

Vincenzo Antonelli

LUISS Guido Carli di Roma

PARTITI E RAPPRESENTANZA DEI RESIDENTI NON CITTADINI

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2016.019>

Summary. Parties and representatives of non-citizens resident. Foreign participation within political parties is always influenced by the equation: citizenship-political rights-sovereignty, on which is founded the construction of the “modern State”; this is the model on which our legal systems still rely. Increasing the possible participation processes allowed “no-citizens” as well as the extending some political rights to them raises the question of foreign participation in the party system (or party association). Moreover, these changes bring into discussion the traditional role of the political party as a channel of participation in public decisions. With the aim of identifying possible solutions to the problems mentioned above, this essay tries to analysis the experience both at a local and central level. With the developments that characterize the local experience, it is possible to trigger a process of change that might interest the national authorities.

Keywords: parties; representatives of non-citizens resident; “modern State”.

Streszczenie. Problem członkostwa cudzoziemców w partiach politycznych. Problem członkostwa cudzoziemców w partiach politycznych od zawsze wiąże się z zagadnieniami: obywatelstwa, praw politycznych i suwerenności, na których opiera się model „nowoczesnego państwa”, z którego to modelu do dziś czerpią nasze systemy prawne. Wzrost partycypacji oraz rozszerzenie niektórych praw politycznych na „nie-obywateli” stawia pytanie, czy uczestnictwo obcokrajowca w partii politycznej powinno być możliwe. Wspomniane zmiany kwestionują bowiem tradycyjną rolę partii politycznej umożliwiającej udział w publicznych procesach decyzyjnych. Autor, w celu odnalezienia możliwych rozwiązań przedstawionych problemów, rozpoczyna niniejszy artykuł

od analizy doświadczeń na poziomie lokalnym w administracji terytorialnej. Zmiany, które zaszły na poziomie samorządów lokalnych, mogą bowiem być początkiem oddolnego procesu, który może zainteresować władze krajowe.

Słowa kluczowe: partie polityczne; cudzoziemcy; „nowoczesne państwo”.

1. UNA BREVE PREMESSA

La partecipazione degli stranieri ai partiti politici è da sempre condizionata dall'equazione cittadinanza-sovranià-diritti politici sulla quale si è fondata la costruzione dello “stato moderno”, al cui modello ancora oggi è possibile ricondurre i nostri ordinamenti statali.

Lo stato moderno nasce come stato nazionale fondato sull'idea di “popolo” tradotta sul piano culturale in “nazione” e sul piano costituzionale in “corpo elettorale”, idea ripresa e sviluppata dall'esperienza liberale, permettendo in tal modo di porsi alla base dei processi costituzionali del XX secolo e di giungere indiscussa sino a noi.

È in questo quadro che si colloca la lettura dei partiti politici quali veicoli di esercizio della sovranità, ben espressa nella nostra Costituzione dalla loro finalizzazione alla determinazione della politica nazionale (art. 49 Cost.) e, dunque all'indirizzo politico generale (o dello Stato) in cui si manifesta la sovranità popolare. Traguardo reso possibile dall'affermazione del principio rappresentativo (art. 1 Cost.): i partiti politici consentono di selezionare i rappresentati del popolo nelle istituzioni democratiche. Ne è conseguito, pertanto, l'innesto dei partiti nella struttura delle istituzioni rappresentative. Come è stato rilevato i Parlamenti generano i partiti.

Ciò ha contribuito a corroborare la ricostruzione del partito politico come associazione di cittadini: solo coloro che godono dello *status* di cittadinanza e conseguentemente dei diritti politici possono associarsi in partiti.

Queste brevi e sommarie considerazioni ci permettono di evidenziare alcune trasformazioni che attraversano la vita dei partiti e che ancora oggi non hanno ricevuto risposta sul piano della disciplina positiva.

Assistiamo innanzitutto ad un cambiamento del contenuto dei diritti “politici”. Oltre ai tradizionali diritti elettorali, l'ordinamento giuridico tende ad incrementare le istanze partecipative: dal diritto di conoscere le decisioni pubbliche alle istanze di ascolto attraverso consultazioni e dibattiti pubblici, dalla libertà di costituire associazioni portatrici di interessi alla partecipazione ai processi decisionali pubblici di nuove formazioni sociali.

La contestuale l'estensione di alcuni diritti politici a "non cittadini" pone il problema della partecipazione dello straniero alle associazioni partitiche e del possibile esercizio dei nuovi diritti "politici" al di fuori dei partiti.

Questi cambiamenti mettono in discussione il tradizionale ruolo del partito politico quale canale esclusivo o preferenziale di partecipazione alle decisioni pubbliche.

Il modo di ricostruire la natura e le funzioni dei partiti risulta, altresì, condizionato dalla disciplina della cittadinanza: sicché le possibili modifiche che la riguardano potrebbero incidere sulla disciplina delle associazioni partitiche ed in ultima analisi sulla loro natura e ruolo.

Quella di "straniero" costituisce una nozione oggi non più unitaria. Bisogna, infatti, distinguere tra cittadini appartenenti ad altri stati dell'Unione europea, cittadini appartenenti a stati terzi (in passato qualificati come "extracomunitari"), soggiornanti irregolari sul territorio nazionale, richiedenti asilo politico e rifugiati: si tratta di situazioni tra loro differenti che richiedono differenti opzioni regolative.

Per poter individuare le possibili soluzioni ai problemi prospettati riteniamo utile muovere dall'analisi dell'esperienza svolta a livello locale e nelle amministrazioni territoriali. Dalle novità che caratterizzano l'esperienza degli enti locali può scaturire un processo di cambiamento dal basso che potrebbe finire per interessare la dimensione nazionale e le sue istituzioni rappresentative.

2. LA PARTECIPAZIONE DEGLI STRANIERI ALLA VITA PUBBLICA LOCALE

Sebbene siano contribuenti, fruitori di servizi e titolari di diritti sociali, secondo la legislazione vigente gli immigrati regolari o "residenti non cittadini" non sono titolari del diritto di voto alle elezioni politiche e pertanto non possono partecipare alla formazione delle decisioni pubbliche che determinano i livelli di prelievo fiscale e programmano i servizi. Questa contraddizione è al centro di diverse valutazioni anche da parte dei costituzionalisti, per i quali tuttavia la questione dirimente, e oggi assai controversa, è se la Costituzione vieti l'estensione agli stranieri del riconoscimento dei diritti propriamente politici, o affidi al legislatore la facoltà di prevederli e la loro conseguente garanzia.

Si tratta di una contraddizione che diventa sempre più evidente nella dimensione locale, dove peraltro sono allocati i servizi pubblici e dove rilevanti sono le responsabilità dell'autorità pubblica nel perseguire gli obiettivi dell'integrazione quali lavoro, assistenza, sanità, casa e cultura.

Tuttavia, è a livello locale che registriamo una timida apertura verso il coinvolgimento degli stranieri nei processi decisionali a partire dall'estensione del diritto di elettorato passivo nelle elezioni comunali ai cittadini appartenenti ai Paesi dell'Unione Europea.

2.1. I CITTADINI STRANIERI APPARTENENTI AI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA

A parte la legge n. 9 del 1989, che aveva attribuito ai cittadini stranieri appartenenti ai Paesi della Comunità europea il diritto di elettorato passivo per le elezioni dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo¹, il punto di svolta è rappresentato dal Trattato di Maastricht, che ha riconosciuto ai cittadini europei, fra gli altri, il diritto di votare e di essere eletti alle elezioni comunali nello Stato di residenza², nonché, in attuazione di tale disposizione, dalla direttiva n. 94 del 1994, dove per la prima volta si afferma il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali residenti negli Stati dell'Unione alle stesse condizioni previste per i cittadini del Paese ospitante, segnatamente quelle connesse alla prova e alla durata della residenza. La direttiva è stata attuata nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo n. 197 del 1996, che ha disciplinato le modalità per la presentazione al sindaco, da parte dei cittadini di uno Stato membro dell'Unione che intendano partecipare alle elezioni per il rinnovo degli organi del comune e della circoscrizione, della domanda di iscrizione nella lista elettorale aggiunta, istituita presso lo stesso comune, nonché le modalità per la presentazione della propria candidatura a consigliere comunale e circoscrizionale.

2.2. I CITTADINI DI PAESI TERZI

La volontà di promuovere la partecipazione degli stranieri residenti alla vita pubblica locale al fine di migliorare la loro integrazione nella comunità e la democrazia locale ha portato il Consiglio d'Europa all'adozione il 5 febbraio del 1992 a Strasburgo della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale.

¹ La legge ha modificato gli artt. 4 e 6 della legge n. 18 del 1979, che disciplina l'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo.

² Si tratta di una scelta ribadita dagli artt. 20 e 22 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e dall'art. 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

In particolare la Convenzione si preoccupa di sancire l'impegno degli stati firmatari di "concedere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali ad ogni residente straniero, a condizione che questi soddisfi alle stesse condizioni di quelle prescritte per i cittadini ed inoltre abbia risieduto legalmente ad abitualmente nello Stato in questione nei cinque anni precedenti le elezioni".

Tuttavia, nell'ordinamento italiano questa norma non ha potuto trovare applicazione perché l'Italia, con la legge di ratifica n. 203 del 1994, si è vincolata ad applicare solo i capitoli A e B, dedicati rispettivamente alla libertà di espressione, di riunione e di associazione, e alla istituzione di organi consultivi in seno alle collettività locali al fine di garantire una adeguata rappresentanza dei residenti stranieri attraverso sistemi elettivi o di nomina da parte delle loro associazioni e di promuovere altre forme di integrazione. Non è stata data invece applicazione al capitolo C che impegna le parti a concedere agli stranieri residenti il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni locali, sul presupposto che avrebbe comportato la modificazione di norme costituzionali.

Per quanto riguarda il diritto di associazione la Convenzione, pur affermando l'impegno degli stati sottoscrittori a garantire ai residenti stranieri alle stesse condizioni che ai suoi cittadini "il diritto alla libertà di riunirsi pacificamente ed alla libertà di associazione, compreso il diritto a fondare sindacati assieme ad altri, e di affiliarsi a sindacati per la difesa di propri interessi", tace sulla possibilità per gli stranieri residenti di fondare o partecipare ai partiti politici. La convenzione si limita, invece, a ribadire che "il diritto alla libera associazione implica il diritto per i residenti stranieri di creare le loro associazioni locali ai fini di assistenza reciproca, di conservazione e di espressione della loro identità culturale o di difesa dei loro interessi riguardo a questioni di competenza della collettività locale, nonché il diritto ad aderire ad ogni associazione".

Anche quando il legislatore italiano ha provveduto a porre la disciplina dell'immigrazione e a definire la condizione giuridica dello straniero all'articolo 7, comma 4, lett. *d*), della legge n. 40 del 1998 ha previsto, per i cittadini stranieri non comunitari residenti in Italia in possesso della carta di soggiorno, il diritto di "partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992".

Il successivo decreto legislativo n. 286 del 1998 si è limitato, a sua volta, a ribadire che "lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale" così come il titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo può "partecipare alla vita pubblica locale, con le forme e nei limiti

previsti dalla vigente normativa”³, attribuendo al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro, nell’ambito delle proprie attribuzioni, il compito di svolgere compiti di studio e promozione di attività volte a favorire la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica.

Quanto all’ordinamento degli enti locali, la posizione degli stranieri trova considerazione nell’art. 8, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000, che prevede che “lo statuto [comunale], ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203 e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell’Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti”.

Il tema dell’estensione ai cittadini di paesi terzi dei diritti politici ha coinvolto anche l’Unione Europea. Con la risoluzione n. 136 del 15 gennaio 2003, approvata nell’ambito della Relazione annuale sui diritti umani nell’Unione, il Parlamento Europeo ha raccomandato agli Stati membri «di estendere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo a tutti i cittadini di Paesi terzi che soggiornino legalmente nell’Unione europea da almeno tre anni». Invito rimasto inascoltato nell’ordinamento italiano.

2.3. L’ESPERIENZA DEGLI ENTI LOCALI

Le illustrate incertezze ed omissioni non hanno impedito alle regioni e agli enti locali di tentare di estendere la titolarità di alcuni diritti politici ai cittadini stranieri non appartenenti ad uno Stato membro dell’Unione Europea.

Un primo tentativo significativo è stato portato avanti da alcuni comuni (Genova, Ancona, Torino), che hanno utilizzato lo strumento della modifica degli statuti comunali per riconoscere anche ai cittadini extracomunitari il diritto di elettorato, attivo e passivo, per le elezioni del consiglio comunale, del sindaco, dei consigli circoscrizionali. Tuttavia, questi tentativi sono stati travolti dall’esercizio del potere di annullamento straordinario da parte del governo, che, a seguito dei pareri del Consiglio di Stato, ha cassato le disposizioni normative locali⁴.

³ Nella originaria versione il comma 4 dell’art. 9 disponeva espressamente che il titolare della carta di soggiorno può partecipare alla vita pubblica locale, “esercitando anche l’elettorato quando previsto dall’ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992”, richiamo soppresso successivamente dall’art. 1 del decreto legislativo n. 3 del 2007, di attuazione della direttiva n. 109 del 2003 relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo.

⁴ Si tratta del D.P.R. 17 agosto 2005 di annullamento straordinario della deliberazione del

E' peraltro importante notare, prima di tutto, che il Consiglio di Stato ha riconosciuto espressamente "che l'art. 48 (diritto di voto) e l'art. 51 (accesso alle cariche elettive) della Costituzione offrono ai cittadini la garanzia costituzionale del diritto di elettorato attivo e passivo, ma [...] non precludono al legislatore ordinario di estendere gli stessi diritti, in tal caso privi di copertura costituzionale, a soggetti privi della cittadinanza italiana. Ciò può avvenire in base all'art. 10, comma 2, della Costituzione ("La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali") e, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in base all'art. 117, comma 2, lett. a), della Costituzione"⁵.

Ma a partire da questo riconoscimento, la motivazione si incentra sulla sussistenza di una riserva di legge statale in materia di diritti politici degli stranieri extracomunitari, posta anche per quanto riguarda i comuni dall'art.117, comma 2, lett. p), Cost., e che "richiede che siano indicati dalla fonte primaria almeno i criteri di base per l'esercizio della normazione secondaria". Tale presupposto, soggiunge il Consiglio di Stato, "non può ritenersi realizzato con il semplice rinvio all'ordinamento, tanto più che la Convenzione di Strasburgo del 1992 è stata ratificata dal Parlamento ad eccezione del capitolo C, concernente il diritto di voto degli stranieri nelle elezioni locali (cfr. art.1 della legge di ratifica 8 marzo 1994, n. 203)".

Non convince la conseguenza che ne viene tratta: "in virtù del parallelismo stabilito dall'art. 117, comma 6, della Costituzione, la competenza dello Stato si estende alla potestà regolamentare, il che, pur a voler ritenere possibili interventi della potestà statutaria del Comune che non siano di mera attuazione, accentua l'esigenza che la legge statale delimiti adeguatamente l'esercizio di tale potere normativo. Se fosse diversamente, d'altra parte, si assisterebbe alla proliferazione di una varietà di situazioni nei singoli Comuni del tutto incoerente con la stessa ragion d'essere della riserva esclusiva in favore dello Stato e si perverrebbe

consiglio comunale di Genova n. 105 del 27 luglio 2004 di modifica dello statuto comunale (relativo alle elezioni comunali e circoscrizionali), del D.P.R. 20 marzo 2006 di annullamento straordinario dell'articolo 15 dello statuto del Comune di Ancona, come modificato con la deliberazione n. 38 del 21 aprile 2005 del Consiglio comunale di Ancona (relativo alle elezioni circoscrizionali), del D.P.R. 3 aprile 2006 di annullamento straordinario della deliberazione n. 108 del 29 settembre 2005, del consiglio comunale di Ancona nella parte in cui dispone la modifica degli articoli 5 e 12 dello statuto del comune di Ancona (relativa alle elezioni del sindaco e del consiglio comunale), del D.P.R. 20 marzo 2006 di annullamento straordinario della deliberazione n. 108 del 21 luglio 2005 del Consiglio comunale di Torino nella parte in cui dispone l'inserimento del comma 1-bis all'articolo 47, dello statuto del Comune di Torino (relativo alle elezioni circoscrizionali).

⁵ Si fa riferimento al parere del Consiglio di Stato (Sez. I) n. 9771/04 del 16 marzo 2005 relativo alla deliberazione del consiglio comunale di Genova n. 105 del 27 luglio 2004.

al risultato che i Comuni disporrebbero nella materia spazi di discrezionalità di cui non usufruiscono per quanto concerne l'ammissione all'elettorato dei cittadini di Stati aderenti all'Unione europea". Muovendo da queste argomentazioni si trae l'ulteriore conseguenza "che il citato art. 9, comma 4, del D. Lgs. n. 286/1998 potrà assumere forza precettiva soltanto in connessione con un ulteriore intervento del legislatore statale, al pari di quanto accaduto per l'ammissione all'elettorato dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea. D'altra parte sarebbe incoerente con la ragion d'essere della riserva esclusiva in favore dello Stato, che persegue finalità di uniformità almeno tendenziale della disciplina sul territorio nazionale".

Dunque, esigenze unitarie ed uniformizzanti escluderebbe la possibilità per gli statuti comunali di poter, non tanto dare applicazione diretta ad una convenzione internazionale, quanto disciplinare una materia riservata al legislatore statale.

Il giudizio di illegittimità della normativa locale è stato esteso alle disposizioni statutarie che hanno riconosciuto agli stranieri non comunitari l'elettorato attivo e passivo nelle elezioni dei consigli circoscrizionali: "anche in tale limitata prospettiva le norme statutarie incidono sulla condizione giuridica degli stranieri non comunitari, in quanto concorrono a definirne la capacità giuridica nel campo pubblicistico, e, sotto tale profilo, non è rilevante la tipologia dell'organo da eleggere, con la conseguenza che almeno i vincoli dei quali si è detto, derivanti dalle riserve di legge di cui all'art.10, comma 2, e all'art.117, comma 2, lett. a, della Costituzione, permangono anche in tema di elezioni circoscrizionali"⁶. Secondo il Consiglio di Stato l'esercizio dell'elettorato è assoggettato ad una normativa autonoma e distinta rispetto a quella concernente le altre forme di partecipazione alla vita pubblica locale, che sono state rese operative dalla legge n. 203 del 1994. Pertanto, è demandato alla potestà statutaria e regolamentare del Comune la definizione delle "forme" del procedimento elettorale, ma non "il riconoscimento del diritto di elettorato, che non attiene a profili formali del procedimento bensì al contenuto sostanziale della capacità giuridica degli stranieri"⁷.

⁶ Si vedano i due contrastanti pareri del Consiglio di Stato 6 luglio 2005, n. 11074/04 e 28 luglio 2004, n. 8007/04.

⁷ A parer dell'organo consultivo è significativo, in tal senso, che l'art. 4 della legge n.131 del 2003 includa, nel contenuto degli statuti degli enti locali, la disciplina delle "forme di partecipazione popolare", ma non fa alcun cenno alla materia elettorale. Dalle argomentazioni addotte dal Consiglio di Stato non sembrano, invece, emergere ostacoli ad estendere la partecipazione dei cittadini stranieri ai referendum comunali.

2.4. LA DISCIPLINA REGIONALE DEI DIRITTI POLITICI

Un secondo tentativo di ampliare il novero dei diritti “politici” degli stranieri è stato perpetrato a livello regionale in occasione della stagione statutaria seguita alle novelle costituzionali del 1999 e del 2001. È il caso dell’art. 15, comma 1, dello statuto dell’Emilia-Romagna che garantisce a tutti i residenti, compresi gli immigrati, il diritto di voto nei referendum regionali.

Chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della disposizione statutaria la Corte costituzionale ha respinto la questione di legittimità costituzionale, riportando nell’“area delle possibili determinazioni delle Regioni la scelta di coinvolgere in altre forme di consultazione o di partecipazione soggetti che comunque prendano parte consapevolmente e con almeno relativa stabilità alla vita associata, anche a prescindere dalla titolarità del diritto di voto o anche dalla cittadinanza italiana” (sent. n. 379 del 2004). A differenza della diversa disposizione statutaria che pone l’obiettivo di assicurare “nell’ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti”, quella dedicata al diritto di voto nei referendum regionali è configurata come una norma relativa ad un ambito di sicura competenza regionale (“diritti di partecipazione”), che la regione può esercitare “nell’ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute”. Evidente è, secondo la Corte, l’insistenza di una pretesa della regione di intervenire nella materia delle elezioni statali, regionali e locali, riconoscendo il diritto di voto a soggetti estranei a quelli definiti dalla legislazione statale, od inserendo soggetti di questo tipo in procedure che incidono sulla composizione delle assemblee rappresentative o sui loro atti.

Parimenti, la Consulta ha respinto la questione di legittimità promossa avverso l’art. 3, comma 6, dello statuto della Regione Toscana, per il quale “la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l’estensione del diritto di voto agli immigrati”. Il giudice costituzionale ha riconosciuto il carattere non prescrittivo e non vincolante delle enunciazioni statutarie di questo tipo, la cui funzione perseguita è “di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”. Si tratta di una disposizione che “non comporta né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato, né fonda esercizio di poteri regionali” (sent. n. 372 del 2004). Il giudice costituzionale ha, dunque, ribadito la competenza legislativa esclusiva dello stato a disciplinare la materia delle elezioni statali, regionali e locali.

3. LA DISCIPLINA COSTITUZIONALE DEI PARTITI POLITICI

Il maggior ostacolo al riconoscimento agli stranieri residenti del diritto ad iscriversi ad un partito politico o a fondarlo è tradizionalmente rinvenuto nell'art. 49 della Carta costituzionale che limita espressamente ai soli "cittadini" il "diritto ad associarsi liberamente in partiti", in coerenza con gli articoli 48 e 51 che riconoscono ai soli "cittadini" rispettivamente il diritto di voto e il diritto di accesso alle cariche elettive.

Il tenore letterale della norma ha alimentato un ampio confronto pubblico e scientifico che ruota intorno alla portata costituzionale o legislativa della garanzia del diritto di associazione partitica: la disciplina costituzionale impedisce un'estensione legislativa anche ai "non cittadini" del diritto di associazione partitica?

L'interpretazione più risalente trae dalla disposizione costituzionale un divieto cogente, onde l'iscrizione ad un partito o la sua fondazione da parte di uno straniero costituirebbe una condotta illecita e vietata.

Autorevoli voci dottrinarie hanno invece ammantato di "irrilevanza giuridica" l'iscrizione dello straniero ad un partito giuridico: si tratterebbe in tal caso dell'esercizio di una libertà di fatto.

Più di recente sono emerse ricostruzioni alternative a queste letture e favorevoli all'estensione del diritto di associazione partitica anche agli stranieri, che fanno leva sulla riconduzione di siffatto diritto nell'alveo della "generica" libertà di associazione di cui all'art. 18 della Costituzione, libertà riconosciuta nell'interpretazione prevalente a tutti gli individui a prescindere dallo *status* di cittadinanza. Le due disposizioni non si porrebbero in rapporto di *genus a species* in quanto la disposizione dell'art. 49 sarebbe rivolta a disciplinare soltanto la relazione tra partiti ed istituzioni rappresentative e non la natura e la composizione dell'associazione partitica, rimessa invece all'art. 18 della Costituzione. Ricostruzione a sua volta rafforzata dalla possibilità di riportare il diritto di associazione alla categoria dei diritti inviolabili garantiti dall'art. 2 della Costituzione a tutti gli individui e necessari in chiave egualitaria a garantire la partecipazione all'organizzazione politica del Paese, così come sancito dall'art. 3 della Costituzione.

Sulla natura dei partiti politici si è espressa anche la Corte costituzionale nell'ordinanza n. 79 del 2006 affermando che "i partiti politici sono garantiti dalla Carta costituzionale – nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi – quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati; diritto di associazione al quale si ricollega la garanzia del pluralismo". Le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee –

quali la «presentazione di alternative elettorali» e la «selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche» – non consentono secondo il giudice costituzionale di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.⁸. Ne consegue che “i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost.”.

4. LA DISCIPLINA STATALE DEI PARTITI POLITICI

Il dibattito e il confronto rimane, tuttavia, condizionato dalla mancanza di una regolazione “generale” del fenomeno partitico.

Anche quando il legislatore ha tentato di disciplinare il fenomeno, così come avvenuto con il decreto legge n. 149 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, che si è limitato a ripetere il contenuto dell'art. 49 della Costituzione, definendo i partiti politici “libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico a determinare la politica nazionale”. Anche in tal caso è stato, dunque, riproposto l'espresso riferimento ai soli “cittadini”.

Siffatta disciplina è stata introdotta al fine di regolare le modalità per l'accesso a forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondate sulle scelte espresse dai cittadini in favore dei partiti politici che rispettano i requisiti di trasparenza e democraticità da essa stabiliti.

Da ciò possiamo trarne due conseguenze: da un lato la definizione è limitata soltanto ai partiti che intendono avvalersi della contribuzione tanto volontaria quanto indiretta e la stessa, dunque, non riveste un carattere generale, dall'altro emerge una possibile contraddizione in quanto le diverse forme di contribuzione

⁸ Il giudice costituzionale rinviene una conferma della suddetta interpretazione “nelle scelte fatte dall'Assemblea costituente, che lasciò cadere – pur dopo lunga discussione – due proposte diverse: una volta a riconoscere ai partiti politici attribuzioni di carattere costituzionale, comprensive della presentazione di liste elettorali e del diritto di promuovere azioni davanti alla Corte costituzionale; un'altra, volta a rinviare alla legge il conferimento ai partiti di poteri propri in ordine alle elezioni e di altre funzioni di pubblico interesse, previa individuazione – da parte della stessa legge – dei requisiti di cui i partiti avrebbero dovuto essere in possesso, l'accertamento dei quali veniva demandato alla Corte costituzionale”.

volontarie e indirette non sono circoscritte ai soli cittadini. Dunque, anche i “non cittadini” possono contribuire al finanziamento dei partiti, nonostante agli stessi sia impedito di iscriversi.

Nella medesima direzione si muove il legislatore chiamato a fissare una disciplina “generale” dei partiti politici e a dare attuazione all’art. 49 della Costituzione con il disegno di legge AS 2439 approvato dalla Camera dei Deputati l’8 giugno 2016. La proposta normativa dispone che “i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti, movimenti e gruppi politici organizzati per concorrere alla formazione dell’indirizzo politico, all’elaborazione di programmi per il governo nazionale e locale nonché alla selezione e al sostegno di candidati alle elezioni per le cariche pubbliche, nel rispetto del principio della parità di genere, in conformità alla Costituzione e ai principi fondamentali dell’ordinamento democratico”. Anche in tal caso rimangono esclusi i “non cittadini”, esclusione ulteriormente ribadita dalla disciplina della selezione dei candidati alle elezioni, cosiddette “primarie”. Non solo, ma la proposta normativa limita espressamente solo ai “cittadini iscritti nelle liste elettorali per l’elezione della Camera dei deputati”, che ne facciano richiesta, anche per via telematica, alla Commissione di cui all’articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96, il diritto di conoscere le erogazioni fatte a partiti, movimenti e gruppi politici.

5. IL “DIRITTO DEI PARTITI”

Il perdurante silenzio del legislatore ha finito per affidare ai partiti, quali associazioni private così come ribadito dall’art. 3 della decreto legge n. 149 del 2013, attraverso i loro statuti o atti interni la disciplina delle condizioni per l’iscrizione e la partecipazione. Dall’analisi di questi atti emergono differenti scelte che vanno dalla limitazione dell’iscrizione al partito ai soli cittadini sino al riconoscimento della possibilità di iscrizione a tutti gli individui a prescindere dallo *status* di cittadinanza. Si affida in tal modo alla prassi o alla regolazione frutto di autonomia (privata) non solo la disciplina dell’adesione al partito, ma anche di aspetti altrettanto salienti per l’organizzazione e il funzionamento del partito rispetto agli stranieri: l’accesso alla dirigenza, le nomine dei vertici e dei responsabili, le garanzie in caso di espulsione, la scelta dei candidati, la definizione dei programmi e delle proposte politiche, la modifica degli atti fondamentali, ovvero tutti quegli aspetti che dovrebbero assicurare la democraticità della vita interna dell’associazione.

Anche il “diritto dei partiti” non è esente da contraddizioni che possono offrire ulteriori spunti per ripensare la partecipazione degli stranieri ai medesimi

partiti politici. Il caso è offerto dalla regolamentazione delle cd. elezioni primarie ovvero dei metodi di consultazione per la selezione e la scelta dei candidati a cariche istituzionali.

Spunti interessanti in tal senso possiamo trarre dalla disciplina contenuta nello Statuto del Partito Democratico (*modificato dall'Assemblea Nazionale del 18 luglio 2015*) che agli “elettori/elettrici” del partito ricomprende – “cittadine e cittadini dell’Unione europea residenti in Italia, cittadine e cittadini di altri Paesi in possesso di permesso di soggiorno, iscritti e non iscritti al Partito Democratico, [che] dichiarino di riconoscersi nella proposta politica del Partito, di sostenerlo alle elezioni, e accettino di essere registrate nell’Albo pubblico delle elettrici e degli elettori” (art. 2) – riconosce il diritto, tra l’altro di “partecipare alle elezioni primarie per la scelta dei candidati del partito alle principali cariche istituzionali” e di “avanzare la propria candidatura a ricoprire incarichi istituzionali”. Il Regolamento quadro per la selezione delle candidature alle cariche istituzionali all’articolo 5 prevede che possono partecipare alle primarie “le persone che alla data delle primarie abbiano compiuto il sedicesimo anno di età, già registrate nell’Albo degli elettori del Partito Democratico o che, cittadine e cittadini italiani nonché cittadine e cittadini dell’Unione europea residenti nel territorio comunale, provinciale o regionale, cittadine e cittadini di altri Paesi in possesso di permesso di soggiorno, iscritti e non iscritti al Partito Democratico, dichiarino di riconoscersi nella proposta politica del Partito, di sostenerlo alle elezioni, e accettino di essere registrate nell’Albo pubblico delle elettrici e degli elettori al momento del voto”, mentre l’art. 4 precisa che “possono essere candidati alle primarie per la carica di Sindaco, Presidente di Provincia o Presidente di Regione, i cittadini in possesso dei requisiti di legge che li rendano eleggibili a tali cariche”.

Dunque, sono ammessi a partecipare alle primarie (ed in tal modo ad incidere sul diritto di elettorato passivo dei candidati) persone prive dell’elettorato tanto attivo quanto passivo. La scelta operata dal partito democratico, legittima in quanto forma di autoregolazione di un’associazione privata qual esso è, determina una scissione tra la scelta del candidato e i diritti di elettorato attivo e passivo: gli immigrati possono scegliere i candidati, ma non possono candidarsi.

Divergente è la scelta fatta dall’unico legislatore regionale che si è pronunciato in materia, la Regione Toscana⁹, che ha limitato l’elettorato attivo e passivo nelle primarie “ai cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni della regione”.

⁹ Con la legge regionale n. 70 del 2004 (norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale), che rimanda agli artt. 5 e 6 della legge regionale n. 25 del 2004 (norme per l’elezione del consiglio regionale e del presidente del consiglio della giunta regionale),

6. LE PROSPETTIVE

La riflessione svolta ci offre molteplici argomenti per proporre e sostenere una diversa lettura del rapporto tra partiti e “residenti non cittadini”.

Il primo argomento si basa sulla libertà di associazione e sulla riserva “apparente” ai soli cittadini del suo esercizio. Una libertà quella di associazione riconosciuta non solo nella Carta costituzionale, ma anche nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali all’art. 11.

Dalla natura associativa e privata del partito politico dovrebbe scaturire la libertà (e diritto) per lo straniero di fondare un’associazione politica nei limiti posti dall’art. 18 della Costituzione (fine vietato dalla legge penale e divieto di costituire associazioni segrete e associazioni che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare). Si tratta di una prospettiva che si presta a molteplici attuazioni: dalla costituzione di un partito di soli stranieri ad un partito “misto”.

Nella logica privatistica che oggi caratterizza il partito politico l’adesione allo stesso non costituisce anche per lo straniero un vero e proprio diritto tutelabile attraverso l’azione giurisdizionale, mentre la sua riammissione in caso di espulsione dovrebbe essere sindacabile dal giudice.

Un secondo argomento è fornito dalla possibilità di sciogliere il legame tra partiti e competizione elettorale. Oggi assistiamo ad una trasformazione delle modalità organizzative delle aggregazioni sociali con finalità politiche, basti pensare alle fondazioni e alle associazioni “collegate” ai partiti tradizionali, fenomeno colto dal legislatore all’art. 5 del decreto legge n. 149 del 2013 che fa riferimento a “fondazioni ed associazioni la composizione dei cui organi direttivi sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici, nonché le fondazioni e le associazioni che erogano somme a titolo di liberalità o contribuiscano al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni interne o di parlamentari o consiglieri regionali”, o ai diversi movimenti culturali/politici o ancora ai gruppi di interesse e di pressione, che hanno quale finalità di condizionare l’elaborazione o di concorrere alla definizione delle decisioni pubbliche. Fenomeni che mettono in discussione il protagonismo dei partiti sul palcoscenico pubblico e che inducono a chiederci cosa sia un partito oggi, quale sia la sua natura e la sua funzione.

Una causa dei mutamenti che attraversano l’esperienza partitica è certamente da rinvenire nell’irrompere di nuovi processi partecipativi, che non solo configurano nuovi diritti “politici”, nuove pretese di concorso alle decisioni di rilevanza pubblica, ma finiscono per alimentare nuovi fenomeni aggregativi: consultazioni, inchieste, indagini, dibattiti pubblici, (esperienze sorte soprattutto

a livello locale come comitati di cittadini, bilanci partecipativi, forum partecipativi, laboratori di quartiere, giurie popolari, progettazione partecipata), che legittimano la partecipazione di nuovi soggetti collettivi, non più coincidenti con le tradizionali formazioni sociali.

Si tratta di processi attivati in forma anche stabile sia sul piano amministrativo che su quello normativo e politico, con funzioni tanto conoscitive quanto deliberative. Le esigenze di trasparenza, concertazione e partecipazione sottese a queste esperienze comportano il consolidarsi di nuove esperienze aggregative/ associative tra soggetti a prescindere dal loro *status* legale di cittadinanza. Gli strumenti di democrazia partecipativa e deliberativa legittimano, dunque, l'affermazione di nuove forme associative con finalità "politiche". Siamo di fronte all'esercizio di diritti "politici" al di fuori dei partiti. Non è un caso che per rafforzare la volontà di partecipazione alcune di queste esperienze hanno portato alla costituzione di partiti, ad esempio di consumatori o di pensionati, per competere nelle elezioni politiche.

Emerge un ulteriore argomento: la necessità di superare la separazione tra cittadinanza e residenza quale criterio di radicamento nella comunità. La residenza è, infatti, posta a fondamento della titolarità dei diritti sociali, della fruizione dei servizi pubblici, della tassazione, mentre la cittadinanza continua ad essere la condizione di titolarità e di esercizio di quei diritti politici che concorrono a determinare le decisioni pubbliche conformative dei diritti sociali, dei servizi pubblici, del prelievo fiscale.

Come è stato evidenziato la residenza o la stabile permanenza sul territorio è posta alla base dei nuovi diritti politici a carattere partecipativo, diritti considerati "secondari", "inferiori", "parziali" rispetto ai tradizionali diritti politici (elettorato attivo e passivo). La partecipazione degli stranieri residenti, o dei residenti non cittadini se si preferisce, si arresta sulla soglia delle istituzioni rappresentative e viene confinata nello spazio del sociale e dell'amministrazione.

Quella tra cittadinanza e residenza è una distinzione che il legislatore nazionale ha superato nei confronti dei residenti appartenenti ad altri Stati dell'Unione Europea tanto nelle elezioni del Parlamento europeo (legge n. 18 del 1979, come modificata dalla legge 9 del 1989, per l'eleggibilità al Parlamento europeo dei cittadini degli altri Paesi membri della Comunità europea) che in quelle comunali (decreto legislativo n. 197 del 1996, attuativo della direttiva 94/80/CE concernente le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione europea che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza).

Come già ricordato anche il Parlamento Europeo, con la risoluzione n. 136 del 15 gennaio 2003, approvata nell'ambito della Relazione annuale sui diritti

umani nell'Unione, ha raccomandato agli Stati membri «di estendere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo a tutti i cittadini di Paesi terzi che soggiornino legalmente nell'Unione europea da almeno tre anni».

La cittadinanza europea, comprensiva del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e complementare rispetto a quella nazionale (qualifica addizionale e non sostitutiva rispetto ad essa), costituisce il canale per mettere in discussione la tradizionale equazione tra cittadinanza nazionale ed elettorato.

È soprattutto a livello locale che si tenta, su impulso europeo, di scalfire la solidità e fissità del tradizionale legame tra cittadinanza ed elettorato, tendenza che potrebbe trovare nuova forza nella ratifica del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale.

Giace ancora in Parlamento la proposta di iniziativa popolare AC 5031, contenente “Norme per la partecipazione politica e amministrativa e per il diritto di elettorato senza discriminazioni di cittadinanza e di nazionalità”, che ripropone il progetto di legge per la partecipazione politica ed amministrativa e per il diritto di elettorato senza discriminazioni di cittadinanza e di nazionalità elaborato dall'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). La proposta normativa muove dalla considerazione che l'articolo 48 della Costituzione, garantendo ai cittadini il diritto di voto, proibisce al legislatore ordinario di impedirne l'esercizio al cittadino e che per quanto riguarda lo straniero, la sua posizione è diversa solo nel senso che il legislatore ordinario resta libero, entro i confini della ragionevolezza, di attribuirgli o meno il diritto di voto, oppure di attribuirglielo a condizioni particolari, diverse da quelle stabilite per i cittadini. Secondo la relazione di accompagnamento “d'altra parte, ogni norma costituzionale che garantisca un determinato diritto al cittadino è sempre stata interpretata nel senso di non impedire l'estensione, con legge ordinaria, di un trattamento analogo anche allo straniero”. La proposta di legge subordina il riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali, provinciali e per le città metropolitane a chi non sia cittadino italiano quando abbia maturato cinque anni di regolare soggiorno in Italia. Si intende in tal modo evitare di collegare il diritto di elettorato al permesso di soggiorno CE (che ha sostituito la carta di soggiorno), in quanto questo titolo comporterebbe l'accertamento di una determinata capacità economica e in tal modo si finirebbe per reintrodurre, per via traversa, limitazioni del diritto di elettorato per censo, in violazione del principio costituzionale del suffragio universale.

Una erosione dal basso della tradizionale equazione tra cittadinanza ed elettorato che potrebbe arrivare sino al “centro”: la partecipazione dei sindaci al Senato territoriale prospettato dalla riforma costituzionale *in itinere* potrebbe deter-

minare la presenza in una istituzione rappresentativa nazionale di eletti da “non cittadini”, quali sono i residenti appartenenti ad altri Stati dell’Unione Europea.

Siamo convinti che estendere i diritti di partecipazione politica nelle sue diverse e plurali manifestazioni ai cittadini stranieri significa promuovere l’allargamento della rappresentanza dei residenti nelle istituzioni pubbliche a partire da quelle locali e renderli partecipi della vita politica e consapevoli dell’assunzione di responsabilità civica nella comunità nella quale vivono.

La disparità di trattamento appare tanto più evidente considerando che l’Italia ha reso possibile con la legge costituzionale n. 1 del 2000, novellando l’art. 48 della Costituzione, il voto all’estero, in qualsiasi competizione elettorale, di cittadini “non residenti in Italia”, di persone che, pur conservando la cittadinanza italiana, vivono stabilmente fuori dal territorio nazionale, né hanno mai avuto occasione di partecipare alle vicende politico-sociali nazionali.

Il riconoscimento del diritto di voto degli stranieri residenti almeno a livello locale, tanto più se accompagnato da quello di petizione alle Camere, potrebbe rappresentare uno stimolo importante per un processo di integrazione. Si tratta di ampliare quel diritto all’autogoverno che è riconosciuto agli abitanti che legano il loro destino alle sorti della città a prescindere dalla nascita e dalla cittadinanza, così come già avviene per i cittadini di altri Stati membri dell’Unione europea residenti in Italia.

Naturalmente un’ulteriore strada percorribile è quella volta a ripensare la disciplina statale della cittadinanza: pur riservando ancora ai soli cittadini i diritti elettorali si potrebbero ampliare e facilitare le modalità di acquisto della cittadinanza. La disciplina positiva della cittadinanza contenuta nella legge n. 91 del 1992, ruota ancor oggi intorno al criterio dello *jus sanguinis* secondo il quale acquistano la cittadinanza italiana coloro che siano nati da almeno uno dei genitori di cittadinanza italiana. Lo straniero nato in Italia può divenire cittadino italiano purché vi abbia risieduto legalmente e ininterrottamente fino al raggiungimento della maggiore età e dichiararsi, entro un anno dal compimento della maggiore età, di voler acquistare la cittadinanza italiana. Più in generale la cittadinanza può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, in base a una valutazione discrezionale agli stranieri residenti in Italia da almeno dieci anni, se cittadini non appartenente all’Unione europea, o da almeno quattro anni, se cittadini comunitari.

Si tratta di un procedimento di tipo concessorio, il cui esito è rimesso alla totale discrezionalità dell’amministrazione statale, che esclude la partecipazione attiva del richiedente all’*iter* di acquisizione, ed è subordinato ad un periodo di soggiorno sul territorio italiano pari a un minimo di dieci anni. L’attuale procedimento di concessione della cittadinanza agli stranieri adulti legalmente residenti

sul territorio italiano è dunque basato su condizioni esclusivamente quantitative e sulla esasperazione del principio volontaristico.

Ridurre il periodo di residenza richiesto per acquistare la cittadinanza o introdurre meccanismi automatici di attribuzione della cittadinanza o riconoscere il criterio dello *jus soli* potrebbero accelerare e favorire l'accesso dei "non cittadini" ai diritti politici.

La cittadinanza deve portare all'integrazione e all'assunzione di responsabilità comuni, ribaltando in tal modo la tradizionale prospettiva concessoria. Riteniamo che nel nuovo contesto multiculturale la cittadinanza vada declinata non più in termini di mera difesa dell'identità e dell'appartenenza, ma quale momento di integrazione ed inclusione sociale. Questo obiettivo può essere perseguito con l'animazione di un processo continuo di integrazione, che consenta di sviluppare sia la dimensione personale dei diritti, sia la dimensione solidale e responsabile dei doveri.

Il volto multi-etnico che la nostra società va assumendo richiede, dunque, l'individuazione di istituti e strumenti che consentano al "non-cittadino" di essere integrato nel tessuto sociale anche in vista dell'acquisto formale della cittadinanza legale e di maturare, al contempo, una consapevolezza dei diritti e dei doveri che l'acquisto della cittadinanza legale comporta. Conoscere i propri diritti è premessa per poterli esercitare. Tra questi strumenti un ruolo particolare è svolto dalla partecipazione ai processi decisionali pubblici e alle molteplici forme di democrazia partecipativa e deliberativa. In particolare, per gli immigrati l'esperienza della partecipazione favorisce l'uguaglianza sostanziale tra le persone e la condivisione dei valori e delle regole della comunità che accoglie il migrante, anche in vista dell'acquisto della cittadinanza politica. Inoltre, assumono un ruolo decisivo le pratiche sussidiarie di manutenzione dei beni comuni, ispirate dall'art. 118 ultimo comma della Costituzione, che possono offrire lo spazio per una partecipazione attiva alla vita pubblica.

In questa prospettiva l'adesione ad un partito politico, ancor prima dell'acquisto della cittadinanza legale, può costituire un'esperienza di integrazione e di formazione ed educazione alla democrazia e alla cittadinanza: una palestra per sperimentare la partecipazione politica.

Ciò permetterebbe ai partiti politici di riprendere quel ruolo di agenzia formativa oramai abbandonato e di riproporsi alla stregua di una "formazione sociale" in cui esercitare i propri diritti così come sancito dall'art. 2 della Costituzione.