l'Europa (159.272 persone, pari al 55,7% del totale) e l'America (80.959 persone e 28,4%). Tra gli europei i due terzi dei nuovi cittadini sono costituiti da cittadini dei 25 Stati membri dell'Unione Europea, con Francia e Germania in testa ciascuna con più di 20.000 unità. Tra i paesi occidentali non comunitari si segnala la Svizzera con 15.000 casi e, tra quelli dell'Est Europa, la Romania con 12.000 casi. Tra gli americani 5 su 6 sono di origine latina, con argentini e brasiliani al primo posto (rispettivamente 17.000 e 13.000).

Gli altri continenti sono scarsamente rappresentati: Africa 22.052 persone (7,7%), in prevalenza provenienti dall'Africa settentrionale; Asia 18.920 persone (6,6%), con una scarsa partecipazione delle Filippine (appena 2.000 casi).

Tra le persone naturalizzate è più alta la percentuale delle donne (68%), anche perché la via più agevole per acquisire la cittadinanza italiana è il matrimonio e, come risaputo, sono in prevalenza le donne straniere a sposarsi con italiani. All'interno della medesima ottica va letto anche il fatto che il 53,8% dei naturalizzati sia coniugato.

L'età media di quanti hanno acquisito la cittadinanza italiana è di 40,6 anni: l'impatto delle classi più giovani di età è molto contenuto (i minori sono 1 su 6) perché la legislazione italiana, a differenza di quanto avviene in altri paesi europei, non agevola l'attribuzione della cittadinanza ai minori nati sul posto e figli di genitori stranieri.

## 1.2 Durata del soggiorno, integrazione e partecipazione

È di grande interesse analizzare la durata complessiva della permanenza degli immigrati in Italia, perché essa qualifica in maniera differente il legame dell'immigrato con il paese di accoglienza, legame che può essere incentrato su una permanenza provvisoria o su un inserimento a carattere stabile. Di conseguenza, anche le politiche di accoglienza vanno modulate in maniera differenziata.

Gli immigrati interessati ad una permanenza stabile abbisognano del supporto di strumenti di mediazione interculturale, che consentano di far convivere insieme tradizioni, culture e lingue differenti; per i flussi di passaggio, invece, servono per così dire veloci interventi di "dépannage", azioni di natura utilitaristica per un soddisfacente inserimento temporaneo, quali traduzione, interpretariato, informazioni veloci, azioni di sostegno materiale (S. Petilli, F. Pittau, C. Mellina, C. Pennacchiotti (a cura di), 2004; L. Pittau, F. Pittau, O. Forti, *Interpretare, progettare e formare. Professioni e interculturalità*, in *Etica per le professioni*, 2002: 31-38).

In questo contesto ci soffermiamo sugli immigrati interessati a stabilirsi in Italia. L'anzianità di soggiorno, rispettivamente di 5 e 10 anni, riveste un forte significato giuridico: nel primo caso si può ottenere la carta di soggiorno (la legge 189/2002 stabilisce ancora una condizione di 6 anni, ma dovrà essere modificata in applicazione dell'apposita direttiva comunitaria del 2003), nel secondo caso sussistono le condizioni per richiedere la concessione della cittadinanza italiana.

Con la qualifica di soggiornante di lunga durata è connesso anche il dibattito sull'attribuzione del diritto di voto amministrativo, anche in considerazione del requisito di 5 anni di residenza previsto dalla Convenzione di Strasburgo del 1992 per la partecipazione al voto locale dei cittadini stranieri.

In effetti, quando la tendenza all'insediamento diventa consolidata nel tempo, si impone l'esigenza di adeguate strategie di integrazione, che possiamo qualificare come il nocciolo delle politiche di immigrazione. A prescindere dai fattori che hanno determinato l'esodo (per lo più dettati dal bisogno) e da quelli che hanno attratto i migranti nel paese di arrivo (quasi sempre le esigenze del mercato del lavoro, legate spesso ad altri motivi specifici, come può essere anche l'interesse per nuove esperienze culturali), la convivenza prolungata richiede relazioni che superino la mera coesistenza e avviino un processo di inserimento nel nuovo contesto socio-giuridico, secondo un'impostazione che sia rispettosa del patrimonio culturale di cui gli immigrati sono portatori e, nello stesso tempo, sia capace di coinvolgere i nuovi venuti, insieme agli italiani,



nella costruzione di una società della quale si condividano valori e regole di funzionamento.

Per analizzare i dati sull'anzianità del soggiorno prenderemo qui in considerazione i risultati del censimento del 21 ottobre 2001, e li confronteremo con i dati sui permessi di soggiorno al 31 dicembre 1991.

### 1.2.1 L'anzianità di soggiorno nel 1991

Gli anni '90 e i primi anni del 2000 possono essere ricordati in Italia non solo per l'aumento della popolazione immigrata ma anche per la sua stabilizzazione, in quanto sono passati da un terzo a più della metà gli immigrati con almeno cinque anni di soggiorno (che chiameremo anche soggiornanti di lunga durata o lungosoggiornanti).

Alla fine del 1991, su una popolazione straniera complessiva di 648.936 persone, erano 222.288 quelle che soggiornavano nel paese da almeno cinque anni, appena un terzo del totale, per cui era fondato inquadrare l'immigrazione come un fenomeno recente. Tra questi "lungo-soggiornanti":

86.340 (13,5%) erano venuti dalla metà degli anni '70, quando era fortemente diminuito l'esodo degli italiani, superato per la prima volta dai flussi in ingresso;

36.777 si erano insediati da almeno 10 anni, e quindi erano arrivati nel primo quinquennio degli anni '80 che precedeva l'approvazione della prima legge sull'immigrazione (legge 943/1986);

99.111 erano quelli venuti tra l'anno della prima legge sull'immigrazione (943/1986) e il primo anno di applicazione della seconda legge (39/1990).

L'incidenza dei soggiornanti da almeno 5 anni era la seguente: Centro 37,8%, Nord Ovest 36,2%, Nord Est e Sud 32,8%, Isole 23,1%.

Gli immigrati provenienti dai Paesi a Sviluppo Avanzato vantavano allora una durata di soggiorno notevolmente più alta rispetto a quella riscontrata negli immigrati originari dei Paesi in Via di Sviluppo: 30 punti in più per il soggiorno di almeno 5 anni, mentre nel 2001 le distanze si sono notevolmente ridotte, almeno per un certo numero di paesi.

Poche erano, poi, le regioni che nel 1991 avevano una quota di lungosoggiornanti superiore alla media nazionale: Liguria 46,4%, Campania 39,6%, Lazio 39,4%, Toscana 37,2%, Lombardia 35,7%. I valori più bassi spettavano a due regioni del Meridione, la Basilicata e la Sicilia, entrambe con il 22%.

### **1.2.2 La durata del soggiorno e le differenze territoriali nel Censimento del 2001**

Al Censimento del 2001 la situazione è radicalmente cambiata in quanto 6 stranieri su 10 (59%) sono risultati residenti in Italia da più di cinque anni, per un totale di 693.450 persone. Una quota consistente (31,6%) è rappresentata da chi è venuto in Italia da più di 10 anni, dunque prima del 1992, mentre il 27,4% da chi è entrato nel nostro paese tra il 1992 e il 1996.

A distanza di dieci anni tra gli immigrati dei PSA e gli altri esistono ancora delle differenze quanto all'anzianità del soggiorno, ma non più così accentuate, anche perché l'inserimento stabile ha riguardato in misura sempre più consistente gli immigrati non comunitari, ormai più dei quattro quinti del totale. In particolare, il numero dei "lungosoggiornanti" è più che triplicato nel corso del decennio, mentre la popolazione nel suo complesso è poco più che raddoppiata, a conferma del processo di radicamento degli immigrati in Italia. Anche se nel Nord se ne riscontra una concentrazione più alta, in tutte le regioni, seppure con valori differenziati, la maggior parte degli immigrati ha un'anzianità di soggiorno superiore ai 5 anni. Del resto è risaputo che alcune regioni meridionali vedano defluire annualmente un consistente numero di immigrati inizialmente lì stabilitisi e che altri, invece, rimasti in loco, dimostrino una notevole anzianità di residenza.

Quanto alla quota di lungosoggiornanti il maggior numero delle regioni italiane si colloca intorno alla media (57-60%), mentre una vistosa eccezione è costituita dalle Marche, dove le presenze ultraquinquennali scendono al 52,6%. Nella media nazionale la quota degli immigrati che si sono stabiliti in Italia nel biennio 2000-2001 è del 15,5%, sono però molte le province che superano il 20%: Lodi, Belluno, Venezia, Padova, Rovigo, Pordenone, Udine, Ferrara, Ravenna, Ancona, Macerata, Chieti, Avellino.

Quattro regioni (Valle d'Aosta, Lazio, Sicilia e Sardegna) si distinguono per avere i due terzi degli immigrati soggiornanti da almeno 5 anni. Cagliari è la provincia, sede del capoluogo regionale, che segna il valore più alto per i soggiornanti da più di 5 anni (70,4%). E' curioso rilevare che la preminenza di questa regione non è dovuta al gran numero di quelli insediatisi tra il 1992 e il 1996, bensì a quelli che vennero ancora prima.

### 1.2.3 La differente anzianità di soggiorno per aree di provenienza

#### EUROPA

##### *U.E. 15.*

Tra gli immigrati originari dell'U.E. a 15 Stati membri quelli che hanno almeno 5 anni di soggiorno sono i tre quarti circa del totale (73,6%) e tra di essi la stragrande maggioranza (tre su quattro) sta in Italia da più di 10 anni. Ciò indica che la libera circolazione è un fattore di stabilizzazione, in quanto chi è interessato a restare non è soggetto, a differenza di quanto avviene per gli altri immigrati, ai meccanismi restrittivi in materia di rinnovo del permesso o ad un'attesa lunga e tutt'altro che agevole prima dell'acquisizione della carta di soggiorno. Per i più di 10.000 svizzeri, che tra l'altro già godono dei benefici della libera circolazione, la situazione è analoga a quella riscontrata tra i comunitari.

##### *Nuovi 10 Stati membri.*

La percentuale dei soggiornanti di lunga durata tra i cittadini dei nuovi 10 Stati membri, pur abbassandosi al 62,6%, supera già la media nazionale e tenderà a collocarsi sensibilmente al di sopra, perché le maggiori garanzie giuridiche sul soggiorno andranno a beneficio della stabilità. Si può ritenere che questo valga in generale nei confronti dei nuovi Stati membri dell'Europa Centro Orientale ed in particolare per il gruppo polacco. Si osserva ad un tempo che per la confinante Slovenia e per Malta la percentuale si attesta già sul 75%.

##### *I paesi dell'Est Europa.*

Notevolmente differente è, invece, la quota dei "lungo-soggiornanti" nel caso degli immigrati provenienti dagli altri paesi dell'Europa Centro Orientale e dai Balcani: il valore si attesta al 46,5% e, tra queste persone, meno di un terzo ha un'anzianità di più di 10 anni. Questo è un indice del fatto che il processo di radicamento in Italia è andato accentuandosi a partire dalla seconda metà degli anni '90. Rispetto a questa ridotta percentuale di soggiornanti di lunga durata, vi sono grandi paesi di emigrazione come l'Albania, la Romania e l'Ucraina che se ne collocano al di sotto e altri, territorialmente più vicini, come la Bosnia, la Serbia e la Croazia, che hanno valori notevolmente superiori a tale valore medio.

### AFRICA

Tra gli immigrati africani i residenti di lunga durata sono il 64,6%, una percentuale abbastanza soddisfacente. Tra i grandi gruppi nazionali del Nord Africa solo quello marocchino si colloca alcuni punti al di sotto. Va anche sottolineato che i gruppi nordafricani, se si fa eccezione per l'Algeria, sono maggiormente concentrati nella fascia di quanti si sono stabiliti in Italia da più di 10 anni: non a caso sono i gruppi "storici" nel panorama migratorio italiano.

Analoghe considerazioni valgono:

per i paesi dell'Africa occidentale, in particolare per il Ghana, la Nigeria, il Senegal e il piccolo Stato di Capoverde (di cui i soggiornanti di lunga durata sono addirittura l'87%, situazione peraltro comprensibile quando si ricorda che le lavoratrici domestiche di questo paese iniziarono a venire in Italia fin dagli anni '70);

per i paesi dell'Africa Orientale (Eritrea, Etiopia, Mauritius, Somalia) che, pur non avendo insediamenti consistenti, hanno in media il 75% di immigrati venuti da più di 5 anni. Anche questi gruppi nazionali rappresentano una componente storica della prima immigrazione nel nostro paese.

### ASIA

Gli asiatici hanno in media una quota di residenti di lunga durata del 60,9%, che si differenzia per sub aree continentali:

-52,4% per i grandi gruppi dell'Asia Centro meridionale (con Bangladesh, India e Pakistan al di sotto del 50%, ma con lo Sri Lanka al 62,6%);

-66% per l'Asia Orientale (74,9% per le Filippine e 59% per la Cina);

-71% per i piccoli gruppi di immigrati dell'Asia occidentale.

### AMERICA

Gli americani hanno mediamente una percentuale consistente di residenti di lunga durata (58,8%): questo valore sale al 76,2% per i canadesi e al 67% per gli statunitensi, mentre scende al 57,2% per i latinoamericani.

Tra i paesi latinoamericani ve ne sono alcuni che si caratterizzano per buone percentuali di immigrati di lunga durata, per giunta in prevalenza maturata da più di 10 anni: Argentina 70,6%, Cile 75,2%, El Salvador 72,4% e Venezuela 72%. Non mancano neppure i paesi che si collocano molto al di sotto del valore medio, con meno del 50% (Cuba, Ecuador) e questo a dimostrazione di come sia frastagliato il panorama migratorio in quel continente.

### OCEANIA

Più dei due terzi degli immigrati dell'Oceania è costituita da australiani, ai quali spetta una percentuale di "lungoresidenti" quasi dell'80% sul totale degli australiani stabilitisi in Italia.

Nel 2005 la situazione risulta modificata rispetto ai dati del censimento del 2001, che tuttavia è servito a evidenziare i dinamismi in atto, sia per territorio che per paesi di provenienza.

### 1.3 La carta di soggiorno e lo status di soggiornanti di lungo periodo

In Italia l'art. 9 del Testo Unico sull'immigrazione prevede che lo straniero regolarmente soggiornante da almeno sei anni, titolare di un permesso di soggiorno per un motivo che consenta un numero indeterminato di rinnovi, possa ottenere la carta di soggiorno per sé, per il coniuge e per i figli minori conviventi. Questo documento è a tempo indeterminato (salvo che ricorrano gravi motivi di ordine pubblico o di carattere penale per l'espulsione dell'interessato), consente di fare ingresso nello Stato con esenzione del visto, svolgere ogni attività lecita (salvo quelle vietate ai cittadini stranieri), accedere ai servizi e alle prestazioni della pubblica amministrazione, partecipare alla vita pubblica locale. Questo beneficio è escluso quando lo straniero abbia commesso determinati delitti.

Questi benefici, già previsti dalla normativa italiana, hanno trovato un ampliamento nella normativa dell'Unione Europea.

Il Consiglio dell'Unione Europea nella sessione del 5 giugno 2003 ha approvato la direttiva relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in cui vengono dettate le norme sul conferimento di tale status e sui diritti connessi, nonché sulla sua revoca. Gli Stati membri sono tenuti a mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative, necessarie per conformarsi alla direttiva.

Lo status di soggiornante di lungo periodo viene conferito ai cittadini di paesi terzi che hanno soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni sul territorio di uno Stato membro prima della presentazione della domanda. Il soggiornante di lungo periodo gode degli stessi diritti riconosciuti ai cittadini nazionali per quanto riguarda: l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma (escluse le forme che comportino anche in via occasionale la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri), l'istruzione e la formazione professionale, il riconoscimento di diplomi, le prestazioni sociali e l'assistenza sociale, le agevolazioni fiscali, l'accesso agli alloggi, la partecipazione ad orga-

nizzazioni di lavoratori o datori di lavoro, il libero accesso a tutto il territorio dello Stato.

Per alcuni di questi aspetti le leggi nazionali possono prevedere dei limiti, come anche possono esigere una prova del possesso di adeguate conoscenze linguistiche per l'accesso all'istruzione e alla formazione.

Non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva le persone alla pari, i lavoratori stagionali, i lavoratori distaccati e i prestatori di servizi oltre frontiera. Vengono fatte salve le norme più favorevoli contenute in accordi bilaterali o multilaterali e nella Convenzione europea relativa allo status giuridico del lavoratore migrante del 24 novembre 1977.

L'applicazione della direttiva costituirà oggetto di una relazione da presentare, entro cinque anni, al Parlamento europeo e al Consiglio, nella quale la Commissione farà il punto anche sulle modifiche necessarie.

Il diritto italiano, rispetto alla direttiva, contiene alcune disposizioni più favorevoli (la carta di soggiorno ha durata illimitata e rende superfluo l'obbligo di rinnovo del permesso di soggiorno; per i ricongiungimenti familiari la norma italiana è più favorevole) e altre più restrittive (prevede 6 anni di soggiorno legale previo, che peraltro dovranno essere riportati a 5 così come prevedeva la legge 40/1998).

### *Rappresentanti di chi?*

*Io cerco di avere contatti con tutti, perché la Consulta non è individuale, è generale, non puoi rappresentare solo quelli del tuo paese, bisogna rappresentare anche gli altri e, soprattutto tramite le associazioni e i contatti, riesci a sapere i problemi di tutti. Se poi riesci ad aiutare qualcuno va anche bene, però non è quello l'obiettivo della Consulta (consigliere aggiunto di Forlì).*

---

## 2. Il diritto di voto amministrativo nel contesto europeo

### 2.1 Dalla Carta di Nizza alla Costituzione europea

In generale, la politica portata avanti dalle istituzioni europee tende ad operare una netta distinzione fra i diritti dei cittadini degli Stati membri e il trattamento riservato ai cittadini provenienti dai cd. "paesi terzi". Per i primi, come è noto, si tende sempre più all'equiparazione con i cittadini nazionali, e quindi alla realizzazione di uno spazio comune. Nella direzione di ancorare i diritti di cittadinanza non più alla nazionalità di nascita ma alla residenza (Balibar, 2004) è sembrata andare la "Carta di Nizza", approvata nel 2000 dal Parlamento europeo, con il riconoscimento degli stessi diritti a tutti i cittadini dell'Unione (e solo a loro), anche se residenti in uno Stato europeo diverso da quello di nascita.

La rilevata tendenza alla netta separazione fra spazio comunitario e "resto del mondo" tende a cristallizzarsi nel nuovo "Trattato per la Costituzione europea", firmato alla fine del 2004 a Roma e che attende ora l'approvazione dei parlamenti degli Stati membri. In un testo di diverse centinaia di articoli poche righe sono dedicate all'immigrazione, per di più significativamente collocate nell'ambito di una sezione che tratta di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione, a sua volta inserita all'interno del Titolo III su "politiche e azioni interne". L'art. 265 ribadisce la divisione netta fra l'abolizione dei controlli alle frontiere interne e "la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne", che deve rispondere ad "un sistema integrato di gestione" delle stesse. L'art. 267 stabilisce che sarà una legge quadro europea a determinare le "condizioni di ingresso e soggiorno" negli Stati membri e la "definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato

membro”, lasciando agli Stati membri la facoltà di “determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi”. La politica delle quote, in altre parole, rimane un affare interno degli Stati membri. Non vi è accenno, in questa sezione dedicata all’immigrazione, a possibili misure contro le discriminazioni di immigrati provenienti da paesi terzi, cui è invece dedicato il titolo precedente (Titolo II, “non discriminazione e cittadinanza”), che però si riferisce esclusivamente ai cittadini di uno Stato membro dell’Unione.

Come si nota chiaramente da queste brevi osservazioni, la nuova Costituzione europea ha di fatto introdotto una tricotomia fra cittadini nazionali, cittadini di altri Stati dell’Unione e cittadini di Paesi terzi, con l’effetto di rafforzare i controlli esteri per l’ammissione di questi ultimi nel territorio dell’Unione. Inoltre, dato che le regole per la naturalizzazione differiscono da Stato a Stato, anche l’accesso alla cittadinanza europea sarà soggetto a regole diverse a seconda dello Stato membro in cui il migrante si stabilisce (Bauböck, 1997).

### 2.2 La politica delle istituzioni comunitarie

In generale, quando si affronta la condizione dei cittadini di paesi terzi, l’approccio si fa più marcatamente securitario, e l’accento torna su aspetti quali la gestione dei flussi, la politica dei visti, i sistemi di identificazione biometrica dei dati personali, etc. Le questioni più delicate, come l’acquisizione della cittadinanza e il diritto di voto, restano appannaggio degli Stati membri.

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 dei diritti fondamentali dell’Unione europea” (2000/C 364/01).

Per quanto riguarda invece il diritto di voto ai cittadini di paesi terzi, l’Unione evita di 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 Commis-



sione 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” (COM 2000/757).

### 2.2.1 La Commissione europea

La Commissione, pur interessata ad un maggiore coordinamento delle politiche migratorie, 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., e da ultimo il Libro Verde sull’approccio dell’Unione europea alla gestione della migrazione economica dell’11 gennaio 2005).

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 (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) stabilisce molto chiaramente che essa “non riguarda le differenze di trat-

tamento 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. Quest’ultima categoria, tuttavia, si è ampliata in seguito all’allargamento dell’Unione da 15 a 25 Stati, per cui a partire dal 1° maggio 2004 anche i cittadini dei paesi di nuovo ingresso potranno, dietro esplicita richiesta, partecipare alle elezioni amministrative dello Stato membro in cui risiedono. 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 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.

### 2.2.2 Il Parlamento europeo

Diversi sono invece i toni utilizzati dal Parlamento europeo, tradizionalmente più aperto, dato anche il suo ruolo di organo eletto a suffragio universale che non rappresenta gli Stati membri, o i loro governi, ma direttamente i cittadini. Per questo motivo, gli interessi di tipo nazionale (prevalenti nel Consiglio e, in misura minore, nella Commissione) passano in secondo piano nel Parlamento, nel quale è invece il più classico “cleavage” di tipo politico/partitico (destra/sinistra) ad avere maggiore rilevanza. 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).

In una successiva Risoluzione del 2004 su “Immigrazione, integrazione e occupazione” (Ris. P5\_TA (2004) 0028, punto 33) l’Eurocamera torna sul concetto, rilevando “l’importanza della cittadinanza civica per il senso di appartenenza ad una comunità, e quindi di integrazione”, ed esortando “la Commissione a sottolineare ulteriormente l’esigenza, per gli Stati membri, di garantire che i loro requisiti in materia di cittadinanza non siano discriminatori”.

Se si confrontano dunque 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 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.

### 2.2.3 Il Consiglio d'Europa

Per trovare un documento di carattere sovra-nazionale che impegni espressamente alla concessione del diritto di voto agli stranieri residenti bisogna rifarsi 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.

Ai sensi dell'art. 6 della Convenzione "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 dalla Convenzione stessa (Waldrauch, 2003: 5). La ratifica dell'Italia, come si vedrà meglio più avanti, è stata di carattere parziale, come peraltro consentito dallo stesso testo della Conven-

zione. Il Parlamento ha infatti ratificato e resa esecutiva la Convenzione con legge 8 marzo 1994, n. 203, ponendo un'esplicita riserva proprio sul capitolo C, nel quale è contenuto l'art. 6 citato. Sarebbe stato sufficiente emendare il testo impegnando il Governo, al momento della ratifica, a ritirare le riserve poste alla Convenzione per conferire agli stranieri l'elettorato attivo e passivo a livello comunale, facendo venir meno ogni dubbio di legittimità costituzionale.

### 2.3 Il diritto di voto nei singoli Stati: alcuni esempi

Per quanto riguarda la disciplina del diritto di voto nei singoli Stati vi sono 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, 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 (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; 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 belga ha infatti approvato una legge che permette agli immigrati extra-UE di prendere parte al voto amministrativo. Le prime proposte in questo senso sono state avanzate agli inizi degli anni '70, e precisamente nel 1971 e nel 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

## 2. Il diritto di voto amministrativo nel contesto europeo

---

i cittadini comunitari e non comunitari. 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 e 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, non richiesta ai belgi, di adesione ai principi della democrazia. Nonostante tutte queste limitazioni 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, una parte rilevante di Stati membri 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 strumento internazionale in questo senso, la Convenzione del Consiglio d'Europa, ha ricevuto uno scarso numero di ratifiche. L'impressione che emerge è dunque quella di una certa chiusura 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.

Al di là delle opzioni politiche nazionali, un elemento di speranza viene dalle autonomie locali che, applicando per quanto possibile 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).

## Immigrati e partecipazione

**TAB. 1 – Voto degli immigrati in Europa**

PAESE	NAZIONALITÀ	RESIDENZA NEC.	TIPO DI ELEZIONI	DAL
<b>UNIONE EUROPEA</b>				
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 <i>applic. 2004</i>
Malta	Britannici	6 mesi negli ultimi 18	Comunali Regionali	1993
Olanda	Tutte	5 anni	Comunali	1985
Portogallo	Lusofoni (reciprocità)	2 anni	Nazionali e locali	1971 <i>revis.1997</i>
Regno Unito	Cittadini NCW, irlandesi e pakistani	...	Tutte	1972
	Cittadini UE	...	Comunali e Europee	1992
Rep. Ceca (*)	Tutte	...	Comunali	2001 <i>applic. 2004</i>
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
<b>ALTRI EUROPA</b>				
Islanda	Scandinavi	2 anni	Comunali	1981
Norvegia	Tutte	3 anni	Comunali e provinciali	1982
Svizzera:				
<i>Neuchatel</i>	Belgi e francesi	5 anni	Comunali	1849
	Tutte le altre	10 anni	Comunali	1849
<i>Jura</i>	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

---

## 3. Il dibattito a livello nazionale

### 3.1 L'ampliamento del diritto di voto

Nel corso del 2003, in relazione al riconoscimento dei cosiddetti diritti politici, che nel nostro paese sono tuttora dipendenti dallo *status civitatis*, l'attenzione del mondo politico e sociale è stata catalizzata dalla proposta di legge, avanzata dall'On. Fini, di estendere il diritto di voto amministrativo anche ai cittadini non italiani. Tralasciando le reazioni del mondo politico che hanno occupato diffusamente le pagine dei quotidiani nei mesi di ottobre e novembre 2003, è bene evidenziare che si tratta di un aspetto non secondario del dibattito sulla cittadinanza. La questione di fondo è capire se la partecipazione politica sia un'attività legata indissolubilmente alla cittadinanza o invece possa essere esercitata anche da chi italiano non è.

La proposta Fini non è stata comunque l'unica presentata nell'attuale legislatura, come evidenzia un esauriente dossier del servizio studi della Camera dei Deputati (Riconoscimento del diritto di voto ai cittadini stranieri, A.C. n. 1464 e abb., n. 534, 19 gennaio 2004).

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 un massimo di sei anni (è il caso della già citata proposta di AN). La proposta di legge costituzionale presentata da Alleanza Nazionale consta di un unico articolo che va ad integrare l'art. 48 del-

la costituzione: “Agli stranieri non comunitari che hanno raggiunto la maggiore età, che soggiornano stabilmente e regolarmente in Italia da almeno sei anni, che sono titolari di un permesso di soggiorno per un motivo che consente un numero indeterminato di rinnovi, che dimostrano di avere un reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari e che non sono stati rinviati a giudizio per reati per i quali è obbligatorio o facoltativo l’arresto, è riconosciuto il diritto di voto attivo e passivo nelle elezioni amministrative in conformità alla disciplina prevista per i cittadini”.

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 e che si impegnano contestualmente a rispettare i principi fondamentali della Costituzione italiana”, con la conseguenza di limitare fortemente l’effettivo accesso al diritto di voto, scoraggiando la partecipazione politica degli immigrati con l’imposizione di una ulteriore procedura burocratica.

#### 3.2 Il dibattito sulla Costituzione

Un primo sguardo alla Costituzione ci ricorda che determinati diritti e doveri, fra cui il diritto di voto e di associarsi in partiti politici (ex artt. 48-49), possono essere esercitati dai soli cittadini italiani. Da tale previsione costituzionale si dedurrebbe, quindi, che tutti coloro che italiani non sono vengono esclusi automaticamente dal godimento di questi diritti e che l’eventuale estensione degli stessi agli stranieri dovrebbe passare attraverso una legge di riforma costituzionale. In questo modo si assegna al termine cittadinanza un significato più propriamente tecnico che attribuisce il diritto di voto solo ai cittadini italiani. Il richiamo all’art. 48 della Costituzione, “sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne”, non sembra però mostrare un carattere vincolante in quanto, anche secondo il parere della Corte Costituzionale, non si riferisce esplicitamente al significato di cittadinanza in senso tecnico.

Questa posizione più radicale trova delle giustificazioni essenzialmente di carattere storico che oggi hanno perso, però, gran parte della loro attualità. Infatti non sembra più realistica la tesi secondo la quale gli stranieri sarebbero esclusi dall’elettorato allo scopo di proteggere la vita politica del paese dall’ingerenza di Paesi terzi, dall’interferenza di persone estranee alla comunità del popolo, di soggetti che potrebbero trovarsi in situazioni di potenziale conflitto di fedeltà tra il paese del quale sono cittadini e il paese nel quale sono elettori ed eventualmente eletti (Bonetti, 2003).

Non è certo la cittadinanza il legame che oggi un paese deve chiedere ad un



cittadino straniero per riconoscergli l'esercizio della partecipazione politica. Si presume, infatti, che i legami debbano essere rinvenuti altrove, prime di tutto nell'effettivo grado di inserimento e quindi nella sua capacità e volontà di condividere gli effetti delle scelte politiche effettuate. E' questo peraltro l'indirizzo assunto con la firma della "Convenzione di Strasburgo" del 1992, dove le parti contraenti si impegnano a concedere il diritto di voto alle elezioni locali ai cittadini stranieri residenti da almeno 5 anni, senza prescrivere alcuna distinzione tra carta o permesso di soggiorno (capitolo C). L'Italia ha ratificato e resa esecutiva la Convenzione con legge 8 marzo 1994, n. 203, con esplicita riserva posta proprio sul capitolo C.

La difficoltà di estendere i diritti politici anche ai cittadini non italiani è stata ulteriormente manifestata quando, intervenendo presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, riunita in sede referente, il governo ha stralciato dal T.U. 286/98 l'art.38 mirante ad attribuire allo straniero titolare di carta di soggiorno l'elettorato attivo e passivo nel comune di residenza, a causa dei dubbi sollevati sulla possibilità di riconoscere quel voto con legge ordinaria.

D'altra parte c'è chi insiste sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, sottolineando che questa forma di attività politica deve essere "popolare" e non più dei cittadini. In quest'ottica la nozione di cittadino, ossia di soggetto appartenente ad un determinato Stato, va tenuta distinta da quella di cittadino nel senso di soggetto che partecipa ad una comunità politica (Bonetti, 2003). In sostanza si tratta di comprendere il discriminante tra quelli che gli anglosassoni chiamano *rights of citizenship* e i *citizens' rights*. I diritti della cittadinanza sono riferibili ai cittadini in senso stretto, mentre i diritti dei cittadini identificano un complesso di diritti che dovrebbero essere normalmente riconosciuti da un sistema democratico. E in questo caso non si tratta di diritti umani ma più precisamente di diritti connessi allo *status activae civitatis* ovvero di diritti politici.

Dunque la domanda che scaturisce da questa prima riflessione è: i diritti politici sono diritti della cittadinanza o più semplicemente diritti dei cittadini e quindi estendibili anche agli stranieri?

Partendo dal presupposto che lo straniero nel nostro ordinamento non gode dei diritti politici costituzionali, in quanto privo della cittadinanza italiana, si dibatte sulla possibilità di conferire agli stranieri i cosiddetti diritti politici legislativi ovvero quelli riconosciuti dalla legge e non dalla Costituzione. In questo modo si "valorizza la riserva di legge in materia di condizione giuridica

### 3. Il dibattito a livello nazionale

---

dello straniero prevista dall'art. 10 della Costituzione come sola norma direttiva per la posizione costituzionale dello straniero: ogni aspetto della condizione giuridica dello straniero deve essere rimesso alla legge, dal momento che la Costituzione è un fatto politico che vale in linea di principio per i soli cittadini" (Bonetti, 2003: 8). In tal modo non viene ritenuta necessaria una riforma della Costituzione al fine di concedere il diritto di voto amministrativo ai cittadini stranieri ci siano tutti.

Naturalmente questo orientamento non fa venir meno quel principio di uguaglianza fra cittadini italiani e stranieri garantito dalla Costituzione e dai trattati internazionali in quanto, trattandosi di un principio riferibile solo ai diritti inviolabili dell'uomo, non riguarda l'elettorato attivo e passivo.

A sostegno ulteriore di questo orientamento vi è una legge dello Stato, e più precisamente l'art. 8 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali approvato con D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, che prevede per i cittadini stranieri varie forme di partecipazione popolare a livello comunale.

La dottrina più moderata (Luciani, 2003), richiamando il dettato costituzionale, sottolinea come il diritto di voto alle politiche e per i referendum abrogativi e costituzionali debba essere riservato a coloro che possono esercitare la sovranità, ex art. 1 della Costituzione, e quindi ai cittadini. Stessa cosa dicasi per il riconoscimento del diritto di voto alle elezioni regionali poiché anche le Regioni godono di potestà legislativa e l'esercizio di questa è un tipico atto di sovranità. Diversamente accade nelle elezioni locali dove la partecipazione politica può essere aperta anche agli immigrati in quanto si tratta di formare la rappresentanza di enti che non sono titolari della potestà legislativa, come nel caso delle Province e dei Comuni. Per questo motivo è apparsa una forzatura la volontà di presentare un disegno di legge costituzionale laddove il riconoscimento del diritto di voto agli stranieri nelle elezioni amministrative si poteva concedere attraverso una legge ordinaria.

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. Oltre alla già ricordata "Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale", ratificata e resa esecutiva in Italia ad esclusione della parte che prevede il diritto di voto per i cittadini stranieri (capitolo C), 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 dal-

l'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", per cui il voto amministrativo agli immigrati, a certe condizioni, sarebbe previsto già dalla normativa nazionale vigente.

#### **3.3 Le iniziative delle Regioni e degli Enti locali per l'estensione del diritto di voto agli stranieri**

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, o che abbiano risieduto legalmente ed abitualmente in Italia nei cinque anni precedenti alle elezioni, o 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 pro-

posta 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, art. 3, che “La Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l’estensione del diritto di voto agli immigrati”. Anche in Emilia-Romagna è stato approvato un nuovo Statuto regionale, il quale all’art. 2 (obiettivi), riconosce “il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati ed apolidi, assicurando, nell’ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti”.

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 cosce 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.

#### 3.4 Il conflitto con gli organi dello Stato

A questo fervore di iniziative si è però opposto 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 diver-

### 3. Il dibattito a livello nazionale

---

si 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”, già oggetto delle deliberazioni di alcuni Comuni, 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 hanno sospeso l’iniziativa, riservandosi però di riprenderla), altri hanno minacciato ricorsi, altri ancora hanno cercato di organizzarsi per vedere come opporsi alla Circolare del Ministero.

Nell’estate del 2004 un parere del Consiglio di Stato (n. 8007/04) ha rimescolato le carte, aprendo la strada ad un parziale riconoscimento del diritto di voto agli stranieri. Proprio in relazione all’iniziativa del Comune di Forlì menzionata sopra, la Regione Emilia-Romagna aveva posto un quesito al Consiglio di Stato riguardo all’ammissibilità dell’elettorato attivo e passivo dei residenti stranieri non comunitari nelle consultazioni circoscrizionali. Il Consiglio di Stato, nella sua funzione di più alta istanza giurisdizionale amministrativa dello Stato, ha stabilito che spetta agli Statuti comunali l’estensione del diritto di voto per i Consigli circoscrizionali. Con riferimento al citato T.U. del 2000 sugli Enti locali, all’art. 17 il Consiglio di Stato stabilisce che “gli organi circoscrizionali rappresentano le esigenze della popolazione”, argomentando che “il termine *popolazione*, raccordato con il principio di *partecipazione popolare* in base al quale il precedente articolo 8 prevede che «i Comuni, anche su base di quartiere o di frazione promuovono organismi di partecipazione popolare all’amministrazione locale», implica chiaramente, nella sua onnicomprensività, che di essa fanno parte tutti i residenti, cittadini e non, ivi compresi cioè gli stranieri che, per ragioni di lavoro, vivono stabilmente nel territorio comunale e sono quindi pienamente legittimati, al pari dei cittadini, a far valere di fronte alle istituzioni le proprie particolari esigenze connesse con il loro radicamento nel territorio”. In altre parole, la pronuncia del Consiglio di Stato va chiaramente in direzione di quella cittadinanza di residenza che sempre viene proposta come nuovo standard nel riconoscimento dei diritti politici per i migranti.

È proprio in base a questa pronuncia che il Comune di **Venezia** ha potuto elaborare una modifica del proprio Statuto che prevede il diritto di voto attivo e passivo per gli stranieri in vista delle prossime consultazioni di aprile 2005. Le modifiche allo Statuto sono state approvate dalla Giunta comunale, ma la delibera non è stata votata dal Consiglio comunale nell'ultima seduta del 15 febbraio 2005 per mancanza del numero legale, e dunque gli stranieri non potranno partecipare alle prossime elezioni comunali.

Il confronto fra Regioni, Enti locali e governo è poi continuato con il tentativo di quest'ultimo di sbarrare il passo anche ai già citati Statuti di **Toscana** ed **Emilia-Romagna**, chiedendo alla Corte Costituzionale una declaratoria di incostituzionalità di diversi articoli, fra cui quelli (vedi sopra) che estendono il diritto di voto agli stranieri residenti. Con le sentenze n. 372 e 379, rispettivamente del 9 e del 6 dicembre 2004, la Corte Costituzionale ha respinto le argomentazioni del governo, affermando che le predette norme sono di carattere prescrittivo e non vincolante, una sorta di enunciato culturale e politico che quindi non viola la Costituzione, con il quale le Regioni non ampliano indebitamente lo spettro delle proprie competenze.

#### **3.5 La partecipazione degli immigrati al voto nei paesi di origine**

Può essere interessante cercare di capire, per quanto possibile, il grado di interesse (e, di conseguenza, di partecipazione) espresso dagli stranieri residenti in Italia per quanto riguarda le consultazioni elettorali nazionali nel proprio paese di origine, e ciò per diversi motivi. Da un lato se ne potrebbe infatti dedurre il loro grado di "attaccamento" alla cittadinanza di origine che, una volta lasciata per acquisire quella italiana, li priverebbe anche del diritto di voto nella patria originaria. Nel caso in cui l'acquisizione della cittadinanza italiana comportasse l'abbandono di quella originaria, la naturalizzazione potrebbe non costituire, per lo straniero residente nel nostro paese, un'alternativa così allettante (senza considerare le implicazioni di carattere ereditario e le eventuali limitazioni al diritto alla proprietà immobiliare e fondiaria nel proprio paese). Un altro aspetto interessante (che comunque travalica gli obiettivi di questo lavoro) sarebbe quello di determinare, per analogia, il livello di partecipazione che l'elettorato straniero avrebbe nelle consultazioni italiane, qualora vi fosse ammesso.

Un esempio emblematico della prima considerazione (l'attaccamento al proprio paese di origine e la volontà di partecipare, anche da lontano, alla sua evoluzione democratica) ce lo forniscono le recenti elezioni presidenziali tenutesi

### 3. Il dibattito a livello nazionale

---

nei territori occupati per il Presidente dell'Autorità Nazionale Palestinese (ANP). Le comunità palestinesi di Roma, Milano, Padova, Bari e Napoli hanno infatti svolto delle elezioni simboliche, alle quali hanno partecipato centinaia di palestinesi della diaspora, circa la metà – si stima – degli aventi diritto.

Al di là di questa partecipazione simbolica (ma forse tanto più significativa proprio in quanto priva di ogni effetto concreto), diversi Paesi consentono ai propri cittadini residenti all'estero di esercitare con diversi sistemi il diritto di voto a distanza. Uno di questi è la Romania, primo Paese per presenza in Italia: circa 5.000 cittadini rumeni residenti in Italia hanno partecipato alle recenti elezioni presidenziali del dicembre 2004, nei seggi allestiti nelle città italiane dove è presente un Console onorario. Secondo il Console Generale in Italia, la lunghezza delle procedure necessarie per l'iscrizione alle liste avrebbe influito negativamente sulla partecipazione al voto, considerato che al 31.12.2003 i soggiornanti rumeni in Italia erano ben 239.426 (Caritas/Migrantes, 2004).

In occasione del ballottaggio per le elezioni in Ucraina, nel dicembre del 2004, anche i cittadini ucraini soggiornanti in Italia hanno potuto votare per le elezioni del paese d'origine. L'affluenza è stata di circa 7.000 votanti, provenienti da diverse città italiane (Napoli, Caserta, Firenze), che pur di esercitare il proprio diritto hanno trascorso ore di attesa davanti al Consolato ucraino a Roma (Camera di Commercio di Roma, Caritas di Roma, 2005: p. 32).

Di recente la partecipazione alle consultazioni elettorali del proprio paese d'origine ha coinvolto anche i cittadini moldavi che vivono in Italia e che il 6 marzo del 2005 hanno potuto votare, presso l'ambasciata della repubblica di Moldova a Roma, per il rinnovo del Parlamento moldavo. Si è trattato di una consultazione aperta a tutti i cittadini moldavi presenti in Italia, anche privi di permesso di soggiorno, purché in possesso di un passaporto (anche scaduto) o di un titolo di viaggio per il rientro in Moldova. Si è scelto di stabilire, cioè, una soglia piuttosto bassa di accesso al voto, limitata tuttavia dal non aver allestito seggi elettorali nel resto d'Italia, in particolare presso il consolato di Milano che, con un proprio seggio, avrebbe potuto favorire la partecipazione al voto dei numerosi cittadini moldavi soggiornanti nel Nord Italia (in particolare nelle città di Milano, Padova, Torino e Verona). Non sono al momento noti i dati relativi alla partecipazione con cui i moldavi in Italia (circa 50.000 regolarmente soggiornanti) hanno risposto al voto, si sa però che alla data del 2 marzo risultavano iscritte alla lista elettorale solo 900 persone, ma va precisato che tra le regole di partecipazione al voto vi era anche la possibilità di votare pur non essendosi in precedenza iscritti alla lista.

## **Dare le informazioni**

*Tra noi consiglieri siamo stati attivi per informare bene quando a Modena ci sono stati problemi di prostituzione o di spaccio di droga, per spiegare che non tutta l'immigrazione è così.*

*Abbiamo un ufficio se ci sono problemi, per esempio sull'integrazione degli affitti sociali che l'Emilia-Romagna dà: molti non lo sanno e noi mandiamo le lettere a casa per spiegarlo e informare.*

*Lavoriamo anche per aiutare le donne che hanno il problema della prostituzione. Anche per gli asili nido diamo informazioni insieme all'Assessorato per le Politiche Sociali (consigliere aggiunto di Modena).*

## **Favorire l'integrazione**

*Cerchiamo di favorire l'integrazione e avere un dialogo con la popolazione locale. Soprattutto la casa, risolvere i problemi legati alla casa. Siamo riusciti prima ad avere una società a livello comunale, la "società per affitto", come intermediario tra i cittadini che hanno case vuote e gli stranieri, il Comune dava la garanzia che nel caso qualcuno non si comportasse come dovuto c'era qualcun altro che ne rispondeva.*

*La seconda cosa è che avevamo richiesto il diritto di voto nelle amministrative per tutti i residenti. Poi ogni anno si organizza un torneo tra cittadini stranieri che sono sul territorio, un torneo di cittadini dal mondo (consigliere aggiunto di Forlì).*

## **Le proposte**

*Io ero candidato per il Municipio V perché lo conosco, vivo qua, conosco la realtà, il territorio, la popolazione. Una delle proposte era uno sportello per l'immigrazione, una forma per dare una mano soprattutto a quegli immigrati che non riescono a farsi capire bene con la lingua. Guarda caso io che in quel periodo facevo la campagna elettorale sono stato spesso a discutere con gli impiegati del Municipio che non conoscevano i regolamenti per la campagna. Pensa, io che mi faccio capire ed ho degli argomenti per discutere, invece ci sono degli immigrati che non riescono a capire, che non conoscono. Come fanno queste persone a fare una richiesta al Municipio se da parte degli impiegati non si conoscono neanche le regole? (candidato non eletto)*



---

## 4. Gli organismi di rappresentanza degli stranieri in Italia

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

Il dibattito sul diritto di voto amministrativo agli stranieri è in Italia più che mai aperto. Anche nell'ipotesi che nel prossimo futuro venga garantito questo diritto di cittadinanza fondamentale ai cittadini stranieri residenti in Italia da un certo numero di anni, rimarrebbero esclusi da ogni tipo di rappresentanza formale tutti quegli stranieri che non hanno ancora l'anzianità di residenza prescritta, che può arrivare fino a 6 anni.

Comuni, Province e Regioni in tutta Italia, per garantire un pur minimo di "voce in capitolo" agli stranieri residenti, hanno previsto la possibilità di partecipare a titolo consultivo alla politica locale. Organismi di rappresentanza su base elettiva e con finalità consultive sono nati diversi anni fa, agli inizi del fenomeno migratorio in Italia, e quindi ben prima dell'attuale dibattito sul diritto di voto: il primo organismo di rappresentanza eletto è stato storicamente il consigliere aggiunto del Comune di Nonantola (MO) nel 1994.

In questa sede ci occuperemo principalmente di quelle rappresentanze degli stranieri residenti che godono di una investitura elettiva 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).

Il T.U. sull'immigrazione del 1998 ha poi innovato su questa situazione, introducendo due nuovi organismi: a livello nazionale la "Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie" (art. 42), comprendente almeno "sei rappresentanti dei lavoratori extracomunitari designati dalle associazioni più rappresentative operanti in Italia", e a livello provinciale i cd. "Consigli territoriali per l'immigrazione", comprendenti "le competenti amministrazioni locali dello Stato, la Regione, gli Enti locali e le associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati, le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale" (art. 3). La composizione di quest'ultimo organismo è poi stata ulteriormente precisata dal decreto attuativo della legge (D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394), che prevede la partecipazione di "almeno due rappresentanti delle associazioni più rappresentative degli stranieri extracomunitari operanti nel territorio".

È evidente che in entrambi questi organismi la partecipazione degli stranieri è quantitativamente irrilevante e le modalità della loro individuazione non forniscono alcuna garanzia di rappresentatività. Il fatto stesso che i Consigli territoriali siano presieduti dal Prefetto fa addirittura dubitare che il loro principale scopo sia la rappresentanza politica (Bentivogli, in *Caritas/Migrantes*, 2004: 320-323; Zincone, 2003: 42). È questa sicuramente una delle cause della loro scarsa credibilità, insieme alla perdita di rappresentatività vissuta dall'associazionismo nel corso degli anni '90 (associazionismo attraverso il quale venivano costituiti, invece, i consigli territoriali) e alla scarsa capacità di incidere sulle politiche migratorie, motivi che nel complesso ha spesso ridotto il ruolo di tali organismi a una pura formalità (Anzideo, Demaio, De Valeri, in *Dipartimento di Sociologia e Comunicazione - La Sapienza*, 2004).

#### 4.2 Le Consulte regionali dell'immigrazione

Tutte le più recenti leggi (o disegni di legge) regionali sull'immigrazione hanno istituito Consulte sull'immigrazione o introdotto innovazioni di 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

#### 4. Gli organismi di rappresentanza degli stranieri in Italia

---

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 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 otto 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.

La nuova legge regionale sull’immigrazione della Regione **Friuli-Venezia Giulia** approvata nel febbraio 2005 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 otto) 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, così che alla componente straniera viene a mancare un ambito interno di elaborazione ad essa riservato, una necessaria autonomia dell’agire politico. 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, senza garanzie circa il loro grado di rappresentatività: queste associazioni, infatti, non raccolgono 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, tale proposta 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.

#### 4.3 Struttura e obiettivi degli organismi di rappresentanza

La base giuridica degli organismi di rappresentanza politica degli stranieri extra-UE viene fornita dalla "Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale" del 1992, ratificata nel-

#### 4. Gli organismi di rappresentanza degli stranieri in Italia

---

l'ordinamento italiano con la legge n. 203 del 1994, con l'esclusione del capitolo C, relativo al diritto di voto. 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, rapportate alla consistenza numerica degli stranieri presenti in un dato territorio ed elette dagli stranieri ivi residenti, con la competenza di intervenire presso le istituzioni e su loro richiesta con un parere non vincolante. Per quanto riguarda le finalità e gli obiettivi, questi possono essere schematizzati (CLRAE, 2004: 13-14) a grandi linee come segue:

*Finalità generali:*

integrare ed incoraggiare la partecipazione dei residenti stranieri alla 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 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 gli 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.

#### 4. Gli organismi di rappresentanza degli stranieri in Italia

---

Le prerogative di tale organo vengono definite con diverse sfumature dagli Statuti approvati dai Consigli comunali e provinciali che le istituiscono. In genere alle Consulte viene anche riconosciuta la possibilità 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 (ma senza poter votare) 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) e, trattandosi 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 maggior 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 vice-presidente) 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 di seguito vedremo 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.

Prenderemo in esame alcune significative esperienze italiane in materia di Consulte e consiglieri aggiunti (Padova, Lecce, Bolzano, Ancona, Torino), per tentare un raffronto fra vari assetti organizzativi e funzionali e le loro ricadute a livello operativo.

#### **4.4 Esperienze territoriali significative di Consulte e consiglieri aggiunti**

##### PADOVA

La struttura creata a Padova travalica la stretta schematizzazione fra Consulta e consigliere aggiunto, in quanto il sistema previsto dal regolamento 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 2001) 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 "rapportarsi 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 dei Consigli territoriali per l'immigrazione del Testo Unico 286/98. Nella Consulta cittadina convivono quindi rappresentanti eletti (gli stranieri) e rappresentanti designati direttamente o indirettamente dal regolamento stesso (gli italiani). La Consulta è presieduta dal

#### 4. Gli organismi di rappresentanza degli stranieri in Italia

---

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 limitate 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. Appare poi discutibile la rigida divisione delle rappresentanze degli stranieri secondo linee rigidamente nazionali-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).

I Consigli delle comunità straniere sono decaduti dalle loro funzioni in seguito alle elezioni comunali del giugno 2004, e l'amministrazione ha avviato un processo di consultazione per studiare nuove e più incisive forme di rappresentanza politica degli stranieri residenti, non escluso il diritto di voto alle elezioni comunali.

##### 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, sono le comunità nazionali ad "indicare i propri rappresentanti-candidati" (art. 2.1), non sono però precisate le modalità per l'individuazione degli stessi. 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. Que-



#### 4. Gli organismi di rappresentanza degli stranieri in Italia

---

sta 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 stabilisce 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 del 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. Queste "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

A Bolzano 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 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

#### 4. Gli organismi di rappresentanza degli stranieri in Italia

---

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 volutamente lasciati bassi, forse per un eccesso di prudenza, 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 bastano infatti i voti del 15% dell'elettorato, ma è necessario che donne e uomini costituiscano rispettivamente almeno il 25% dei membri; i membri della Consulta, inoltre, devono 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 (almeno fino all'elezione nel dicembre del 2004 della Consulta di Merano, composta da sei donne e tre uomini). Conseguentemente all'impostazione data dal regolamento, anche dal punto di vista

#### 4. Gli organismi di rappresentanza degli stranieri in Italia

---

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 il consigliere aggiunto "non viene nominato per alcuna commissione consiliare 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, bensì 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 priva di una struttura logica di

#### 4. Gli organismi di rappresentanza degli stranieri in Italia

---

supporto e inficiata nella sua attività da contrasti interni, con ridotta possibilità di reclamare l'attenzione dell'amministrazione comunale sulle sue proposte.

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 uno 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 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.

#### 4. Gli organismi di rappresentanza degli stranieri in Italia

**TAB. 2 - Alcuni esempi di organi di rappresentanza stranieri a livello locale in Italia**

Città	Forma	Base giuridica regolamento	Ultime elezioni	Membri	Di cui donne	% vot.	% su ita.**
PADOVA	Consigli comunità straniere e Consulta cittadina	Delibere di Giunta: 51, 105 e 477 del 2002	2001	35	10	n.d.	8,7
TORINO	Consulta comunale		1995			21,0	6,8
ANCONA	Consiglieri aggiunti	Atto del Consiglio n. 11 del 2001	2001	2	0	26,5	8,8
LECCE	Consigliere aggiunto	Delibera 122 del 2002	2003	1	0	24,8	6,2
ROMA	Consulta cittadina e consiglieri aggiunti	Delibera 191 del 2003	2004	23+4	7	57,3*	6,1
BOLZANO	Consulta degli immigrati	Delibera 38 del C.C. del 2003	2004	16	6	43,0	6,6
MODENA	Consulta comunale	Delibere del C.C n.83/1996, n.66/1999, n.40/2003	1999	20	4	23,0	7,6
RAVENNA	Consulta comunale	Delibera di C.C n.49/2003 e deliber. del 29 aprile 2003	2003	21	3	22,75	9,7
FORLÌ	Consulta comunale	Delibere di C.C n.205/1997 e n.48/2000	2000	11	1	32,0	9,0
CESENA	Consulta comunale	Delibera di C.C. n.94/2001	2002	17	2	19,1	9,0
RIMINI (**)	Consulta provinciale	Delibera di C.P. n.9/2004	2002	11	0	25,0	6,3

(\*) Degli iscritti alle liste elettorali

(\*\*) Provincia

## **Un centro di accoglienza**

*Ogni Municipio dovrebbe organizzare dei centri d'accoglienza per i residenti nel proprio Municipio, organizzati però proprio dal Municipio, non dalle associazioni che vanno in convenzione con il Municipio. Rispondere al problema dell'alloggio, temporaneamente, perché il problema è molto più complesso. Però noi, se dopo le dieci di sera facciamo un giretto intorno alla stazione Tiburtina, ne vediamo parecchi di immigrati che dormono in strada. Quindi il Municipio, che ha sicuramente delle strutture che non utilizza, potrebbe organizzare facilmente un piccolo centro che accolga queste persone. Non solo gli immigrati ma anche i senza dimora italiani (candidato non eletto).*

## **Le critiche**

*Secondo noi le elezioni a Roma sono state organizzate male sin dall'inizio perché per votare un immigrato doveva andare a fare l'iscrizione alle liste elettorali in Municipio. Il problema è che la comunità latinoamericana, parliamo della comunità peruviana che è quella che conosco di più, è una comunità di lavoratori, e la maggior parte di loro escono da casa alle 8 e poi tornano alle 5 del pomeriggio. Cioè a che ora potevano andare ad iscriversi in Municipio? Come potevano andarci personalmente? E questa è la prima cosa sbagliata che abbiamo fatto vedere alla commissione. La nostra comunità avrebbe voluto partecipare ma non ha potuto farlo, perché prima si lavora, poi si fanno le altre cose. Poi un'altra cosa, a livello di organizzazione il Comune e il Municipio non hanno fatto niente per far conoscere i candidati. C'è stata una pubblicizzazione a livello di elezioni, ma non di candidati, come fai una campagna elettorale se non si conoscono i candidati? A livello comunale e municipale io mi ero presentato con un gruppo di persone ma non ci hanno permesso di presentare una lista di candidati. E questa è un'altra cosa sbagliata, noi come candidati dovevamo presentarci individualmente, se uno si organizzava in gruppo politico non poteva farlo (candidato non eletto).*

---

## 5. Percorsi di rappresentanza degli stranieri a livello locale: le esperienze nella regione Emilia-Romagna

### 5.1 1994-2004 : undici anni di sperimentazioni

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 11 anni in Emilia-Romagna? Quali realtà si sono sviluppate ed in quale direzione?

### 5.2 Le esperienze degli anni '90

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 dell'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, ovvero 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 (1.390 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 segre-



## 5. Percorsi di rappresentanza degli stranieri a livello locale

---

to, 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 un'affluenza del 26% (231 votanti) e la novità della prima presidente donna (di nazionalità 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 cosiddetti "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 un'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 un'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 l'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 un'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 un'assemblea aperta ai 54 stranieri residenti maggiorenni, per

## 5. Percorsi di rappresentanza degli stranieri a livello locale

---

svolgere l'elezione del presidente e vice presidente dell'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, 1.235 votanti per una affluenza del 23%), al rinnovo dei rappresentanti di cittadini stranieri nel Consiglio comunale di **Novellara**, e all'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 rappresentati 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). Un'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.

### 5.3 Le esperienze del periodo 2000-2004

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 infatti che vi sia la presentazione di una lista unica, che la Consulta si componga 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 sia 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 perma-

## 5. Percorsi di rappresentanza degli stranieri a livello locale

---

nementemente 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.

Nel corso dell'anno 2000 entra in campo per la prima volta una Amministrazione provinciale: si tratta dell'insediamento della Consulta provinciale per l'immigrazione promossa dalla **Provincia di Modena**. In verità già nel lontano 1989, nell'ambito delle indicazioni previste dalla L. 943/86, la Provincia di Modena (ed anche quella di Reggio Emilia), aveva promosso la costituzione di una Consulta come organismo di promozione e sostegno delle politiche locali per l'immigrazione, caratterizzata da una composizione mista numericamente consistente (amministrazioni dello Stato, Enti pubblici, privato sociale, sindacati), che però, rispetto agli organismi oggetto di questa trattazione, mancava dell'elemento elettivo da parte dei cittadini stranieri in quanto le nomine erano direttamente indicate dalle singole organizzazioni coinvolte.

Nel corso dell'anno 2000, in sede di rinnovo della Consulta provinciale, l'Amministrazione provinciale decide di confermarne l'impostazione e composizione (circa 70 persone ne faranno parte), introducendo però un Comitato Esecutivo più ristretto composto da circa 20 persone, tra i quali sono previsti due rappresentanti indicati delle associazioni etniche.

Con l'anno 2001 anche la **Provincia di Reggio Emilia** decide di insediare una nuova Consulta provinciale per l'immigrazione. 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 dell'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 l'elezione dei 4 rappresentanti maschi, individuando quattro aree geografiche (area Arabo islamica, area Africana, area Cina-Estremo Oriente, area India/Pakistan/SriLanka) sulle quali si andranno a ripartire i candidati, e stabilendo il criterio di un voto per ogni associazione.

## 5. Percorsi di rappresentanza degli stranieri a livello locale

---

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 un'assemblea (aprile 2001) nella Sala del Consiglio provinciale alla quale parteciperanno 60 donne, 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 dell'ordine del giorno, 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 **Comune di Cotignola** permette anche al territorio 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 1.706 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 comunali di Forlì e Modena.

Ma l'attenzione principale nel corso del 2002 è puntata sulla **Provincia di Rimini**, in quanto l'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, un'intensa collaborazione con i Comuni per predisporre sei sedi elettorali decentrate, ed un percorso di sensibilizzazione pubblico assieme alle associazioni di stranieri.

Il 19 maggio 2002, 1.532 cittadini stranieri (25% di affluenza) eleggono gli 11 membri del Consiglio provinciale, sulla base di liste elettorali che fanno rife-

## 5. Percorsi di rappresentanza degli stranieri a livello locale

---

rimento 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 il 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 un'équipe 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 (1.094 votanti).

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 un'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

## 5. Percorsi di rappresentanza degli stranieri a livello locale

---

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.

Il 19 dicembre 2004 il **Comune di Modena** convoca le nuove elezioni per il terzo rinnovo dei ventidue componenti della "Consulta comunale degli stranieri ed apolidi".

L'affluenza alle urne in termini assoluti è la più alta nella storia decennale di questa regione (1.772 votanti), ed assistiamo per la prima volta alla presentazione di liste inter-nazionali e di liste composte da cittadini provenienti dall'est Europa, anche se in termini percentuali si evidenzia un sensibile calo (15,4%) degli aventi diritto.

Appare emblematico che sia proprio il percorso rappresentativo di Modena, senza dubbio uno dei più organizzati e consolidati a livello regionale (ad esempio nel corso del 2003, dopo vivaci polemiche a livello politico, Modena ha introdotto anche la corresponsione del gettone di presenza al presidente e al vice presidente della Consulta, quando partecipano alle sedute del Consiglio comunale), ad esprimere questo risultato ambivalente.

Certamente, come sottolineato dagli amministratori locali di Modena, esistono fattori contingenti legati alla massiccia regolarizzazione di persone straniere avvenuta nel corso del 2003, che ha innalzato il quorum degli aventi diritto, ma non ha consentito al Comune di avere quel tempo minimo necessario per coinvolgere direttamente questi nuovi residenti nel percorso elettivo.

Forse esistono fattori che travalicano anche le singole volontà e capacità organizzative della stessa Consulta e Amministrazione comunale, questioni legate all'effettiva capacità o incapacità di queste esperienze di uscire dal proprio recinto locale, di farsi domanda politica più generale, di diventare rete di un percorso nazionale che veda protagonisti gli Enti locali e ponga al centro il tema dell'inclusione sociale e politica dei cittadini stranieri.

Il dibattito appare comunque aperto e Modena ci offre un importante elemento di riflessione.

Nel frattempo, le esperienze partecipative nella regione Emilia-Romagna sembrano comunque non arrestarsi: sarà Forlì ad inaugurare l'anno 2005 chiamando alle urne il 13 marzo circa 4.000 residenti stranieri per eleggere i nuovi membri della Consulta comunale dei cittadini stranieri.

### 5.4 Uno sguardo di insieme sulle attività svolte

Dunque in questi 11 anni, senza un attimo di pausa, abbiamo verificato lo svilupparsi di almeno 13 esperienze partecipative per la rappresentanza dei cittadini stranieri in ambito locale: tre Province (Modena, Reggio Emilia, Rimini), 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.

Colpisce che le esperienze di cui sopra non abbiano ancora trovato, né a livello scientifico, né a livello politico istituzionale, un'occasione di sistematico confronto e approfondimento e che siano 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:

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, Bologna, Novellara);

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);

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);

interventi per facilitare la soluzione abitativa, ad esempio a Forlì mediante la

## 5. Percorsi di rappresentanza degli stranieri a livello locale

---

partecipazione all'esperienza della costituzione di una Società per l'affitto e a Ravenna promuovendo assieme ad altri partner un progetto di autocostruzione;

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;

un forte impegno alla promozione e divulgazione dell'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);

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 l'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 all'elaborazione di progetti per una effettiva integrazione sociale dei cittadini stranieri.

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



---

## 6. L'esperienza della capitale

### 6.1 Il tessuto socio-economico romano e la presenza migrante

La città di Roma è tra i territori italiani più coinvolti dal fenomeno migratorio, si caratterizza soprattutto per una presenza migrante stabile, stanziale e di lunga durata. Roma ha infatti iniziato ad essere meta dei flussi migratori già dagli anni '70 e oggi risulta essere la città italiana a più alta concentrazione di immigrati, stimati intorno al 10% di tutta la popolazione residente.

I dati dell'Anagrafe parlano di più di 200.000 immigrati residenti nella città al 2003 e, secondo l'Ufficio di Statistica del Comune di Roma, l'incidenza degli stranieri nella città dal 1997 al 2003 sarebbe aumentata del 2,4%. Questi dati, tuttavia, devono essere aggiornati sulla base dei risultati della regolarizzazione del 2002, in seguito alla quale si stima sia stato raggiunto il numero di circa 300.000 migranti regolarmente soggiornanti nella capitale. La sanatoria, infatti, ha fatto emergere numerose presenze prima irregolari: si pensi che la regolarizzazione solo a Roma ha prodotto il rilascio di circa 108.000 permessi di soggiorno da parte della Questura (Caritas/Migrantes, 2004).

In generale la città di Roma continua a catalizzare la gran parte dell'immigrazione laziale; secondo il *Dossier Statistico Immigrazione 2004* della Caritas/Migrantes nella provincia di Roma è concentrato ben l'87,5% degli immigrati residenti nel Lazio, percentuale molto alta seppure in lieve diminuzione rispetto al passato, per via di un progressivo processo di inversione di tendenza. Gli immigrati sembrano sempre più scegliere i comuni dell'*hinterland* come meta di insediamento, probabilmente a causa dei costi proibitivi del mercato romano della casa, oramai di difficile accesso per tutti.

A Roma e provincia sono stati rilasciati il 13,3% del totale nazionale dei permessi di soggiorno, concessi per vari ordini di motivi: un peso rilevante lo rico-

prono i titoli per motivi religiosi (essendo Roma anche sede del Vaticano, dunque meta di pellegrini di tutti i paesi e di esponenti del mondo ecclesiale che vivono nella città); altra parte rilevante è quella dei permessi per richiesta di asilo (essendo stata Roma fino ad oggi la sede della Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato); seguono quelli per ricongiungimento familiare (un sesto del totale) e quelli per motivi di lavoro (il 64% dei quali sono per lavoro dipendente, probabilmente come effetto dell'ultima regolarizzazione che ha quasi visto raddoppiare tale tipologia di permesso).

Un fattore che caratterizza l'immigrazione romana e laziale è, sicuramente, la lunga durata della permanenza. Il Terzo Rapporto del CNEL del 2004 sugli indici di inserimento territoriale degli immigrati colloca il Lazio al secondo posto in Italia per presenza migrante. Il Rapporto, se da una parte evidenzia rispetto al passato una minore affluenza di immigrati nella regione e nella capitale attraverso le quote ufficiali e la tendenza di una parte di immigrati a spostarsi in regioni in cui il mercato del lavoro sembra promettere migliori possibilità di inserimento e di stabilità sociale, dall'altra conferma il Lazio come una delle regioni di più antica immigrazione, con ben un 30% di immigrati che vi soggiornano da più di 10 anni (CNEL, 2004: 29-43).

La lunga permanenza è sicuramente un fattore di notevole rilevanza per quanto riguarda i processi di inserimento e i bisogni di integrazione: da una parte produce inevitabilmente processi di integrazione e di convivenza determinati dal carattere stabile e quotidiano delle relazioni sociali, dall'altra necessita di politiche volte a orientare al meglio tale convivenza, anche attraverso una programmazione a livello istituzionale. L'integrazione, infatti, non può semplicemente ritenersi l'effetto naturale della convivenza all'interno della stessa società di mondi e vissuti plurali (seppure, in parte, si realizzi anche in questo modo), va anche concretizzata e implementata su un piano politico, che è quello attraverso il quale si determinano poi le condizioni materiali e di vita dei migranti.

Roma presenta un'ampia composizione della popolazione immigrata quanto a paesi di provenienza, con almeno 183 diverse nazionalità che la rendono una città segnata da una forte diversificazione nazionale e culturale. Nonostante tale varietà va però anche detto che, se si guarda ai continenti più rappresentati nell'intera regione, emergono degli scarti non indifferenti che vedono prevalere le presenze dall'Europa (in particolare dall'Europa Centro Orientale e dai Balcani), con più del 54% e con una notevole crescita numerica delle comunità rumena e ucraina. Il secondo continente rappresentato nel Lazio è l'Asia

## 6. L'esperienza della capitale

---

(20,1%), seguito dall'America (14%) e dall'Africa (10,8%). Prevale dunque un'immigrazione europea, per la gran parte proveniente dall'Est (almeno 3 su 4 europei), ma risultano ben rappresentate anche l'Asia e l'America. Nell'area romana, infatti, risultano concentrati tutti i paesi dell'Unione Europea, i paesi a sviluppo avanzato (come Svizzera, Usa e Canada), l'Egitto, il Bangladesh, lo Sri Lanka, la Cina, il Brasile, la Colombia, l'Ecuador, il Perù. Tra tutte le nazionalità, tuttavia, è la filippina quella che maggiormente si concentra nella città di Roma, con ben il 98,2% del totale dei filippini soggiornanti nel Lazio. La novità più rilevante, emersa in seguito alla regolarizzazione, è l'alta presenza di rumeni, circa 60.000 al 31.12.2003, che hanno di molto superato i 22.892 filippini, in precedenza prima comunità immigrata.

L'immigrazione dall'Est Europa, tuttavia, se è salita nella graduatoria dei soggiornanti nel Lazio e a Roma, è anche la più recente, o perché costituita da nuovi ingressi o, più semplicemente, perché emersa nel circuito delle presenze legali solo in seguito alla regolarizzazione del 2002. Probabilmente per questi motivi, e forse anche perché rientrano in quei flussi di più recente arrivo che vanno a insediarsi nei comuni limitrofi piuttosto che nella capitale, i rumeni, come vedremo, pur essendo i più numerosi, non si sono espressi altrettanto numerosi in occasione dell'esperienza elettorale romana.

Altro aspetto, strettamente connesso alla tradizione migratoria dell'area romana e all'alta concentrazione di migranti di lungo soggiorno, è quello dell'imprenditoria straniera e della sua crescita: a Roma risultano essere più di 7.000 gli imprenditori nati all'estero e di cittadinanza non italiana (sia comunitari che non comunitari), per la maggioranza titolari di imprese individuali e di età compresa tra i 30 e i 49 anni. Tra questi prevalgono imprenditori provenienti dalla Romania, dalla Cina, dal Marocco, dall'Egitto, dalla Libia, e dalla Tunisia (Cfr. Camera di Commercio - Caritas di Roma, 2003). Si tratta di un fenomeno emergente che ha iniziato a svilupparsi durante gli anni '80, ma che è andato consolidandosi nell'arco degli anni '90 e si può immaginare vivrà un ulteriore sviluppo nei prossimi anni.

All'interno della novità rappresentata dall'imprenditoria straniera possono farsi rientrare anche tutte quelle attività che producono autoimpiego e impiego per i propri connazionali, note, seppure impropriamente, come settore dell'*ethnic business*.

Nel complesso l'immigrazione romana rispecchia il modello migratorio italiano, noto come "modello mediterraneo", un modello "applicabile a tutti i paesi dell'Europa meridionale, che trova nell'Italia una delle sue espressioni più com-

plesse" (E. Pugliese, 2002: 95).

Le peculiarità dell'immigrazione italiana, sin dagli anni '70, sono: bassa occupazione nell'industria, alta concentrazione nel settore dei servizi, elevata produttività del terziario (commercio, servizi, pulizie, ristorazione, ecc.), forte componente migratoria femminile nei servizi alle famiglie e nel lavoro di cura, anche a causa delle carenze dello stato sociale.

I settori occupazionali in cui risulta maggiormente inserita la popolazione migrante soggiornante a Roma sono l'edilizia (seppure in misura minore che in passato), i servizi alla persona (il cosiddetto "lavoro di cura"), il commercio e il turismo.

Un altro settore lavorativo di recente emersione e in progressiva crescita è quello della mediazione culturale che, seppure in condizioni di forte precarietà contrattuale e retributiva, permette a molti immigrati di svolgere un lavoro più qualificato rispetto ai settori tradizionalmente destinati loro. Roma è stata una delle prime città a sperimentare la presenza di mediatori culturali nei servizi rivolti ai migranti e recentemente è stata interessata dalla nascita di cooperative e associazioni che offrono servizi di mediazione linguistico-culturale, in alcuni casi anche grazie all'iniziativa autonoma di mediatori stranieri.

In sintesi è legittimo dire che il tessuto sociale e produttivo di Roma può essere descritto attraverso le tipologie di migrazioni che lo attraversano e le condizioni di inserimento dei migranti. L'immigrazione romana, infatti, per i suoi caratteri principali – l'essere impiegata nel lavoro domestico e di cura in misura superiore alla media nazionale e l'essere, nonostante ciò, costituita da persone dal livello culturale e professionale medio-alto – non fa che rivelare, l'elevato livello di globalizzazione della città, il suo essere a tutti gli effetti una "città globale".

Di fronte a un'immigrazione di tal tipo – lungo insediamento, policentrismo culturale e di nazionalità, ampio spettro dei settori di inserimento lavorativo, progressiva crescita dei percorsi di inserimento sociale, ruolo attivo di sviluppo economico e di partecipazione alla produzione sociale – risulta ancora più difficile da sostenere la posizione di chi vorrebbe continuare a riconoscere il diritto di voto esclusivamente sulla base dello *status civitatis*, anche in considerazione delle difficoltà e dei tempi con cui la legge italiana riconosce la cittadinanza italiana allo straniero.

### **6.2 Roma, i consiglieri aggiunti e la Consulta cittadina**

Nel 2004 il Comune di Roma ha deciso di introdurre nel Consiglio comunale e in ciascun Municipio della città la figura del consigliere straniero aggiunto,

attraverso un meccanismo di partecipazione su base elettiva.

Il consigliere aggiunto ha il compito di rappresentare gli stranieri non comunitari residenti o domiciliati sul territorio, risponde quindi al tentativo di introdurre forme positive di partecipazione dei migranti alla vita politica, forme positive e positive di integrazione e, soprattutto, forme di cittadinanza attiva, attraverso lo strumento della rappresentanza.

Va detto che la proposta di introdurre i consiglieri aggiunti al Comune di Roma risale al lontano 1995 e che è datata 8 febbraio 1996 la Deliberazione consiliare (n. 11) con cui si è inserito nello Statuto comunale l'art. 14 bis allo scopo di istituire nel Consiglio comunale e nei Consigli municipali la figura dei consiglieri aggiunti, rimandando a un apposito Regolamento la disciplina delle elezioni. La proposta si è poi a lungo arenata e solo nel 2003 ha trovato attuazione con l'approvazione delle Delibere n. 190 e n. 191.

La Delibera n. 190 (14 ottobre 2003) istituisce l'elezione di quattro consiglieri aggiunti al Consiglio comunale e di un consigliere aggiunto in ciascuno dei 19 Municipi della città. Il percorso che ha portato all'approvazione del "Regolamento per l'elezione dei consiglieri aggiunti nel Consiglio comunale e nei Consigli dei Municipi" non è stato privo di opposizioni, in particolare alcuni punti di criticità, che torneranno ad essere affrontati anche nel presente lavoro, sono stati sollevati da alcuni presidenti di Municipio. Riteniamo di riportare, per la rilevanza che ricoprono all'interno del dibattito tuttora aperto, due pareri contrari: quello del presidente del Municipio II, che si è dichiarato in disaccordo con il mancato diritto di voto dei consiglieri aggiunti; quello del presidente del Municipio XII, che si è opposto alla Delibera ravvisando in essa la violazione degli artt. 48, 51 e 117 della Costituzione, dunque ritenendola passibile di illegittimità costituzionale e di conseguente annullamento.

La Delibera n. 191 (14 ottobre 2003), invece, introduce l'istituzione di una "Consulta Cittadina per la rappresentanza delle comunità straniere nella città di Roma", espressione delle comunità degli immigrati di paesi non appartenenti all'Unione Europea, al fine di promuoverne i diritti civili e politici. Come previsto per i consiglieri aggiunti, anche la Consulta è nominata su base elettiva, la compongono rispettivamente i primi sette dei candidati non eletti per le liste dei continenti Europa e America, e i primi otto dei candidati non eletti per le liste dei continenti Africa e Asia/Oceania, con esclusione dei consiglieri aggiunti eletti in Consiglio comunale. Sono organi della Consulta, infine, il presidente e la commissione esecutiva. Al proprio interno, poi, la Consulta è organizzata in gruppi di lavoro tecnici o territoriali, con il compito di esprimere rac-

## 6. L'esperienza della capitale

---

comandazioni all'amministrazione comunale in tema di politiche per gli immigrati.

La Delibera definisce la Consulta "l'espressione delle Comunità degli immigrati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione Europea, di conseguenza la sua finalità strategica consiste nella promozione dei diritti civili e politici di tali cittadini. In tal senso l'ambito di valorizzazione e dello sviluppo degli organismi di partecipazione e consultazione sopra richiamato si concentra prioritariamente, anche se non esclusivamente, sui temi della partecipazione nei suoi molteplici campi di applicazione: alla governance, allo sviluppo socio-economico cittadino, alla determinazione della qualità dei servizi di natura interculturale; sui temi della valorizzazione dell'internazionalizzazione produttiva e culturale sostenuta dagli immigrati; sui temi, infine, della prevenzione della discriminazione nei servizi pubblici e della tutela delle pari opportunità fra i cittadini di origine italiana e di origine straniera".

Le deliberazioni della Consulta hanno valore di raccomandazioni per l'Amministrazione Comunale, quasi esclusivamente su tematiche di carattere multietnico e interculturale rispetto alle quali, grazie al ruolo di cerniera dei consiglieri aggiunti, la Consulta fa pervenire all'amministrazione comunale le proprie posizioni e proposte.

Alle due Delibere ha fatto seguito la nascita di un'apposita "Commissione speciale per il diritto al voto degli immigrati", presieduta dal consigliere comunale Maurizio Bartolucci, che ha seguito e coordinato l'intero iter elettorale insieme all'Ufficio della delegata del Sindaco alla multiethnicità, consigliera Franca Eckert Coen.

Il "Regolamento per l'elezione dei consiglieri aggiunti nel Consiglio comunale e nei Consigli dei Municipi" prevede che possano accedere al voto tutti gli stranieri non comunitari che abbiano compiuto i diciotto anni, che siano residenti a Roma o vi siano domiciliati per motivi di studio o lavoro, purché in possesso del permesso di soggiorno o di richiesta dello stesso o di carta di soggiorno.

Per quanto riguarda, invece, i requisiti necessari per proporsi in qualità di candidati, si prevede che, dopo essersi comunque iscritti alle liste elettorali, gli aspiranti candidati presentino almeno 100 e non più di 250 firme di persone già iscritte alle liste, nel caso di candidatura al Comune, e almeno 30 e non più di 75 firme per la candidatura al Municipio.

Il sistema elettorale è stato costruito secondo un modello di rappresentanza per area geografica, prevedendo l'elezione al Comune di quattro consiglieri,

## 6. L'esperienza della capitale

---

uno per ciascuno dei quattro continenti di provenienza dei migranti (Europa, Asia e Oceania, Americhe, Africa).

Da parte dell'amministrazione comunale si è cercato, in questo modo, di costruire un sistema in cui fossero rappresentati tutti i continenti di provenienza, ma allo stesso tempo si è introdotto un criterio che risulta in parte contraddittorio: da un lato ciascun candidato ha partecipato alla consultazione in rappresentanza della relativa area continentale, dall'altro nel Regolamento elettorale si è sottolineato il carattere di universalità della rappresentanza, precisando che ciascun consigliere avrebbe poi avuto il compito di rappresentare tutti i migranti, al di là della loro appartenenza nazionale. I due aspetti non sembrerebbero facilmente conciliabili, non è infatti chiaro il motivo per cui dei consiglieri il cui compito debba essere quello di rappresentare tutti i migranti residenti sullo stesso territorio, debbano presentarsi ai loro potenziali elettori sulla base di un criterio non più universale, bensì "etnico-comunitario". Una simile scelta implica il rischio che, anche solo per un effetto indiretto, gli elettori si orientino nella scelta del candidato da votare sulla base della comune appartenenza geografica, cosicché risultino acute le possibili distanze e differenze tra le varie comunità presenti.

E' però anche vero che questo criterio ha permesso di assicurare l'elezione di un consigliere per ciascuno dei continenti e di evitare che passassero solo i candidati dei continenti più rappresentati o i cui cittadini mostrassero una maggiore partecipazione al voto. E' quello che, come vedremo, è di fatto accaduto nell'elezione dei consiglieri aggiunti per i 19 Municipi romani, dove la divisione per continenti non era stata prevista e si è avuta una quasi totale uniformità nella provenienza geografica degli eletti, per la quasi totalità asiatici.

Il nodo da sciogliere è decidere se si voglia proteggere un principio astratto di pari opportunità per tutte le comunità geografiche, anche al di là della partecipazione effettiva dei loro cittadini alla consultazione elettorale, o se, come accade per la popolazione autoctona, vada accettata anche la possibilità che vi siano comunità più interessate al voto e altre che lo sono di meno. Si tratta di questioni aperte, che probabilmente saranno ancora a lungo oggetto di confronto e dibattito.

Il Regolamento è stato pensato anche in modo da garantire che tra i quattro consiglieri aggiunti al Comune vi sia almeno una donna, per cui si prevede che, nel caso in cui tra i quattro eletti non ve ne sia già una, passi la più votata tra le donne al posto del candidato più votato del suo stesso continente.

Nel Regolamento si prevede anche che, in caso di parità tra candidati della stessa area geografica, si dia la precedenza al più anziano e, nel caso in cui vi sia ancora una situazione di parità, si debba ricorrere al sorteggio. Non è previsto quindi il ballottaggio, come accade nelle consultazioni nazionali, ma si decide di applicare un criterio di precedenza per anzianità che, a nostro avviso, rischia in parte di inficiare la volontà degli elettori. Da una parte si sceglie di introdurre la nomina elettiva dei rappresentanti dei migranti, al fine di costruire una rappresentanza che sia il più possibile espressione della volontà della popolazione migrante, dall'altra si ricorre al criterio di precedenza del candidato più anziano che, più che a una logica di democrazia rappresentativa, sembrerebbe rispondere a una lettura in termini tradizionalisti e culturalisti del voto straniero, a un'idea di rappresentanza fondata sull'autorità del membro più anziano.

I consiglieri eletti partecipano alle sedute del Consiglio e alle riunioni delle Commissioni con diritto di parola, possono presentare ordini del giorno e mozioni, ma non hanno diritto di voto, né possono sottoscrivere mozioni di sfiducia nei confronti del Sindaco o del Presidente di Municipio. In sintesi il loro ruolo, così come per i consiglieri aggiunti di Municipio, è propositivo e consultivo, non hanno invece alcun potere decisionale, a differenza dei consiglieri italiani.

### 6.2.1 La partecipazione

Alle elezioni romane del 28 marzo si sono candidati 51 aspiranti alla carica di consigliere aggiunto al Comune e 172 candidati per i 19 Municipi.

Il Regolamento approvato dal Comune di Roma non ha limitato il diritto di voto ai soli migranti iscritti all'anagrafe del Comune, ma ha incluso anche i domiciliati: è forse questo il motivo per cui si è deciso di non inviare direttamente presso i luoghi di residenza i certificati elettorali come accade con gli elettori italiani, ma di ricorrere ad apposite liste cui, entro il 31 gennaio 2004, i migranti che avessero voluto partecipare alla consultazione dovevano iscriversi. Per inserirsi nelle liste elettorali bisognava recarsi presso gli uffici del Municipio di residenza, di lavoro o di studio, dalle 8,30 alle 17,30, dichiarando al momento dell'iscrizione anche la residenza o il domicilio cui il Comune ha poi inviato i certificati elettorali. In conclusione il sistema previsto ha fatto sì che i certificati elettorali siano stati recapitati solo a chi si era preventivamente iscritto alle liste, un metodo che potrebbe aver inficiato al ribasso l'entità della partecipazione al voto: iscriversi richiedeva un



## 6. L'esperienza della capitale

---

impegno non indifferente, anche per la possibile coincidenza degli orari d'ufficio con gli impegni di lavoro personali, e chi non abbia potuto farlo non ha poi avuto accesso al voto, che forse con modalità diverse avrebbe potuto esercitare.

Il sistema è stato criticato in particolare dal Ceir – Comitato Elettorale Interetnico Romano, che ha denunciato possibili brogli e irregolarità dovuti soprattutto a dichiarazioni poco attendibili di residenza o domicilio, denunce che però ad oggi non hanno portato a ipotesi credibili di annullamento dei risultati elettorali.

I migranti residenti o domiciliati a Roma che si sono iscritti alle liste elettorali sono stati 33.000 (15.343 donne e 17.657 uomini), pari a circa il 10% del totale della popolazione immigrata (circa 300.000 persone).

Tra gli iscritti sono nettamente prevalsi i cittadini asiatici: Asia e Oceania, infatti, hanno registrato 21.900 iscrizioni (il 66,6% del totale), seguite dall'Africa con 3.900 iscritti (12,1%), dall'Europa con 3.490 (11,2%) e dall'America con 3.324 (10,1%).

Tra le diverse comunità nazionali la più attiva è stata quella filippina, grazie alla quale gli asiatici sono risultati essere i votanti più numerosi, seguita dalle comunità bangladesi, srilankesi, cinese, peruviana e indiana, cioè ancora per la gran parte da altre comunità di origine asiatica.

Degli iscritti alle liste, però, solo 18.917 persone (57,32%) si sono recate effettivamente a votare il 28 marzo, il 60% dei quali è risultato costituito da donne, in linea con la forte componente femminile, e filippina in particolare, dell'immigrazione romana. E' cioè accaduto che quasi la metà degli iscritti, già poco significativi rispetto al numero di migranti presenti stabilmente in città, non abbia poi di fatto esercitato il proprio diritto, seppure parziale, di voto. Questo dato non può essere ignorato, andrebbe anzi indagato e interpretato al fine di capire cosa non abbia funzionato e se apportare delle modifiche al sistema elettorale che il Consiglio comunale di Roma ha costruito.

A giudicare dalla bassa adesione registrata, sembrerebbe che l'elezione dei consiglieri aggiunti abbia incuriosito più gli italiani che gli immigrati; resta da capire se la cosa sia dipesa da limiti organizzativi, da una gestione non adeguata dell'evento elettorale, dal fatto che si trattava a Roma della prima esperienza di rappresentanza su base elettorale dei migranti, oppure se si sia trattato di un messaggio che indirettamente la popolazione migrante ha espresso (di scarsa fiducia o di disinteresse per il sistema della dele-

ga politica e della democrazia rappresentativa o di altro tipo).

Per quanto riguarda invece i candidati, in tutto 223 tra Comune e Municipi, uno studio condotto dall'Unità di Ricerca Comunicazione e Sviluppo del Dipartimento di Sociologia e Comunicazione dell'Università "La Sapienza" ne ha approfondito le storie migratorie e l'esperienza elettorale: sono emersi alcuni elementi comuni che sembrano caratterizzare molte delle persone intervistate.

In primo luogo i candidati romani hanno dichiarato di non aver avuto esperienze di volontariato né di attivismo politico nel paese di origine, se non quando provenienti da paesi governati da dittature e governi oppressivi: nel primo caso l'impegno politico-sociale è iniziato qui in Italia, nel secondo è stato una sorta di proseguimento e di rielaborazione del precedente attivismo in forme diverse e adeguate al nuovo contesto. In molti, invece, dichiarano di essere stati e di continuare ad essere impegnati nell'associazionismo e nel sociale in Italia, molto più di quanto lo fossero nei propri paesi prima di migrare.

L'attivismo nel campo del sociale influenza notevolmente il modo in cui i candidati interpretano il loro ruolo politico e in cui si propongono agli elettori, quasi che la precedente vocazione sociale venga ora trasposta in campo politico. Anche i temi delle campagne elettorali sono stati incentrati su questioni prettamente sociali (diritti e assistenza legale, casa, multiculturalismo ed istruzione, donna), legate alle condizioni di vita dei migranti in Italia, a partire da una comunanza di vissuti che i candidati sentono di condividere con i potenziali elettori, aldilà e oltre le identità nazionali.

Sembra che la scelta della partecipazione alle elezioni in qualità di candidato sia spesso determinata da una spinta della comunità di appartenenza, da una scelta che la comunità ha espresso già in partenza attraverso il canale più informale delle reti amicali e sociali, che si conferma essere anche il principale canale usato nel corso della campagna elettorale per raccogliere consensi e per farsi conoscere (Università degli Studi "La Sapienza", Dipartimento di Sociologia e Comunicazione, 2004).

### 6.2.2 I risultati

I primi quattro consiglieri comunali eletti sono risultati: Rusu Ionut Gabriel (rumeno) per l'Europa con 513 voti (2,7%), Taboada Zapata Santos (peruviano) per le Americhe con 363 voti (1,9%), Darif Aziz (marocchino) per l'Africa con 271 voti (1,4%) e Tobias Perez Irma (filippina) per

## 6. L'esperienza della capitale

---

l'Asia/Oceania, passata con 1.245 voti (6,6%) al posto di un altro filippino, Romolo Sabio Salvador, che pur avendo avuto in assoluto il numero di voti più elevato, 2.539 pari al 14,14%, per regolamento ha dovuto cedere il proprio posto alla prima eletta delle donne (dati rinvenuti in <http://www.comune.roma.it>).

I quattro consiglieri partecipano alle sedute del Consiglio comunale, ma non percepiscono alcun gettone di presenza, a differenza dei consiglieri italiani. Dopo un primo periodo in cui non hanno avuto una propria sede di lavoro, ora hanno un ufficio in cui operare e incontrare la cittadinanza, strumento di base ed essenziale per poter esercitare una qualsiasi attività, ancor più quando si tratti di una funzione pubblica e politica come quella che ricoprono i consiglieri aggiunti.

In ogni Municipio, inoltre, è stato eletto un consigliere aggiunto, ma in questo caso non è stato usato il criterio della provenienza geografica, sulla base di una supposta maggiore rilevanza del legame con il territorio a livello di rappresentanza municipale rispetto al peso del continente d'origine. Il risultato è stata l'elezione di 17 consiglieri di origine asiatica (9 filippini, 6 bengalesi, 2 srilankesi) e solo di un consigliere del Mali nel Municipio VII e di uno albanese nel Municipio III.

Gli asiatici si sono distinti non solo per numero di iscritti alle liste elettorali e di votanti, ma anche per aver presentato il più alto numero di candidati al Consiglio comunale. Dei candidati al Comune, infatti, 22 su 51 provenivano dall'Asia/Oceania (di questi 7 erano del Bangladesh e 6 delle Filippine), 14 dall'Africa, 8 dall'Europa e 7 dalle Americhe.

In generale i cittadini del sud est asiatico sono stati i più partecipi al voto, con percentuali superiori al 40%, diversamente da polacchi, rumeni e nord africani che hanno dimostrato un grado di partecipazione minore.

Stupisce, in particolare, la scarsa partecipazione dei rumeni: pur trattandosi della prima comunità a Roma, nella graduatoria delle comunità che più hanno risposto all'appello al voto ha ottenuto solo il settimo posto.

La bassa partecipazione dei rumeni potrebbe essere stato il risultato di più fattori che qui proviamo a ipotizzare, sottolineando che si tratta solo di ipotesi tutte da verificare e approfondire: comunità ancora troppo giovane per poter rispondere ai requisiti di accesso al voto (seppure si trattasse di requisiti non troppo elevati); comunità di più recente insediamento e, per questo, ancora alla ricerca di un miglioramento delle condizioni economiche e sociali, prima ancora che dei diritti politici; disinteresse per lo strumento

del voto; minore capacità o interesse da parte delle associazioni "nazionali" di riferimento e delle reti informali di innescare meccanismi di informazione tra i potenziali elettori; bassa propensione alla stabilizzazione. Le ipotesi proposte, parziali e forse azzardate, richiederebbero un approfondimento sociologico di carattere qualitativo, non solo all'interno della comunità rumena ma nei confronti di tutta la popolazione migrante stabilmente presente a Roma.

L'affluenza, infatti, non è stata particolarmente elevata in generale, gli iscritti alle liste sono stati il 10% dei migranti che ne avevano potenzialmente diritto, una percentuale alquanto deludente, che potrebbe anche essere attribuita a un'insufficiente livello di informazione rispetto a un evento assolutamente nuovo per la città e per la popolazione migrante che vi soggiorna. E' apparsa infatti carente la comunicazione dell'evento da parte dei mass media italiani e locali, che ne hanno parlato poco e in gran parte solo a elezioni concluse, spesso anche con toni più dettati dalla curiosità per un evento considerato "altro" che in termini politico-sociali riguardanti l'intera cittadinanza.

### ***Il rapporto con la politica***

*Se io fossi stato eletto avrei lavorato da subito all'interno di un gruppo, per raggiungere almeno queste cose. Non è che puoi fare da solo, devi lavorare all'interno dei gruppi che contano, altrimenti non farai mai politica. Devi per forza appoggiarti ai partiti politici, altrimenti da solo non conti niente. Purtroppo è andata così, è andata male, ma speriamo che nelle prossime elezioni ci sarà un altro regolamento. Noi stiamo pensando ora di proporre la Consulta per gli immigrati in ogni Municipio e speriamo che attraverso questa Consulta, in accordo con i partiti politici, riusciremo a fare dei cambiamenti. Noi speriamo di far eleggere dei consiglieri veri, non finti come questi ma con diritto di voto, è a questo che puntiamo, perché se alle prossime elezioni ci si presenterà come si sono presentati ora, io sicuramente non partecipo (candidato non eletto).*

---

## 7. Interviste ai rappresentanti dei migranti in Italia

### 7.1 Consiglieri aggiunti, Consulte, Consigli di stranieri e diritto di voto: 11 contesti territoriali

Abbiamo approfondito il tema della rappresentanza migrante anche attraverso la voce di migranti eletti in diverse realtà italiane e particolarmente significativi, raccogliendone testimonianze e pareri così da indagare, accanto alle differenze tra i vari modelli sperimentati e alle pratiche che i rappresentanti attuano dentro gli spazi loro riconosciuti, il senso che gli stessi attribuiscono alla delega elettorale e alla possibilità di votare in Italia.

Quella che segue è l'analisi di una serie di interviste che, pur condotte con modalità aperta, sono state focalizzate su alcuni temi considerati di maggiore interesse per la loro significatività: precedenti impegni in ambito politico o sociale, argomenti della campagna elettorale, contatto e comunicazione con gli elettori, rapporto tra tempo di lavoro remunerato e tempo dedicato al ruolo di rappresentanza, volontà di rappresentare il proprio gruppo nazionale o tutti quanti i migranti, parere sul proprio ruolo e proposte.

Le domande ritenute prioritarie sono state rivolte a tutti i testimoni privilegiati oggetto dell'indagine, così da poter comparare le diverse testimonianze e coglierne similitudini e differenze.

I testimoni privilegiati intervistati ricoprono il ruolo di consiglieri aggiunti o di presidenti di Consulte e di Consigli di stranieri presso diverse amministrazioni locali italiane (Comuni ma anche Province), distribuite su tutto il territorio nazionale.

## 7. Interviste dei rappresentanti dei migranti in Italia

---

Le regioni e le relative amministrazioni rappresentate sono:

*per il Nord Italia:* Trentino Alto Adige (Comune di Bolzano), Veneto (Comune di Padova), Emilia-Romagna (Comune di Forlì, Comune di Modena);

*per il Centro Italia:* Toscana (Comune di Firenze), Marche (Comune di Ancona), Lazio (Comune di Roma);

*per il Sud Italia:* Campania (Provincia di Caserta), Puglia (Comune di Lecce).

Primo elemento comune a tutti gli intervistati è l'essere stati nominati attraverso pubbliche e libere elezioni aperte a tutti i migranti regolarmente residenti nei rispettivi territori.

Consiglieri e rappresentanti degli stranieri, inoltre, non hanno un potere decisionale, possono partecipare agli organismi dell'amministrazione locale con sola funzione consultiva e propositiva, ma senza diritto di voto.

Alcuni degli intervistati sono consiglieri aggiunti all'interno di organi politici già esistenti (Consigli comunali o provinciali), altri sono consiglieri all'interno di apposite Consulte di migranti, altri ancora sono consiglieri all'interno di Consigli delle comunità straniere (il caso più complicato ed esplicitamente costruito sul principio della rappresentanza per appartenenza nazionale è rappresentato da Padova, dove vi sono sei Consigli delle Comunità straniere, uno per ciascuna delle comunità nazionali individuate, e una Consulta cittadina di cui fanno parte anche rappresentanti e Assessori dell'amministrazione locale).

Abbiamo infine intervistato due rappresentanti locali, il consigliere al Comune di Genova Massimiliano Morettini e l'Assessore alle Politiche Sociali di Venezia Giuseppe Caccia, in qualità di testimoni privilegiati di Enti locali che stanno lavorando all'introduzione, nelle consultazioni amministrative, dell'elettorato attivo e passivo dei migranti residenti in città.

### 7.1.1 Chi e perché si candida

I testimoni intervistati sono in tutto 10, dei quali 8 uomini e 2 donne. L'età media è di 44 anni, la durata della permanenza in Italia di 19 anni di soggiorno.

Per quanto riguarda le aree di provenienza quattro persone arrivano dall'Africa (Costa d'Avorio, Senegal, Nigeria e Mali), quattro dall'Asia (Manila, Filippine, Giordania e, di nuovo, Filippine), due dall'Europa (Albania e Romania).

Solo uno degli intervistati ha dichiarato di non appartenere ad alcuna associazione o gruppo di altro tipo, ma ha comunque lavorato nel sociale e ha avuto esperienze in ambito sindacale. Tutti gli altri hanno fatto o fanno

## 7. Interviste dei rappresentanti dei migranti in Italia

---

parte di una qualche associazione o organizzazione: 7 appartengono a organizzazioni di carattere nazionale; uno fa parte di un movimento di carattere misto (composto da italiani e stranieri insieme); un altro intervistato, oltre a varie esperienze di associazionismo, collabora in qualità di esperto con l'Organismo Nazionale di Coordinamento per le Politiche di Integrazione Sociale degli stranieri del CNEL e, avendo ottenuto la cittadinanza italiana, si è candidato alle elezioni amministrative di Modena; un altro consigliere è anche attivista del centro sociale della città, uno spazio politico-sociale autogestito che, tra le altre attività, lavora anche con migranti e rifugiati.

Emerge molto forte, anche solo guardando alle storie personali, il nesso tra l'esperienza dell'associazionismo o del lavoro sociale e l'approccio alla politica, probabilmente anche perché l'assenza in Italia di un reale accesso al piano decisionale della politica ha trovato come espressione politico-sociale alternativa quella dell'organizzazione dei migranti in associazioni e forme comunitarie di autorappresentazione.

Un'altra ragione per cui risulta così diffusa tra i candidati la presenza di persone che lavorano all'interno del terzo settore, in particolare a contatto con i migranti, è che quasi tutti i nostri intervistati partono da una formazione medio-alta, integrata con corsi professionali e di specializzazione conseguiti in Italia, molto spesso proprio nell'ambito del terzo settore e nel campo della mediazione socio-culturale. Anche questo aspetto non è disgiunto dalla scelta di candidarsi, come ha sottolineato il consigliere per l'Europa al Comune di Roma (Ionut Gabriel Rusu), che ha tracciato una continuità tra la sua attività di volontariato con i migranti e la decisione di farsi portavoce degli stessi a livello istituzionale.

Tre degli intervistati hanno anche attraversato il mondo del sindacalismo, in qualità di esperti dell'area immigrazione o nell'ambito lavorativo, come l'ex vice presidente della Consulta comunale dei cittadini stranieri e apolidi residenti a Modena (Olumide Suraju Okunuga), delegato sindacale sul posto di lavoro, o la consigliera per l'area asiatica al Comune di Roma (Irma Tobias Perez), che fa parte di un'associazione in difesa dei diritti dei lavoratori stranieri, in particolare nell'ambito del settore domestico, o il consigliere aggiunto al Comune di Lecce (Albeetar Fadl) che, oltre che con associazioni e istituzioni di vario tipo, ha collaborato anche con i sindacati.

Nel paese d'origine quasi nessuno ha avuto esperienze di carattere politico, se non per via indiretta, come nel caso del presidente della Consulta comunale dei cittadini stranieri non comunitari di Forlì (Cisse Lancine), che

## 7. Interviste dei rappresentanti dei migranti in Italia

---

in Costa d'Avorio ha aiutato nella campagna elettorale due parenti candidati a livello locale. Più esplicito l'impegno nella politica della presidente del Consiglio degli stranieri del Comune di Firenze (Divinia Capalad), che nelle Filippine ha ricoperto la carica di assessore di Municipio e, ancor prima, all'età di 15 anni, è stata presidente dei giovani del suo quartiere.

Più frequente il caso di precedenti impegni di carattere sociale nei paesi d'origine, in un caso nell'ambito della cooperazione in Senegal (Malck Diaw, presidente del Consiglio provinciale dei rappresentanti degli stranieri immigrati di Caserta), nel caso dei testimoni più giovani all'interno di movimenti o organizzazioni studentesche (Tritan Myftiu, presidente della Consulta degli Immigrati di Bolzano e Tourè Belco, componente dei Consigli delle comunità straniere di Padova).

Un altro intervistato (Morillo Mantilla Modesto, consigliere straniero aggiunto al Comune di Ancona), al di là del ruolo di consigliere, continua a militare all'interno di un'associazione presente in diversi paesi con la funzione di seguire gli studenti universitari filippini nel mondo e al cui interno era attivo già quando viveva a Manila.

Nessuno degli intervistati è approdato alla candidatura per caso, seppure il percorso che li ha portati all'esperienza elettorale non sia quello classicamente definibile come politico. Nonostante abbiano assunto su di sé una responsabilità di carattere politico, entrando a far parte di organi consiliari istituzionali, molti dei nostri testimoni si dichiarano lontani e indipendenti dalla politica e dagli schieramenti partitici, visti come ostacoli all'unità degli stranieri e all'affermazione dei loro diritti. Tale interpretazione non è esente da difficoltà di interazione con i consiglieri italiani, come fa notare il consigliere aggiunto al Comune di Lecce:

*Molte volte dipende anche dal soggetto eletto il cercarsi uno spazio e il non essere schiacciato tra maggioranza e opposizione, perché noi non siamo legati a una parte politica e molte volte c'è una difficoltà di collocazione da parte dei colleghi, e quindi cerco di chiarirmi con l'uno e l'altro e far capire il mio ruolo, quello di portavoce delle comunità che non risolve definitivamente i problemi (A.F.).*

La distanza dalla politica è espressa in modo molto netto dalla presidente del Consiglio degli stranieri del Comune di Firenze, che così descrive la campagna elettorale:



## 7. Interviste dei rappresentanti dei migranti in Italia

---

*Ci siamo presentati come indipendenti, come lista di filippini, non siamo legati a nessuna parte politica, abbiamo fatto questa lista da soli. Eravamo in sette e ne sono stati eletti sei, solo uno non è entrato. Abbiamo scelto il nome della lista, "W Filippine", e non abbiamo mai pensato che questa cosa facesse parte della politica (D.C.).*

La stessa in seguito confessa che lei e gli altri candidati della lista, presentatisi in sette con una campagna elettorale comune e non individuale, solo dopo l'elezione hanno capito che il fine era entrare a far parte di un organo politico di rappresentanza di tutti gli stranieri. Inizialmente avevano creduto si trattasse solo di uno strumento volto a far sentire la voce dei filippini e avevano deciso di partecipare in quanto parte della popolazione straniera della città.

Emerge una visione negativa della politica, intesa come materia di pertinenza dei partiti e di una classe di specialisti cui non si sente di appartenere e alla quale si preferisce l'assunzione di un ruolo dal carattere più esplicitamente sociale, di presa di parola non perché esperti di qualcosa, ma in quanto migranti, voce proveniente direttamente dal soggetto sociale che si vuole rappresentare. Una domanda che ci sembra di poter interpretare non tanto e non solo come richiesta di accesso alla sfera della politica istituzionale, piuttosto come strumento atto ad assicurare visibilità sociale e piena cittadinanza.

Siamo di fronte a una prima contraddizione, o comunque a una diversa interpretazione del ruolo politico, da una parte i rappresentanti degli stranieri si dicono esterni alla politica (fatta evidentemente coincidere *tout court* con il mondo dei partiti), dall'altra sono di fatto i rappresentanti di una parte di popolazione in cerca di diritti politici, spesso li rivendicano loro stessi e, in ogni caso, ricoprono un ruolo istituzionale negli spazi della politica italiana. La contraddizione, forse, può spiegarsi con un diverso senso attribuito alla politica e al ruolo di consigliere e rappresentante: non un'arena o uno spazio per specialisti, ma uno strumento che permetta loro di farsi espressione di quei diritti e quei bisogni che, se negati o non espressi, condizionano materialmente la qualità di vita e la condizione sociale dei migranti.

Più che la politica, è l'associazionismo a ricoprire il ruolo principale nella costruzione della partecipazione e, concretamente, nell'organizzazione della campagna elettorale. Un esempio esplicito di ciò è il caso di Bolzano,

il cui presidente della Consulta dichiara:

*Sono il presidente dell'associazione degli albanesi di Bolzano, che ha tre consiglieri nella Consulta. Le associazioni hanno avuto un po' il ruolo che hanno i partiti nelle elezioni del Consiglio comunale: la nostra associazione ha proposto sette candidati e ha fatto un'unica campagna elettorale (T.M.).*

Centrale, ma diversamente inteso, risulta il ruolo dell'associazionismo nella testimonianza del consigliere per l'Europa al Comune di Roma:

*Sono rappresentante del movimento "Genti di pace", promosso dalla Comunità di S. Egidio, che raggruppa persone che vengono da 120 paesi diversi. Anche per questo la mia vittoria è stata doppia, primo perché una comunità cattolica ha creduto e sostenuto un cristiano ortodosso e poi per l'aspetto democratico di queste elezioni, perché io sono stato votato da persone che provengono da oltre 120 paesi. Da ciò si evince anche l'unità degli stranieri, il loro, il nostro forte desiderio di stare insieme e di essere uniti per lottare per gli stessi principi (I.G.R.).*

La testimonianza sottolinea come, seppure la spinta a candidarsi sia venuta da un'associazione, dunque da un'istanza in qualche modo parziale, proprio la composizione interetnica della stessa associazione sia ritenuta la garanzia di una rappresentanza il più possibile universale.

### 7.1.2 I temi della campagna elettorale

Una delle domande poste a tutti i rappresentanti è stata volta ad indagare i principali argomenti della campagna elettorale, i temi con cui ciascuno si è presentato all'elettorato. Sono emerse diverse affinità e, accanto a queste, delle specificità con cui alcuni candidati si sono distinti dagli altri.

Non si può trascurare, poi, che le specificità del contesto territoriale in cui il programma elettorale va a inserirsi necessariamente apportano elementi in più e dal carattere situato, che vanno a sommarsi a quel nucleo di problemi e bisogni che la popolazione migrante vive e condivide su tutto il territorio nazionale.

Un primo grande tema comune alla gran parte delle campagne elettorali è quello dei **diritti dei migranti** e della loro difesa. In questa macro-area abbiamo deciso di far rientrare più argomenti, diversi tra loro ma riconduci-

bili alla sfera dei diritti di cittadinanza:

la questione abitativa, esplicitamente citata dalla metà degli intervistati (questione che va dalla prima accoglienza, all'accesso all'edilizia pubblica, al mutuo agevolato per l'acquisto della casa, al problema dei campi per la popolazione Rom);

il lavoro (in molti si propongono di accompagnare ed informare i migranti su questo tema, ma c'è anche chi pone il problema dell'accesso a una formazione professionale adeguata al mercato del lavoro locale, fino al problema specifico del lavoro ambulante e delle relative licenze);

la scuola e il diritto allo studio (argomento elettorale di tre degli intervistati, anche in relazione alla rigidità dei requisiti richiesti agli studenti universitari per ottenere il rinnovo dei permessi di soggiorno);

il diritto di voto (sottolineato da due dei rappresentanti ascoltati);

la tutela sanitaria (in realtà esplicitamente richiamata solo da uno degli intervistati);

il diritto di soggiorno per tutti (nominato solo dal consigliere di Caserta, che ha sintetizzato così tutta la sua campagna elettorale).

Un tema menzionato quasi da tutti è quello dei **permessi di soggiorno**, e in un caso anche dei certificati di residenza (strettamente connessi al tema del rinnovo dei permessi), soprattutto in merito ai tempi di rinnovo e ai problemi aperti con le questure. Tra tutti i testimoni privilegiati più della metà riporta questo tema come uno dei punti essenziali del proprio programma elettorale, probabilmente perché direttamente collegato alle concrete possibilità di lavoro, di stabilizzazione e di integrazione dei migranti, anche dopo molti anni di permanenza in Italia.

Altro argomento di cui ci si fa promotori è quello dei **servizi sociali**, riportato da diversi candidati seppure con diverse articolazioni: si va dall'implementazione dell'integrazione e dell'inserimento sociale (in un caso il ruolo di consigliere è inteso anche come guida per risolvere i problemi personali dei migranti), alla necessità di asili nido per i minori, dalla previsione della mediazione socio-culturale nei servizi pubblici, alla formazione degli operatori che lavorano a diretto contatto con i migranti, dal proposito di farsi "cerniera" e canale di conoscenza e comunicazione tra migranti e istituzioni pubbliche, alla creazione di luoghi di incontro e aggregazione per gli stranieri, fino al proposito di offrire assistenza e informazione.

## 7. Interviste dei rappresentanti dei migranti in Italia

---

Si tratta, come si vede, di una vasta gamma di proposte e problematiche, tutte però attinenti alla sfera dei servizi sociali e culturali indispensabili alla vita di una società chiaramente interculturale e complessa.

Solo due consiglieri (quello di Forlì e la consigliera al Comune di Roma) nominano tra i temi della campagna elettorale il **diritto di voto**, anche se sono in molti a parlarne nel corso dell'intervista come obiettivo finale da conquistare o come tema su cui si è lavorato durante il mandato elettorale.

In un caso poi, pur non nominando un qualche diritto definito, la persona intervistata ha individuato il senso primo della propria campagna nella promozione di un protagonismo e di una partecipazione attiva dei migranti alla vita italiana.

Ci si domanda come mai, pur essendo quello dell'elettorato locale attivo e passivo un bisogno avvertito da molti, in pochi lo abbiano previsto come argomento della campagna elettorale e conquista su cui lavorare durante il mandato. Resta comunque la centralità data da tutti all'argomento del voto nel corso delle interviste, che sottolinea da una parte l'importanza degli organi consultivi istituiti fino ad oggi, dall'altra la loro limitata capacità di incidenza e la loro importanza solo in vista di un percorso che porti al suffragio riconosciuto a tutti i residenti. Esplicita è stata la consigliera aggiunta per l'area asiatica del Comune di Roma:

*Questo ruolo non sarà riconosciuto fino a quando non ci sarà il diritto di voto come diritto di tutti i cittadini, il diritto di voto per tutti gli immigrati. La sperimentazione fatta deve portare a dare il voto agli immigrati nella vita politica romana. Altre città in Italia si stanno muovendo per arrivare a qualcosa di più concreto: avere il diritto di voto come ogni cittadino. Solo che la Costituzione italiana non permette ancora questo diritto, è il governo italiano che ci deve pensare (I.T.P.).*

Anche il tema del dialogo con la cittadinanza autoctona, del confronto con gli italiani, non sembra molto rappresentato, l'unico a parlarne in modo esplicito è il presidente della Consulta di Forlì, Cisse Lancine. Ne parla invece in maniera indiretta il consigliere di Bolzano, quando dice di essersi impegnato per cambiare l'immagine negativa degli albanesi in città, con un'attenzione che, pur guardando ai residenti italiani, è tutta centrata sullo specifico del proprio gruppo nazionale.

Un'attenzione alla popolazione autoctona sembra averla avuta anche l'ex

vice presidente della Consulta di Modena, che durante il mandato elettorale si è impegnato nell'incentivare un'informazione corretta volta a prevenire o decostruire l'immagine negativa dello straniero, troppo facilmente identificato con il criminale o la prostituta.

Altri due intervistati parlano di inserimento e integrazione come di questioni attinenti, invece, alla popolazione migrante, alla difficoltà di adattamento e inserimento dei migranti nella "nuova" società.

E' però anche vero che, se riconosciamo al concetto di integrazione un'accezione ampia, in cui rientrano tutte le questioni riportate sopra in merito ai diritti e ai servizi pubblici, emerge una forte e comune richiesta di rinnovamento e ridefinizione dei diritti dei migranti, rivolta alla pubblica amministrazione e alle istituzioni locali.

Inevitabilmente i temi delle campagne elettorali non si limitano alla politica locale e alla vita cittadina, attraversano anche questioni di chiara competenza nazionale, ma che condizionano la vita quotidiana, quindi anche municipale, di ogni migrante. Per questo motivo accade anche che, nello svolgimento del proprio ruolo, molti consiglieri abbiano proposto mozioni su temi come i permessi di soggiorno o l'acquisizione della cittadinanza, che sono invece materie di competenza del governo nazionale. Del resto già durante la campagna elettorale la metà dei candidati aveva inserito tra i temi più importanti i problemi connessi all'ottenimento e al rinnovo del permesso di soggiorno.

Si potrebbe interpretare questo dato come una scarsa conoscenza del sistema legislativo e politico italiano, come un'ingenuità politica, ma lo si può anche leggere come un segnale di pressione politica su scala nazionale, una richiesta di piena cittadinanza sociale, anche attraverso i canali offerti dalle istituzioni locali. Sarà compito dei Consigli comunali italiani e delle amministrazioni locali raccogliere tale pressione e farsi eventualmente portavoce di tali segnali presso i livelli nazionali della politica italiana.

### **7.1.3 Modelli di rappresentanza: propositi e pratiche**

Un livello di analisi che abbiamo deciso di approfondire è relativo al tipo di rappresentanza fino ad oggi proposto per la popolazione migrante, indagato in parte attraverso l'analisi dei meccanismi elettorali costruiti dagli Enti locali, ma in gran parte sulla base dell'approccio e degli obiettivi degli stessi candidati.

Abbiamo chiesto ai testimoni intervistati come abbiano condotto la cam-

pagna elettorale, con quali mezzi e in quali luoghi, a quale elettorato si siano rivolti (gli stranieri tutti o solo la propria comunità nazionale), con chi abbiano avuto maggiori contatti durante la carica di rappresentante degli stranieri (se con i propri connazionali o anche con altri gruppi). Dalle risposte raccolte si è cercato di dedurre quale sia la rappresentanza che i consiglieri aggiunti intendono realizzare, quale e quanto spazio sia lasciato ai singoli consiglieri dal modello istituzionalmente previsto e costruito, quanto siano coerenti il livello delle dichiarazioni di principio e quello della concreta messa in opera della campagna elettorale e del successivo mandato elettorale.

In più della metà dei casi analizzati non sembra essere stata approntata una particolare campagna elettorale, chi si è candidato era già conosciuto in quanto attivo nell'ambito del lavoro associativo o sociale, qualche volta la persona è addirittura stata spinta alla candidatura dalla stessa comunità di appartenenza. In molti dicono di non aver avuto troppe difficoltà nel contattare i migranti, perché già conosciuti tra gli stessi. I consiglieri dei Comuni più piccoli sottolineano come in posti di dimensioni limitate i migranti siano meno numerosi e si conoscano quasi tutti (come dichiarato dai rappresentanti di Forlì e di Bolzano).

In simili casi il voto appare, più che una scelta effettuata sulla base di un programma elettorale, un atto di fiducia nei confronti di una persona che si conosce personalmente e con cui si condivide una stessa esperienza di vita.

*Io ero già conosciuto tra gli stranieri perché ero nel commercio, avevo un ristorante, ero qui già da 27 anni: sono stato uno dei primi arrivati della comunità filippina. Sono abbastanza inserito anche tra immigrati di altri paesi. Ho fatto un po' di volantini, ma è stata una cosa in più, perché tutti sanno che io aiuto, già prima ho aiutato tanti, anche gente non del mio paese, migranti in transito, di passaggio o che ho aiutato per il lavoro, anche prima di diventare consigliere (M.M.M.).*

Riemerge ancora una volta la centralità del canale comunitario, familiare, amicale e dell'associazionismo nei meccanismi con cui si rappresenta e si concretizza la partecipazione politica dei migranti.

Nei casi di Bolzano e Firenze gli intervistati si sono candidati all'interno di una lista di connazionali e, di conseguenza, hanno costruito la campagna elettorale come gruppo: nel caso di Bolzano facevano tutti capo alla stessa

## 7. Interviste dei rappresentanti dei migranti in Italia

---

associazione "etnica" ed è stata l'associazione a preparare la campagna elettorale, nel caso di Firenze si è trattato di una lista nazionale autonoma, sganciata da associazioni o gruppi, quasi spontanea.

I mezzi di diffusione del proprio nome e del proprio programma sono stati, per quasi tutti gli intervistati (9 su 10), volantini, depliant e manifesti autoprodotti e realizzati con poche spese: un testo stampato in casa e poi fotocopiato per essere distribuito nei luoghi d'incontro più frequentati dai migranti.

La scelta degli spazi e delle modalità di contatto non è esente dal tipo di rappresentanza che si vuole realizzare: c'è che si rivolge in generale ai migranti residenti sul territorio (8 dei nostri testimoni), anche andando direttamente nelle case dei potenziali elettori, e chi si rivolge specificatamente alla propria comunità nazionale (2 intervistati). Quando questo accade comunque non si ritiene di trascurare gli altri gruppi nazionali, perché, come gli intervistati fanno notare, gli organismi consultivi di cui si fa parte sono costruiti in modo che ciascun gruppo abbia comunque una rappresentanza.

Sembra che i migranti e i loro rappresentanti, quando costretti a relazionarsi con regolamenti elettorali costruiti sul principio dell'appartenenza nazionale, cerchino di muoversi dentro tale sistema così da raggiungere, comunque, una rappresentanza il più possibile equilibrata: o ci si rapporta sin dall'inizio a tutta la popolazione migrante, o ci si confronta con i rappresentanti dei diversi gruppi comunitari, attraverso un'ulteriore mediazione della rappresentanza.

Solo il presidente della Consulta degli immigrati di Bolzano ha manifestato un'assunzione piena e una sorta di rivendicazione della rappresentanza comunitaria, decidendo sin dalla preparazione della campagna elettorale di scrivere i volantini nella sola madrelingua albanese, perché era al proprio gruppo nazionale che intendeva rivolgersi.

*E' stato un voto su base etnica, noi ci siamo rivolti in albanese agli albanesi, anche se era possibile votare per nazionalità diverse dalla propria, ma credo che più del 90% dei votanti abbiano votato sulla base dell'etnia di appartenenza, si è votata l'etnia, probabilmente anche tra gli arabi per via della comunanza religiosa. Del resto a Bolzano c'è un partito tedesco che, pur partecipando alle elezioni e alla politica locale, fa campagna elettorale esclusivamente in tedesco, quindi non stupisce, è una cosa normale, anche AN fa*

## 7. Interviste dei rappresentanti dei migranti in Italia

---

*solo campagna elettorale in italiano e, come ho detto, i piccoli partiti tedeschi la fanno solo in tedesco (T.M.).*

A parte questo caso, i nostri testimoni parlano di una rappresentanza che, più che assicurare diritti di parte e nazionali, sia orientata a riconoscere la presenza migrante nella nostra società e a garantirne l'accesso a tutte le sfere della vita comune. Il ricorso ai parametri dell'appartenenza nazionale non sono assenti, ma più che il frutto di una scelta sembrano l'esito dei meccanismi istituzionali con cui l'Italia continua a classificare le persone sulla base della cittadinanza nazionale, piuttosto che della cittadinanza di residenza. Tali meccanismi inducono i migranti a rappresentarsi sulla base del paese o del continente di provenienza, ma appaiono in tutta la loro inadeguatezza quando i migranti si esprimono su un piano di conquiste e di prospettive per il futuro. Durante il mandato il contatto con l'elettorato viene mantenuto spesso attraverso il canale associativo e comunitario: contatti con le associazioni dei migranti e con i *leaders* di comunità, in qualità di portavoce dei bisogni migranti.

Nei casi in cui l'Ente locale abbia fornito ai rappresentanti degli stranieri una sede di lavoro, questa diventa anche il luogo di incontro tra i migranti e i propri rappresentanti, dove i primi possono portare le proprie istanze e i secondi essere contattati più facilmente. Qualche rappresentante ha dichiarato di continuare anche a recarsi di persona nei luoghi di incontro dei migranti per lasciare il proprio recapito telefonico o altro tipo di contatto, anche quando vi sia una sede ufficiale dei consiglieri stranieri (I.T.P.).

In tutti i Comuni o Province indagati i rappresentanti degli stranieri da noi intervistati dichiarano di aver avuto una sede in cui lavorare e ricevere la cittadinanza; solo a Padova è stata denunciata l'assenza di un ufficio, il carico di telefonate e spese da parte dei rappresentanti e il mancato sostegno da parte della giunta. Negli altri casi esaminati i rappresentanti hanno una sede, ma nel caso di Forlì questa non è aperta al pubblico (che può invece rivolgersi al centro servizi stranieri del Comune), mentre a Roma è stata assegnata solo dopo alcuni mesi e, secondo uno degli intervistati, è ancora poco funzionale a causa della mancanza di internet e di un personale di segreteria.

Si sono volute indagare anche le condizioni materiali in cui i rappresentanti esercitano il loro mandato, avendo ritenuto la previsione o l'assenza di un contributo economico per il mandato strettamente connesso alla neces-



sità di svolgere anche un'altra attività che produca reddito. Tutti dicono di dover lavorare per vivere, anche perché sono rari i casi in cui sia previsto un qualche tipo di compenso. I nostri testimoni dichiarano di riuscire a fare entrambe le cose, anche perché non hanno margini di scelta, devono lavorare per guadagnarsi da vivere e per ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno, ma tutti sottolineano la difficoltà di conciliare le due attività e la necessità di organizzarsi. Chi può usufruirne, usa le ferie maturate dal lavoro ufficiale per assolvere alle responsabilità di rappresentante istituzionale degli stranieri, deve cioè rinunciare al riposo guadagnato dal lavoro retribuito per dedicarsi al ruolo di consigliere, come dichiarato dall'ex vice presidente della Consulta di Modena e dal presidente generale dei Consigli delle Comunità straniere di Padova.

Emergono anche interessanti soluzioni collettive, volte a dividere il lavoro tra tutti i consiglieri e a sveltirlo, attraverso l'organizzazione del lavoro in commissioni tematiche, oppure organizzandosi settimanalmente (come accade a Caserta).

### 7.1.4 Valutazioni e proposte

Abbiamo chiesto a tutti gli intervistati, in ragione della loro esperienza di rappresentanti degli stranieri all'interno di organi istituzionali con funzione consultiva, di esprimere una valutazione su tali forme di rappresentanza e di proporre eventualmente dei cambiamenti o delle innovazioni di carattere migliorativo.

La gran parte dei rappresentanti ha sottolineato aspetti positivi ma anche aspetti negativi del proprio ruolo, in particolare in molti hanno valutato gli organi consultivi di cui fanno parte in relazione alle prospettive che aprono per il diritto di voto attivo e passivo riconosciuto a tutti i residenti, di qualsiasi cittadinanza. L'importanza di consiglieri aggiunti, Consulte e Consigli degli stranieri, quindi, è riconosciuta più per le possibilità di partecipazione politica che apre per il futuro, che per un reale potere del ruolo attuale.

Tra gli aspetti positivi sono emersi i seguenti:

importanza degli organi consultivi purché usati al meglio e posti dall'amministrazione nelle condizioni di funzionare, non se istituiti al solo scopo di ottenere una buona pubblicità;

## 7. Interviste dei rappresentanti dei migranti in Italia

---

importanza della base elettiva degli organi, che conferisce loro un peso maggiore di quello che possano esercitare un semplice cittadino o il presidente di un'associazione, per il fatto di esprimere un mandato elettorale e di essere una voce che nasce dai migranti;

presenza di rappresentanti stranieri nelle amministrazioni locali, così da influenzarle, in negativo o in positivo, e da dare visibilità sociale alla popolazione migrante;

apertura e consolidamento di canali e collaborazioni con le istituzioni, i servizi per i migranti, le questure, le pubbliche amministrazioni, al fine di cercare soluzioni a problematiche che riguardano non solo gli stranieri, ma tutta la città;

attivazione di istituti che avvicinano i migranti alla politica, permettendo loro di confrontarsi con il panorama politico italiano;

realizzazione di un passo avanti verso l'integrazione;

istituzione di organi che permettono agli immigrati di avere dei portavoce nei confronti dei consiglieri italiani, anche se di fatto dipenderà dal governo italiano e dalla Costituzione l'istituzione o meno del vero diritto di voto.

Sono nominati, invece, come aspetti negativi i seguenti fattori:

esclusione dal diritto di votare nei Consigli locali per i quali sono stati eletti;

non previsione di un gettone di presenza, né tanto meno di uno stipendio, fattore che costringe i rappresentanti a conservare il proprio lavoro e a svolgere almeno due attività contemporaneamente;

mancanza, nel caso di Padova, di un diritto a intervenire nel Consiglio comunale, cui i consiglieri delle comunità dovevano riferire il lavoro fatto solo una volta all'anno, al punto che il consigliere intervistato ha sostenuto che è praticamente mancata una qualsiasi forma di collaborazione con la giunta comunale;

limitazione del diritto di espressione alle sole questioni legate all'immigrazione, laddove ci si sente cittadini della società in cui si vive e ci si vorrebbe poter esprimere su tutto ciò che riguarda la vita locale.

Abbiamo infine chiesto quali innovazioni o miglioramenti i rappresentanti apporterebbero all'attuale sistema. Sono emerse due proposte:

il consigliere intervistato per Caserta propone di estendere il Consiglio degli Stranieri in tutta Italia, o comunque di confrontarsi al fine di istituire una sola figura che sia presente su tutto il territorio nazionale, per superare le attuali differenze;

molti intervistati (quattro in modo esplicito) chiedono il riconoscimento del diritto di voto attivo e passivo ai migranti, almeno per le consultazioni amministrative, diritto che secondo qualcuno, quando ci sarà, sancirà di fatto il superamento di Consulte, Consigli degli stranieri e consiglieri aggiunti.

Il diritto di voto risulta essere per la gran parte degli intervistati l'obiettivo ultimo e più importante da conseguire, in vista del quale acquista senso il ruolo attuale, visto e vissuto come una fase di passaggio verso il conseguimento del diritto pieno e paritario all'elettorato. L'attuale rappresentanza consultiva sembra essere per i rappresentanti ascoltati uno strumento che al momento hanno in mano e che intendono usare per arrivare al superamento della distinzione tra italiani e stranieri, anche in materia di scelta degli amministratori locali degli spazi in cui si vive.

Alcuni degli intervistati sembrano riuscire in parte a compensare la propria limitata rappresentanza e la debolezza del proprio ruolo ricorrendo ad alleanze strategiche con i consiglieri italiani, con cui ritengono di poter lavorare, al di là della nazionalità di appartenenza, per il fatto di essere tutti rappresentanti della stessa cittadinanza.

Accanto a questo senso ne rinveniamo poi uno più ampio e diffuso, quello di pervenire, anche attraverso l'accesso alla sfera istituzionale, a una visibilità sociale quotidianamente negata, al riconoscimento di una presenza che regge la società italiana ma permane in una condizione di invisibilità, di condanna al silenzio e di permanente minaccia di espulsione e di esclusione dalla vita civica. Una presa di parola prima di tutto su di sé e che, a partire da sé, si fa voce per tutti i migranti, soprattutto una presa di parola che chiede riconoscimento sociale e cittadinanza per tutti i nuovi cittadini.

### **7.2 L'estensione del suffragio a livello locale: Genova e Venezia**

Due interviste sono state dedicate a due città, Genova e Venezia, le cui amministrazioni comunali hanno avviato un percorso di modifica dello Statuto per introdurre l'elettorato attivo e passivo dei migranti regolarmente residenti alle consultazioni locali.

## 7. Interviste dei rappresentanti dei migranti in Italia

---

Va detto che le proposte di estensione del suffragio ai migranti residenti non nascono oggi, già nel 2001 il Comune di Forlì aveva esteso il diritto all'elettorato nei Consigli circoscrizionali agli stranieri residenti, ma la Circolare del Ministero dell'Interno del gennaio 2004 aveva sospeso tale previsione, ritenendola in contrasto con la Costituzione italiana. In seguito a tale sospensione la Regione Emilia-Romagna ha interrogato il Consiglio di Stato che, con il parere 8007/04, ha riconosciuto la legittimità del diritto di voto attivo e passivo nelle Circostrizioni comunali.

E' stato questo parere a riaprire la questione del voto migrante alle elezioni amministrative e a spingere altri Comuni a seguire l'esempio di Forlì.

Tra i Comuni che hanno avviato un percorso di modifica statutaria vi sono il Comune di Genova, che ha già modificato lo Statuto e sta modificando il regolamento elettorale cittadino, e il Comune di Venezia, che al momento ha approvato la proposta di modifica dello Statuto in giunta comunale ma non ha ancora potuto discuterla in sede di Consiglio comunale per mancanza del numero legale durante l'ultima seduta del 15 febbraio 2005.

Abbiamo sentito due testimoni per i due Comuni: il consigliere comunale di Genova Massimiliano Morettini (primo firmatario della Delibera di Genova) e l'Assessore alle Politiche Sociali del Comune di Venezia Giuseppe Caccia.

Le due modifiche statutarie, per quanto stiano attraversando fasi e tempi di realizzazione diversi, sono molto simili per contenuto, requisiti e riferimenti normativi. Lo stesso Assessore Caccia ha sottolineato come la modifica a Venezia sia stata costruita in parallelo e in continuità con quella genovese, anche usufruendo del parere di esperti comuni (in particolare il Professore e costituzionalista Vittorio Angiolini).

Il Comune di Genova ha avviato il discorso intorno al diritto di voto dei migranti residenti nel settembre del 2003, con una mozione presentata al Consiglio comunale e che è approvata alla modifica dello Statuto il 27 luglio del 2004. Come accaduto per Forlì,

*sono partiti subito ricorsi vari, in particolare un ricorso al Tar da parte di alcuni cittadini mossi dall'opposizione e poi, soprattutto, a metà dicembre è partito da parte del governo italiano un atto che richiede la cancellazione della nostra Delibera. Una simile richiesta è la prima volta che avviene nella storia della repubblica italiana. Ora il Consiglio di Stato sta valutando (M. Morettini).*

Il Comune, nel frattempo, sta procedendo alla preparazione del regolamento

## 7. Interviste dei rappresentanti dei migranti in Italia

---

to che permetterà di inserire nelle liste elettorali i nuovi elettori.

I requisiti che lo Statuto di Genova ha previsto per l'accesso al voto dei migranti sono, in alternativa tra di loro, i seguenti:

il possesso della carta di soggiorno (equivalente a una residenza in Italia di 6 anni);

la residenza in Italia da almeno 5 anni;

la residenza nel Comune di Genova da almeno 2 anni.

I requisiti, che come vedremo sono gli stessi proposti a Venezia, sono anche il risultato dei riferimenti normativi cui il Comune ha deciso di rifarsi.

*L'ispirazione viene dalla "Carta europea dei diritti dell'uomo nella città". I cinque anni di residenza in Italia li abbiamo pensati anche per motivi logici, nel caso in cui una persona sia a Genova da meno tempo, ma abbia già avuto la residenza in un'altra città italiana.*

*Il nostro punto di riferimento principale è stato il costituzionalista Vittorio Angiolini, che ha dato un'impostazione basata sul Testo Unico sull'immigrazione, considerato che nella legge Turco-Napolitano c'è un articolo che parla di partecipazione alla vita amministrativa degli immigrati in possesso di carta di soggiorno. La legge aggiunge che la previsione è possibile quando ciò sia previsto dall'Ordinamento, facendo riferimento a un'ulteriore legge sul voto che si sarebbe dovuta approvare. La legge sul voto, in realtà, non si è avuta, ma Angiolini fa un'interpretazione estensiva che permette di far rientrare la materia nel campo dell'autonomia statutaria comunale.*

*Poi c'è tutto un dibattito a livello amministrativo, a partire dalle sperimentazioni avviate dal Comune di Saint-Denis. A Genova, inoltre, c'è stata la pressione di associazioni locali che da anni si impegnano in città sui temi degli immigrati (M. Morettini).*

Previsioni molto simili sono in discussione a Venezia, dove è anche in atto una riorganizzazione amministrativa del territorio urbano da 16 quartieri a 6 Municipalità, che saranno dotate di nuovi poteri. In concomitanza con questa nuova divisione dei poteri locali, l'amministrazione ha deciso di prevedere un'estensione del diritto di voto ai migranti residenti, praticamente sulla base degli stessi requisiti riportati di sopra per il Comune di Genova. Anche l'Assessore Giuseppe Caccia li spiega attraverso le norme nazionali ed europee cui il Comune ha fatto riferimento:

*Per quanto riguarda i requisiti di accesso al voto i riferimenti sono: la "Convenzione di Strasburgo", che parla di 5 anni di soggiorno sul territorio dello Stato; la "Carta europea dei diritti dell'uomo nella città", cui Venezia aderisce e che prevede un soggiorno di due anni nella città in cui si vuole esercitare il voto amministrativo; il Testo Unico sulle leggi dell'ordinamento degli Enti locali. Ovviamente il primo requisito per tutti è il possesso di un titolo di soggiorno valido.*

*C'è stato un lavoro di rete con Barcellona e Saint-Denis, città che hanno sottoscritto la "Carta dei diritti dell'uomo nella città", firmata ormai da almeno 400 città in Europa. Si tratta di una Carta importante perché introduce il concetto di cittadinanza di residenza.*

*Importante è stato, soprattutto, il contatto con la città di Saint-Denis, dove il Comune ha portato tutti i residenti a esprimersi con un referendum locale. In generale tutta l'Europa sta vedendo nascere proposte di questo genere a livello municipale (G. Caccia).*

L'Assessore ha sottolineato, da una parte, il lavoro di connessione con norme e sperimentazioni già avviate in Italia e in Europa, dall'altra il lavoro di costruzione e condivisione a livello locale, che ha visto il percorso avviato a fine 2003 dal Comune di Venezia con la costruzione di un gruppo di lavoro giuridico, proseguire nell'aprile del 2004 con un seminario pubblico e nei mesi di maggio e giugno con il confronto con le associazioni e le comunità straniere.

Dalle proiezioni fatte dal Comune e riferiteci dall'assessore Caccia, si pensa che i nuovi elettori potrebbero essere intorno alle 3.000-4.000 unità: dai 12.000 migranti residenti sono stati sottratti circa un terzo costituito da minori e un altro terzo di nuovi residenti emersi con la recente sanatoria.

La proposta prevede l'estensione del voto non solo nelle Municipalità, ma anche per l'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale, tuttavia

*per non produrre una contrapposizione immediata e per aprire invece un confronto politico con il governo, dopo l'importante mozione votata dall'Anci abbiamo deciso di rendere subito operativa solo la modifica relativa alle Municipalità, per cui nello Statuto si afferma il principio del diritto di voto attivo e passivo per l'elezione del Sindaco e del Consiglio, ma quella che sarà subito operativa è la modifica relativa ai Municipi. E' qualcosa di radicalmente inedito e innovativo: affermazione del principio da una parte, ma operatività sulle Municipalità dall'altra (G. Caccia).*

Al momento in cui l'intervista è stata raccolta la previsione dell'assessore Caccia era che la Delibera sarebbe passata in tempo per essere applicata in occasione delle elezioni amministrative del mese di aprile, tuttavia ciò non sarà possibile per la mancata approvazione della Delibera da parte del Consiglio comunale, sarà quindi rimandata alla prossima giunta comunale.

Comune di Genova e Comune di Venezia hanno elaborato le proposte anche attraverso incontri e confronti con le associazioni di migranti o che lavorano sulle migrazioni, le comunità straniere, la cittadinanza locale, consultate nella fase di elaborazione, ma anche nei passaggi successivi.

Entrambi i nostri testimoni, pur riconoscendo l'importanza che in Italia hanno avuto Consulte, Consigli di stranieri e consiglieri aggiunti, ne sottolineano anche il superamento, anzi leggono l'estensione del diritto di voto come un superamento di quel tipo di rappresentanza:

*Abbiamo sempre cercato di evitare di costruire forme di partecipazione spuria (tipo consiglieri aggiunti, Consigli delle comunità), consapevoli che in una prima fase sono stati dei surrogati efficaci per aprire dei varchi alla partecipazione, ma siamo anche ben consapevoli dei limiti, per cui abbiamo preferito costruire degli spazi pubblici di confronto e a partecipazione libera (G. Caccia).*

Anche nella città di Roma si comincia a parlare di estensione del suffragio, nei mesi successivi all'elezione dei consiglieri aggiunti, infatti, si è costituito il "gruppo di Roma per la cittadinanza locale", nato per chiedere il diritto di voto dei migranti alle elezioni municipali e per sensibilizzare la popolazione sul tema. Il gruppo, aperto alla partecipazione di tutti, è stato creato in seguito al recente parere del Consiglio di Stato che ha ritenuto legittima l'estensione del voto ai migranti per le elezioni locali. L'obiettivo dichiarato dal gruppo di lavoro romano è arrivare al voto nei Municipi per le prossime elezioni locali del 2006, un progetto che apre anche nella capitale la possibilità di un approccio di diversa natura alla questione della partecipazione politica dei migranti.

Si tratta di percorsi nuovi, ancora in atto e tutti da verificare ma che, al di là degli esiti cui condurranno, sono portatori di un valore aggiunto per la possibilità che ci offrono, quella di "risignificare" i concetti di cittadinanza, democrazia e diritti soggettivi, affinché possano adeguatamente rispondere alle nuove istanze liberate dai processi di globalizzazione.

### 7.3 Dall'esperienza attuale ad una partecipazione piena

Le interviste rivolte a rappresentanti dei migranti contattati come testimoni di alcune significative realtà nazionali permettono di esprimere, in conclusione, alcune riflessioni.

In primo luogo ci sembra di rilevare una contraddizione nella gran parte dei casi analizzati, tra la volontà di rappresentare, attraverso i vari organi consultivi (Consulte, Consigli e consiglieri aggiunti), tutta la popolazione straniera non comunitaria che vive in Italia, e il metodo con cui tali organi sono pensati e costruiti. Accanto a una finalità che si propone come universalista, volta a garantire i diritti e la partecipazione di tutti i migranti, si approntano regolamenti elettorali, liste, organismi costruiti attraverso il principio dell'appartenenza nazionale o, comunque, della provenienza geografica, dunque attraverso un'ottica comunitaria e particolaristica.

L'Italia continua a oscillare tra due visioni opposte, a sovrapporre, a muoversi senza troppa chiarezza tra due approcci difficilmente conciliabili: da una parte il riconoscimento di una partecipazione politica individuale e soggettiva, dall'altra una partecipazione collettiva, dettata dall'appartenenza a un particolare gruppo sociale (quello degli stranieri), che automaticamente diventa partecipazione "comunitaria" o "etnica". Tale ambiguità non fa che reiterare a livello istituzionale una linea di demarcazione tra il mondo degli autoctoni e quello degli "stranieri", presupponendo una natura diversa dei due mondi tra di loro e una sorta di compattezza ed uniformità interne a ciascuno dei due.

Una rappresentanza costruita sull'appartenenza nazionale, inoltre, rischia di accentuare la distanza tra le singole comunità di migranti, tese ciascuna a garantire se stessa piuttosto che a costruire un fronte congiunto per il riconoscimento comune dei diritti di cittadinanza, e dei diritti politici in particolare.

In secondo luogo non si può non rilevare la scarsa capacità di Consulte, Consigli e consiglieri stranieri di influenzare e orientare le politiche locali, dovuta alla natura esclusivamente propositiva e consultiva della loro funzione. I rappresentanti stranieri, pur essendo formalmente consiglieri e pur partecipando a Consigli provinciali, comunali e municipali, non hanno gli stessi poteri dei consiglieri italiani, sono dotati di un potere decisamente minore, non essendo riconosciuto loro il diritto di voto. Il rischio è che si istituzionalizzi una rappresentanza apparente, parallela ma secondaria e, di conseguenza, una cittadinanza più formale che reale.

L'esperienza delle elezioni romane del 2004, da una parte ha avviato anche nella capitale il discorso intorno al tema della rappresentanza politica migran-



te, introducendo la previsione di un canale istituzionale di espressione politica di questa parte di cittadinanza, dall'altra ha presentato alcuni limiti, in particolare relativi al livello di partecipazione registrato.

La scarsa affluenza può interpretarsi come una debolezza o imperfezione di un sistema che va perfezionato, dunque come un'area di miglioramento da curare per le future occasioni elettorali, ma può anche essere il segnale di una crisi di più ampio raggio, che mette in discussione la natura stessa delle forme di partecipazione politica riservate ai migranti, consultive e formali invece che dotate di potere decisionale.

Infine si potrebbe connettere questo dato con la generale crisi della democrazia rappresentativa e della partecipazione politica espressa attraverso il voto. Un calo di partecipazione si registra, infatti, tra la stessa popolazione italiana, all'interno della quale va crescendo la scelta astensionista, come anche tra i cittadini europei nella partecipazione manifestata per le elezioni dei rappresentanti comunitari (Zincone, 2003). Tale riflessione potrebbe essere utile non solo rispetto al voto migrante, ma anche per ripensare in generale l'attuale sistema della rappresentanza politica: le migrazioni potrebbero dare al riguardo un utile apporto se viste come potenziale fattore di rinnovamento per le società di insediamento, piuttosto che semplicemente come fenomeno da includere negli spazi già esistenti. In questa luce possono essere lette le dichiarazioni di molti dei nostri intervistati in merito alla distanza dalla politica italiana e dal relativo sistema dei partiti.

Le interviste raccolte in tutta Italia hanno evidenziato diversi punti critici e sollevato alcune proposte. Ci sembra di poter riassumere gli spunti emersi in una domanda di cittadinanza piena e paritaria, fondata non tanto sul diritto di essere inclusi perché stranieri, quanto sull'esigenza di essere riconosciuti come cittadini. I temi delle campagne elettorali e i principali problemi sollevati, infatti, sono tutti legati a un bisogno di stabilità (documenti, casa, scuola e formazione, salute), di superamento della condizione di incertezza e di precarietà che il migrante sperimenta. I diritti cui i testimoni aspirano e i temi che toccano non divergono dalle domande della popolazione italiana, esprimono anzi, da parte dei migranti, un sentirsi cittadini e componenti di questo paese.

Ultimo aspetto emerso dalle interviste, nonché filo conduttore del presente volume, è il diritto all'elettorato attivo e passivo dei migranti residenti, almeno in relazione alle elezioni amministrative. Questo argomento attraversa più della metà delle testimonianze da noi raccolte ed è al centro di alcuni recenti

## 7. Interviste dei rappresentanti dei migranti in Italia

---

percorsi locali di modifica degli Statuti comunali per l'estensione del suffragio ai migranti. Consulte, Consigli e consiglieri aggiunti hanno introdotto uno spazio di rappresentanza per i migranti in precedenza non previsto, ed è a partire da ciò che oggi si è arrivati a parlare di diritto di voto amministrativo. Pensiamo, però, che si tratti oramai di due ambiti separati e indipendenti, gli organismi consultivi non possono da soli esaurire la questione della partecipazione politica migrante, possono però essere un prezioso bagaglio all'interno di un percorso che conduca al riconoscimento di quello che i migranti chiedono, il diritto a un voto pieno e sostanziale che permetta di decidere della gestione amministrativa dei luoghi in cui si vive e che restituisca visibilità sociale.

---

## Statistiche su cittadinanze acquisite e anzianità di residenza degli immigrati

### Censimento 2001. Cittadini italiani per acquisizione

Continenti	Persone	%	di cui femmine
<i>Europa</i>	159.272	55,7	74,5 %
di cui: Unione europea a 25	97.121	34	77,5 %
Europa centro-orientale	45.797	16	69,0 %
Altri paesi europei	16.354	5,7	71,6 %
<i>Africa</i>	22.052	7,7	53,0 %
di cui: Africa settentrionale	13.207	4,6	45,9 %
<i>Asia</i>	18.920	6,6	58,6 %
di cui: Asia orientale	7.381	2,6	71,9 %
<i>America</i>	80.959	28,4	61,8 %
di cui: America settentrionale	16.743	5,9	63,4 %
America centro-meridionale	64.216	22,5	61,4 %
<i>Oceania</i>	4.392	1,5	61,4 %
<i>Apolidi</i>	187	0,1	55,6 %
TOTALE	285.782	100	68,0 %
Stima al 31.12.2004	320.000	-	-

*FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes.  
Elaborazione su dati Censimento 2001*

Statistiche su cittadinanze acquisite e anzianità di residenza degli immigrati

ITALIA. Immigrazione: anno di trasferimento in Italia per regioni (Censimento 2001)

	Valori assoluti				Valori percentuali					
	Ante 1992	1992 1996	1997 1999	2000 2001	Totale	Ante 1992	1992 1996	5 anni sogg.	1997 1999	2000 2001
Piemonte	28.212	26.985	25.916	8.860	96.740	29,2	27,9	57,1	26,8	7
Valle d'Aosta	913	540	514	172	2.284	40	23,6	63,6	22,5	6,3
Lombardia	86.424	78.338	71.342	23.369	277.116	31,2	28,3	59,5	25,7	6,4
Trentino Alto A.	8.490	7.618	6.368	2.218	26.738	31,8	28,5	60,3	23,8	7,6
Veneto	33.534	39.529	38.190	13.503	135.077	24,8	29,3	54,1	28,3	10
Friuli-Venezia G.	10.505	9.635	8.493	3.483	35.056	30	27,5	57,5	24,2	8,4
Liguria	11.305	8.174	7.840	2.770	32.265	35	25,3	60,3	24,3	6,7
Emilia-Romagna	36.630	32.005	29.261	10.592	117.235	31,2	27,3	58,5	25	7,5
Toscana	29.272	26.314	26.611	8.641	97.505	30	27	57	27,3	6,8
Umbria	6.514	6.947	6.646	2.445	24.439	26,7	28,4	55,1	27,2	10
Marche	9.657	11.595	11.278	4.467	40.391	23,9	28,7	52,6	27,9	11,1
Lazio	51.405	36.033	28.755	10.194	134.763	38,1	26,7	64,8	21,3	7,6
Abruzzo	5.894	5.459	4.868	1.762	19.361	30,4	28,2	58,6	25,1	7,1
Molise	979	467	530	198	2.370	41,3	19,7	61	22,4	8,3
Campania	12.515	8.743	8.769	3.619	35.968	34,8	24,3	59,1	24,4	6,5
Puglia	8.533	6.956	7.353	2.474	27.020	31,6	25,7	57,3	27,2	6,3
Basilicata	983	709	850	292	3.180	30,9	22,3	53,2	26,7	10,9
Calabria	6.023	3.781	3.994	1.462	16.259	37	23,3	60,3	24,6	9
Sicilia	19.517	9.660	7.838	3.103	42.262	46,2	22,9	67,1	18,5	5,1
Sardegna	4.374	2.283	1.843	754	9.800	44,6	23,3	67,9	18,8	7,7
<b>ITALIA</b>	<b>371.679</b>	<b>321.771</b>	<b>297.259</b>	<b>104.378</b>	<b>1.175.829</b>	<b>31,6</b>	<b>27,4</b>	<b>59</b>	<b>25,3</b>	<b>6,9</b>

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazione su dati Censimento 2001

Statistiche su cittadinanze acquisite e anzianità di residenza degli immigrati

ITALIA. Immigrazione: aree continentali e anno di trasferimento in Italia (Censimento 2001)

	Valori assoluti				Valori percentuali				Tot.			
	Ante 1992	1992-1996	1997-1999	2000-2001	Totale	Ante 1992	1992-1996	1997-1999		2000-2001		
EUROPA	141.661	149.972	147.985	51.051	41.257	531.926	26,6	28,2	27,8	9,6	7,8	100
U.E. 15	70.557	20.858	17.593	7.917	7.221	124.146	56,8	16,8	14,2	6,4	5,8	100
Nuovi Stati U.E.	11.524	12.703	8.777	3.255	2.472	38.731	29,8	32,8	22,7	8,4	6,4	100
Europa Centro-Or.	51.244	114.330	120.042	39.314	31.045	355.975	14,4	32,1	33,7	11	8,7	100
Europa: Altri	8.336	2.081	1.573	565	519	13.074	63,8	15,9	12	4,3	4	100
AFRICA	124.816	83.466	72.883	24.275	17.037	322.477	38,7	25,9	22,6	7,5	5,3	100
Nord Africa	85.634	53.676	51.072	17.567	12.383	220.332	38,9	24,4	23,2	8	5,6	100
Africa Occidentale	27.130	22.951	16.985	4.963	3.414	75.443	36	30,4	22,5	6,6	4,5	100
Africa Orientale	9.861	5.105	3.301	1.035	750	20.052	49,2	25,5	16,5	5,2	3,7	100
Africa Centro-Meri	2.191	1.734	1.525	710	490	6.650	32,9	26,1	22,9	10,7	7,4	100
ASIA	58.840	52.940	44.550	15.550	11.797	183.677	32	28,8	24,3	8,5	6,4	100
Asia Occidentale	7.555	2.087	2.361	906	677	13.586	55,6	15,4	17,4	6,7	5	100
Asia Centro-Merid	16.273	22.785	21.230	8.122	6.094	74.504	21,8	30,6	28,5	10,9	8,2	100
Asia Orientale	35.012	28.068	20.959	6.522	5.026	95.587	36,6	29,4	21,9	6,8	5,3	100
AMERICA	43.931	34.863	31.356	13.303	10.439	133.892	32,8	26	23,4	9,9	7,8	100
Nord America	10.529	2.353	2.755	1.635	1.479	18.751	56,2	12,5	14,7	8,7	7,9	100
America Latina	33.402	32.510	28.601	11.668	8.960	115.141	29	28,2	24,8	10,1	7,8	100
OCEANIA	2.103	393	386	172	201	3.255	64,6	12,1	11,9	5,3	6,2	100
Apollidi	328	137	99	27	11	602	54,5	22,8	16,4	4,5	1,8	100
TOTALE	371.679	321.771	297.259	104.378	80.742	1.175.829	31,6	27,4	25,3	8,9	6,9	100

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazione su dati Censimento 2001

Statistiche su cittadinanze acquisite e anzianità di residenza degli immigrati

ITALIA. Immigrati: primi 35 gruppi nazionali e anno di trasferimento in Italia (Censimento 2001)

	Valori assoluti				Valori percentuali				Tot.			
	Ante 1992	1992-1996	1997-1999	2000-2001	Totale	Ante 1992	1992-1996	1997-1999		2000-2001		
Marocco	53.916	36.650	37.566	12.725	8.549	149.406	36,1	24,5	25,1	8,5	5,7	100
Albania	18.404	47.527	58.387	16.498	13.017	153.833	12	30,9	38	10,7	8,5	100
Romania	5.988	19.505	26.106	10.323	8.327	70.249	8,5	27,8	37,2	14,7	11,9	100
Filippine	21.110	12.951	7.107	2.716	1.632	45.516	46,4	28,5	15,6	6	3,6	100
Jugoslavia	9.960	15.288	12.038	2.561	1.893	41.740	23,9	36,6	28,8	6,1	4,5	100
Cina	10.050	12.522	10.954	2.425	2.331	38.282	26,3	32,7	28,6	6,3	6,1	100
Tunisia	19.128	7.647	6.458	2.697	2.061	37.991	50,3	20,1	17	7,1	5,4	100
Germania	19.158	5.237	4.774	1.948	1.554	32.671	58,6	16	14,6	6	4,8	100
Senegal	12.414	7.704	6.427	1.483	836	28.864	43	26,7	22,3	5,1	2,9	100
Francia	16.401	3.936	3.708	1.781	1.668	27.494	59,7	14,3	13,5	6,5	6,1	100
Perù	5.601	11.695	5.962	2.008	1.472	26.738	20,9	43,7	22,3	7,5	5,5	100
Polonia	6.509	9.156	6.074	2.067	1.540	25.346	25,7	36,1	24	8,2	6,1	100
Macedonia	3.649	9.661	6.729	2.517	2.402	24.958	14,6	38,7	27	10,1	9,6	100
India	4.672	7.035	6.710	3.049	2.297	23.763	19,7	29,6	28,2	12,8	9,7	100
Sri Lanka	6.330	7.676	5.318	1.926	1.127	22.377	28,3	34,3	23,8	8,6	5	100
Egitto	8.562	5.531	4.926	1.388	1.147	21.554	39,7	25,7	22,9	6,4	5,3	100
Regno Unito	11.302	2.819	2.288	1.175	1.096	18.680	60,5	15,1	12,2	6,3	5,9	100
Brasile	5.535	5.082	4.001	1.734	1.345	17.697	31,3	28,7	22,6	9,8	7,6	100
Ghana	6.769	4.661	3.660	1.119	864	17.073	39,6	27,3	21,4	6,6	5,1	100
Croazia	5.816	6.903	2.527	924	632	16.802	34,6	41,1	15	5,5	3,8	100
Stati Uniti	8.298	1.919	2.328	1.420	1.289	15.254	54,4	12,6	15,3	9,3	8,5	100
Nigeria	3.304	5.493	3.728	960	629	14.114	23,4	38,9	26,4	6,8	4,5	100
Bosnia-Erzegovina	2.283	7.857	2.496	857	580	14.073	16,2	55,8	17,7	6,1	4,1	100
Pakistan	2.604	3.903	4.667	1.470	1.351	13.995	18,6	27,9	33,3	10,5	9,7	100

Statistiche su cittadinanze acquisite e anzianità di residenza degli immigrati

	Valori assoluti				Valori percentuali				Tot.			
	Ante 1992	1992 1996	1997 1999	2000 2001	Totale	Ante 1992	1992 1996	1997 1999		2000 2001		
Bangladesh	2.515	3.835	3.932	1.496	1.170	12.948	19,4	29,6	30,4	11,6	9	100
Ecuador	1.180	3.525	5.113	1.661	1.253	12.732	9,3	27,7	40,2	13	9,8	100
Argentina	6.845	1.729	1.433	1.012	1.119	12.138	56,4	14,2	11,8	8,3	9,2	100
Spagna	5.432	2.585	2.023	915	1.076	12.031	45,2	21,5	16,8	7,6	8,9	100
Swizzera	7.453	1.866	1.390	477	423	11.609	64,2	16,1	12	4,1	3,6	100
Rep. Dominicana	2.542	3.488	2.601	1.199	783	10.613	24	32,9	24,5	11,3	7,4	100
Russia	1.304	2.334	3.279	1.392	845	9.154	14,2	25,5	35,8	15,2	9,2	100
Colombia	2.041	2.291	2.713	1.230	818	9.093	22,4	25,2	29,8	13,5	9	100
Ucraina	580	1.381	3.278	1.790	1.421	8.450	6,9	16,3	38,8	21,2	16,8	100
Cuba	395	1.226	3.445	1.318	902	7.286	5,4	16,8	47,3	18,1	12,4	100
Bulgaria	1.284	2.014	1.823	627	545	6.293	20,4	32	29	10	8,7	100

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazione su dati Censimento 2001

**ITALIA. Immigrati e anzianità di residenza per territorio (2001)**

**Media italiana degli immigrati con più di 5 anni di residenza: 59%**

Regioni con 61% e più Molise 61%, Valle d'Aosta 63,6%, Lazio 64,8%, Sicilia 67,1%,  
Sardegna 67,9%

Regioni nella media del 57-60% Toscana 57,0%, Piemonte 57,1%, Puglia 57,3%,  
Friuli Venezia G. 57,5%, Emilia-Romagna 58,5%,  
Abruzzo 58,6%, Campania 59,1%, Lombardia 59,5%,  
Calabria 60,3%, Liguria 60,3%, Trentino Alto A. 60,3%

Sotto la media: < 57% Marche 52,6%, Basilicata 53,1%, Veneto 54,1%

**Media italiana degli immigrati con più di 10 anni di residenza: 31%**

Regioni con oltre il 40% Valle d'Aosta, Molise, Sicilia, Sardegna

Province con oltre il 40% Trieste, Imperia, Latina, Benevento, Reggio Calabria, Trapani, Palermo, Agrigento, Caltanissetta, Enna, Catania, Ragusa, Siracusa, Sassari, Nuoro, Oristano, Cagliari

Regioni con meno del 25% Marche, Veneto

Province con meno del 25% Cuneo, Asti, Treviso, Pordenone, Udine, Pistoia, Prato, Arezzo, Pesaro, Urbino, Ascoli Piceno, Macerata, Matera, Ravenna, Pistoia

*FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati censuari*



---

## Riferimenti bibliografici

Balibar Etienne, *Noi cittadini d'Europa? Le frontiere, lo stato, il popolo*, Manifestolibri, Roma, 2004.

Bauböck Rainer, Citizenship and national identities in the European Union, in Eugen Antalovski, Josef Melchior, Sonja Puntischer-Riekman, *Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union*, Marburg, Metropolis, 1997.

Bentivogli Franco, *I Consigli Territoriali degli Immigrati*, in Caritas/Migrantes (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2004*, Idos, Roma, 2004, pp. 320-323.

Bonetti Paolo, *Ammissione all'elettorato e acquisizione della cittadinanza: due vie all'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, Rivista telematica - federalismi.it, numero 11/2003.

Camera di Commercio – Caritas di Roma, *Gli immigrati nell'economia romana: lavoro, imprenditoria, risparmio, rimesse*, CCIAA, Roma, 2003.

Caritas/Migrantes (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2004*, IDOS, Roma, 2004.

Camera di Commercio di Roma, Caritas di Roma (a cura di), *Osservatorio Romano sulle Migrazioni. Primo Rapporto 2004*, Idos, Roma, 2005.

CNEL, *Indici di inserimento territoriale degli immigrati in Italia. III Rapporto*, CNEL, Roma, 2004.

CLRAE (Congress of Local and Regional Authorities of Europe), *Local Consultative bodies for foreign residents*, handbook, Strasbourg, 2004.

CNEL – Organismo nazionale di coordinamento per le politiche di integrazione sociale degli stranieri, *Primo rapporto sulla rappresentanza degli immigrati*, Roma, 1999.

## Riferimenti bibliografici

---

Cooperativa Caracol (a cura di), *Nuovi cittadini in Europa, nuovi diritti nelle città*, Edizioni Melting Pot Europa, Padova, 2004.

Corsi Cecilia, *Lo Stato e lo Straniero*, CEDAM, Padova, 2001.

Dipartimento di Sociologia e Comunicazione – Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, *Nuove forme di partecipazione politica. La campagna elettorale dei consiglieri aggiunti al Comune di Roma*, Roma, 2004. (Ricerca finanziata dal Comune di Roma e svolta in collaborazione con il Master Immigrati e Rifugiati della Prof.ssa M. I. Maciotti).

Forum per l'intercultura (a cura di), *Gli immigrati a Roma all'inizio del 2004*, Roma, 2004.

Hentzinger Han, *Participation politique et sociale des immigrés au processus d'intégration*, in *Conseil de l'Europe, La participation politique et sociale des immigrés à travers des mécanismes de consultation*, Strasbourg, avril 1999.

IRES, *Immigrati e partecipazione politica. Il caso italiano*, (a cura di Carpo, Cortese, Di Peri, Magrin), Torino, giugno 2003.

IRPPS – CNR, *Le condizioni socio lavorative degli immigrati a Roma*, Comune di Roma-Assessorato alle Politiche per le periferie, per lo sviluppo locale, per il lavoro – Osservatorio Comunale sull'occupazione e le condizioni del lavoro a Roma, Roma, Aprile 2004.

ISMU, *Per una nuova disciplina della cittadinanza*, Quaderni ISMU, Milano, 2004.

Lambert Pierre-Yves, *Les conseils consultatifs communaux des immigrés en Belgique*, 2004 (<http://users.skynet.be/suffrage-universel/>).

Luciani Massimo, *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, in *Il riconoscimento del diritto di voto ai cittadini stranieri*, Camera dei Deputati – Servizio Studi Documentazione e Ricerche, n.68, 15 ottobre 2003.

Oriol Paul, *Résidents, étrangers, citoyens! Plaidoyer pour une citoyenneté européenne de résidence*, Presse-Pluriel, Paris, 2003.

Petilli Stefano, Pittau Franco, Mellina Chiara, Pennacchiotti Claudia (a cura di), *Mediatori interculturali. Un'esperienza formativa*, Sinnos Editrice, Roma, 2004.

Pittau Lidia, Pittau Franco, Forti Oliviero, *Interpretare, progettare e formare. Professioni e interculturalità*, in *Etica per le professioni*, 1/2002, pp. 31-38.

Pugliese Enrico, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Il Mulino, Bologna 2002.

Rapporto CNEL, *La rappresentanza diffusa. Le forme di partecipazione degli immigrati alla vita collettiva*, Roma, 2000.

Sayad Abdemalek, *La doppia assenza*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2002.

Scarselli Franchi Guido, *Un guida ai modelli di rappresentanza politico-amministrativa locale degli stranieri*, Consorzio per la formazione professionale di Forlì Cesena, 2000.

## Riferimenti bibliografici

---

Sierra Maria Miguel, Patel Jyostna, *For A Real European Citizenship*, ENAR, Brussels, 2001.

Waldrauch Harald, *Electoral righst for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries*, paper presented to conference entitled *The Challenges of Immigration and Integration in the European Union and Australia*, University of Sydney, 2003.

Zincone Giovanna (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2000.

Zincone Giovanna, *Cittadinanza e migrazioni: un'applicazione al caso italiano*, relazione al convegno "L'incidenza economica dell'immigrazione", Firenze, 2003.

Zincone Giovanna, *Multiculturalism from above: Italian variations on a European theme*, in Bauböck, R. and Rundell, J. (a cura di), *Blurred Boundaries: living with diversity*, Aldershot, Sage, 1998.

Zincone Giovanna, *Rappresentanza e diritto di voto*, intervento al convegno "Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati", Roma, 21 giugno 1999.

---

## Sitografia

Ufficio di Statistica e Censimento del Comune di Roma, *Stranieri a Roma*, in *I numeri di Roma*, n. 1, gennaio/febbraio 2004, in:

[http://www.comune.roma.it/uffstat/public/i\\_numeri\\_di\\_roma/numero\\_1\\_04/i\\_numeri\\_di\\_roma\\_01\\_04.asp](http://www.comune.roma.it/uffstat/public/i_numeri_di_roma/numero_1_04/i_numeri_di_roma_01_04.asp).

Sito dedicato alle elezioni dei consiglieri aggiunti del Comune di Roma: <http://www.servizi.comune.roma.it/elezioni/2004/ConsiglieriAggiunti>.

Sezione sul diritto di voto del sito: <http://www.meltingpot.org/archivio226.html>

Sezione "Speciale voto agli immigrati" in: <http://www.stranierinitalia.com/>