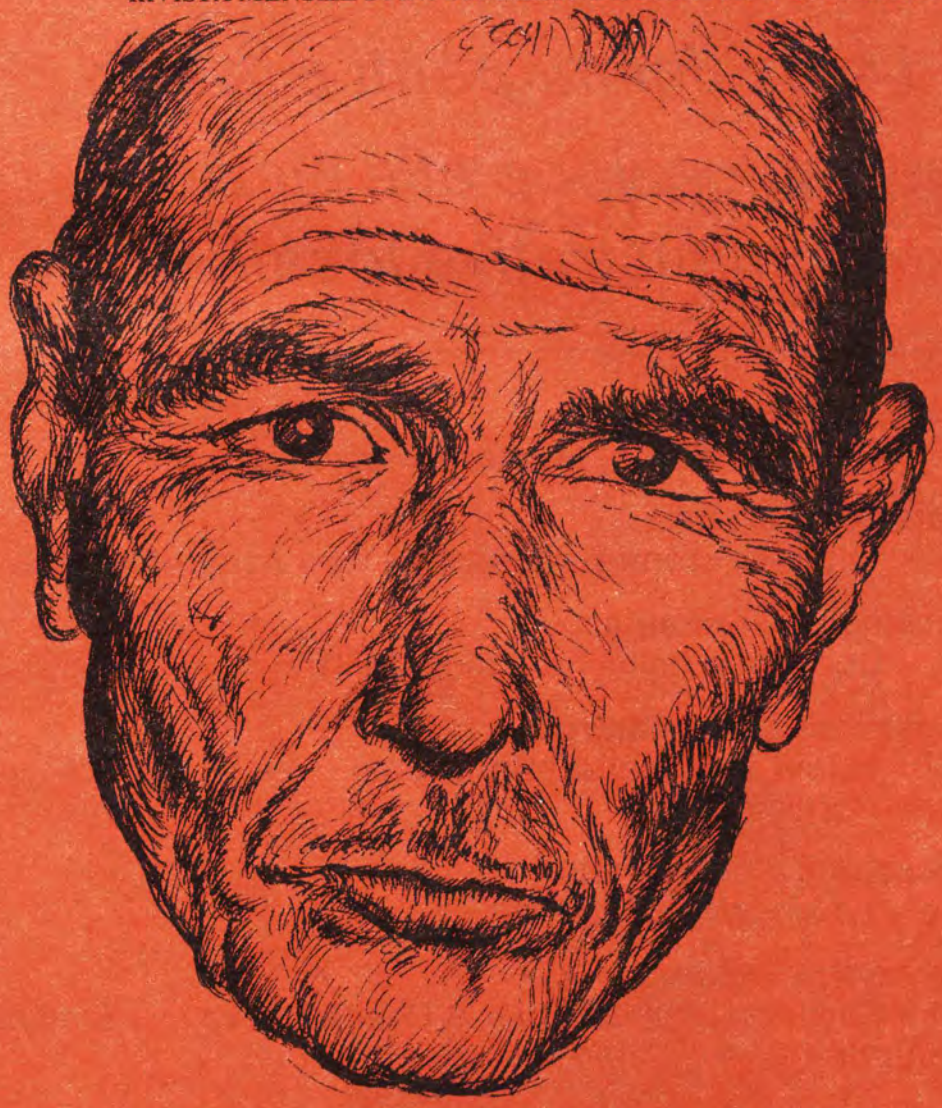
7-9 LUGLIO AGOSTO SETTEMBRE 1980

de:e

dossier europa emigrazione

RIVISTA MENSILE DI INFORMAZIONE E DIBATTITO SUI PROBLEMI DELL'EMIGRAZIONE



SPECIALE ATTI DEL CONVEGNO FEDEREUROPA STRASBURGO 11.3.1980

" I CITTADINI MIGRANTI E LA LORO PARTECIPAZIONE ALLE ELEZIONI AMMINISTRATIVE LOCALI"

FEDEREUROPA

Associazione della stampa per gli emigrati italiani in Europa

Convegno

« I cittadini migranti e la loro partecipazione alle elezioni amministrative locali »

Comunicazione Belgio
(giornali « Sole d'Italia », « Missione » e « Incontro »)

Comunicazione Francia
(giornali « Nuovi Orizzonti-Emigrazione » e « Azione Operaia »)

Comunicazione Germania
(giornali « Corriere d'Italia » e « Incontri »)

Comunicazione Lussemburgo
(giornali « Nuovi Orizzonti-Emigrazione - red. Esch/S.A. » e « Giornale Popolare »)

Comunicazione Regno Unito
(giornale « La Voce degli Italiani »)

Comunicazione Svizzera
(giornali « Corriere degli Italiani », « Realtà Nuova », « Emigrazione Italiana » e « l'Avvenire dei Lavoratori »).

(Parlamento Europeo — Strasburgo 11-3-1980)

I numeri estivi di Dossier Europa emigrazione (luglio-settembre 1980) sono dedicati per intero alla pubblicazione degli Atti del Convegno organizzato dalla Federeuropa (Associazione della stampa per gli emigrati italiani in Europa) al Parlamento Europeo di Strasburgo l'11 marzo 1980 sul tema «I cittadini migranti e la loro partecipazione alle elezioni amministrative locali».

Oltre alla relazione generale della Presidenza, gli Atti comprendono le relazioni dei giornali associati sulla situazione nelle varie nazioni europee di immigrazione: si ha così la possibilità di un utile riscontro panoramico sui problemi comuni e specifici e sulle iniziative in corso nei diversi Paesi nel campo della partecipazione politica degli emigrati alla vita delle nazioni di insediamento.

RELAZIONE GENERALE

PRESIDENZA FEDEREUROPA

Il problema della partecipazione dei lavoratori migranti alla vita comunale nei paesi di immigrazione non è stato posto ieri. (1)

Leggiamo nella relazione sui «diritti politici» svolta al Convegno organizzato dal Consiglio consultivo degli Immigrati» del comune di Bruxelles il 20 gennaio 1980 ed al quale hanno partecipato i delegati dei «Comitati consultivi comunali degli immigrati» (CCCI) del Belgio che «coscienti dell'esistenza di un problema le autorità comunali hanno posto ufficialmente il problema della partecipazione politica dei lavoratori migranti in occasione della Conferenza europea dei Poteri locali, svoltasi nell'aprile 1964. I primi Consigli consultivi degli immigrati nascono nel Belgio nel 1968... Essi hanno raggiunto la cifra record di 35 nel Belgio, ma il loro numero non cessa di diminuire. Accolti con entusiasmo dalla popolazione, alcuni di essi — 18 — hanno superato lo stadio della semplice designazione e si è proceduto a delle elezioni dei consiglieri. Oggi, su un massimo di 35 consigli consultivi di immigrati (CCCI) ve ne sono solo 27 in attività... Dieci anni dopo le attività dei CCCI non sono di ampio rilievo. Anche la loro esistenza è rimessa in questione. La situazione, man mano che ci si avvicina alle elezioni comunali del 1982, resta confusa».

Fuori del Belgio i delegati nazionali qui presenti potranno, meglio di noi, informarci sulle iniziative prese in loco dalle autorità comunali locali ed i risultati ottenuti.

Nel 1973, in uno studio elaborato dal prof. Rigaux per la Commissione delle Comunità Europee, il problema della partecipazione dei migranti alle elezioni locali veniva posto in termini politici e giuridici partendo dalle esperienze fatte attraverso la costituzione dei «Comitati Consultivi per gli Immigrati» presso i Consigli Comunali. Tali esperienze non sono state le più incoraggianti.

Ufficialmente, parlando da un punto di vista comunitario, tale problema è stato evidenziato in occasione del Consiglio Europeo di Parigi del 9 e 10 dicembre 1974 e precisamente al punto 11 della dichiarazione finale concernente la concessione di «diritti speciali» ai cittadini degli Stati Membri della Comunità.

Nel rapporto dell'on. Tindemans ai suoi colleghi del Consiglio europeo del 29 dicembre 1976 sull'Unione europea, il capitolo IV «L'Europa dei cittadini» non fa menzione, seppure il rapporto sia stato elaborato successivamente alle decisioni prese nel Vertice di Parigi, al problema che ci interessa. Infatti l'autore prende in considerazione i «diritti dei consumatori» e la «protezione dell'ambiente». Inoltre un punto era consacrato ai «segni esterni della nostra solidarietà» che si concentravano in facilitazioni in materia di circolazione delle persone e in materia di istruzione. Nessuna indicazione veniva data per quanto concerne la partecipazione alle elezioni locali dei cittadini dei paesi membri della Comunità.

Un contributo di pensiero notevole per la conoscenza e le ipotesi di soluzione del problema, è stato fornito nel Colloquio internazionale sul tema «partecipazione degli stranieri alle elezioni municipali o amministrative nei Paesi della CEE» organizzato dal Centro di diritto internazionale «Charles De Visscher» dell'Università Cattolica di Lovanio (28 febbraio 1978, Louvain-la-Neuve), i cui Atti sono stati riprodotti nella Rivista «Studi Emigrazione/Etudes Migrations», n. 49 del 1978, edita dal Centro Studi Emigrazione, Roma.

Giova anche ricordare il contributo di documentazione e di informazione fornito da una recente pubblicazione di Mario Sica: «Verso la cittadinanza europea», ed. Le Monnier, aprile 1979, dove il complesso dei problemi e delle loro implicazioni relativi alla cittadinanza sono discussi e puntualizzati.

Ricordiamo la proposta di legge del deputato belga Glinne (maggio 1974) che mira espressamente a conferire il voto comunale ai cittadini comunitari e quella del deputato Levaux che propone il diritto di voto per tutti i migranti.

Seppure si tratti di un riassunto sintetico e anche lacunoso di alcune posizioni, il problema in questione è di stretta attualità ed esso esige un'analisi approfondita di carattere politico ed anche giuridico al fine di dedurre le migliori ipotesi di lavoro e di azione per la sua soluzione. È quello che ci aspettiamo dal dibattito che seguirà.

Un discorso circa la possibilità o meno di ammettere gli emigrati al voto attivo e passivo in occasione delle elezioni comunali dovrebbe cominciare da un esame delle norme nazionali che regolano il diritto di voto. Queste norme sono generalmente di carattere costituzionale e legislativo. Questa disamina non sarà effettuata in questa relazione che vuole essere orientativa, ma nei rapporti nazionali. Apparirà che la situazione è quanto meno complessa, almeno dal punto di vista costituzionale. Su nove Paesi, membri della Comunità europea, almeno in sei, si pone il problema di una revisione costituzionale. Nell'allegato n. 2 appare una breve sintesi di tali situazioni.

Per quanto ci concerne il nostro esame verterà sulle operazioni effettuate nell'ambito dell'ordinamento giuridico creato dal Trattato di Roma e nelle implicazioni dirette o indirette di carattere politico che ne derivano come pure saranno esaminate altre posizioni.

Non è inutile ricordare che gli Stati membri della Comunità europea non hanno affatto rinunciato, a nostro avviso, alle loro prerogative politiche, cioè alla loro identità nazionale, ma hanno concluso un accordo, sia pure di notevole portata, per la creazione di un grande mercato dove la circolazione delle merci, delle persone e dei capitali non trovasse ostacoli. Si trattava e si tratta di dare avvio ad una struttura socio-economica. Che poi tale struttura permetta, in tempi più o meno lunghi, di perseguire e di realizzare delle finalità politiche, indipendentemente dai contenuti dei Trattati, questo non può essere escluso seppure siano da definire quali siano gli obiettivi politici che possano scaturire dall'intesa al vertice dei responsabili degli Stati che compongono la Comunità (esempio: Consiglio europeo). Questi possono essere di carattere esterno ed interno. Di fatto il Consiglio europeo, seppure non previsto dai Trattati, è un organo politico. Quindi anche l'obiettivo politico: partecipazione alle elezioni comunali degli immigrati può essere perseguito, tenuto conto, però delle volontà politiche nazionali, delle difficoltà di fatto e di diritto e di altri fattori anche psicologici che possono interferire nella realizzazione dell'obiettivo. Il Consiglio europeo non è un super governo, ma un organo mas-

simo di decisioni globali, di orientamenti. Dovrebbe esprimere l'identità europea nei vari settori di attività.

In questo quadro un discorso tendente ad individuare la possibilità di soluzione o no del problema che discutiamo non può che ricollegarsi — prima di tutto — al punto 11 del comunicato finale del Consiglio Europeo di Parigi del 9 e 10 dicembre 1974, nel quale è detto che un «gruppo di lavoro sarà incaricato di studiare le condizioni e le scadenze per attribuire ai *cittadini* dei *nove Stati membri* dei diritti speciali come *membri* della Comunità». Non a caso abbiamo sottolineato la nozione di «cittadini» e quella di «membri».

Su questa presa di posizione del Consiglio europeo, la Commissione preparò una relazione al Consiglio (trasmessa il 3 giugno 1975) la cui attualità è di rigore visto che i diritti in questione non sono stati ancora attribuiti.

Sostanzialmente nella Relazione vengono fissati, per quel che concerne il nostro problema, alcuni orientamenti che è opportuno sottolineare. Dice, tra l'altro, la relazione: «Nel comunicato di Parigi si parla di riconoscere dei diritti speciali e non di riconoscerli tutti. Il gruppo di lavoro incaricato di provvedere all'applicazione del punto 11 dovrà pertanto determinare i diritti speciali che devono essere riconosciuti ai cittadini dei nove Stati membri. Da questo punto di vista, si possono già definire i seguenti orientamenti:

«— se l'equiparazione completa al nazionale in materia di diritti politici costituisce, a termine, un obiettivo auspicabile nella prospettiva di un'unione europea, è d'altra parte inevitabile dover constatare che, nell'immediato, taluni di questi vanno chiaramente scartati: si tratta dell'eleggibilità a livello nazionale e dell'accesso alle funzioni pubbliche di alto livello politico.

— *Invece non vi sono dubbi che il gruppo dovrebbe esaminare il riconoscimento dei diritti di elettorato attivo e passivo a livello comunale, nonchè il riconoscimento del diritto all'accesso alle funzioni pubbliche connesse alla qualità di eletto a questo livello.*

— Per gli altri diritti politici, cioè i diritti di voto a livello nazionale e regionale, l'eleggibilità a livello regionale ed il diritto di accesso alle funzioni pubbliche connesse alla qualifica di eletto regionale o che sono subordinate a funzioni accessibili mediante elezione, si può discutere se sia opportuno studiarne la concessione ai cittadini degli altri Stati membri».

A questi orientamenti, seguiva una serie di interrogativi, quali i seguenti:

«In sei dei nove Stati membri, il voto e l'eleggibilità sono subordinati ad una condizione di nazionalità che figura nella Costituzione. Data la lentezza delle procedure di revisione costituzionale, è lecito domandarsi se non sia possibile limitarsi ad una modifica delle norme che regolano le modalità per il riconoscimento della nazionalità.

— In tutti gli Stati membri il voto e la eleggibilità sono subordinati a condizioni di residenza. È opportuno equiparare gli stranieri ai nazionali od invece prevedere più rigorose condizioni di residenza. È opportuno equiparare gli stranieri ai nazionali od invece prevedere più rigorose condizioni di residenza?

— I cittadini di uno Stato membro che risiedono in un altro Stato membro beneficiano, in virtù del Trattato CEE, di talune garanzie contro l'espulsione. Queste garanzie sono o non sono sufficienti ad assicurare un esercizio assolutamente libero dell'elettorato attivo e passivo?

— La concessione del diritto di voto ad uno straniero nel paese di destinazione induce a porsi la questione della possibile esistenza di un doppio diritto (uno nel paese di origine, l'altro nel paese ospitante). Bisogna prevedere tale doppio diritto, o invece porre il principio sul piano comunitario dell'unità di questo diritto?».

Seguono altri interrogativi, ma quelli citati sono già abbastanza indicativi.

Infine, quale strumento giuridico adottare per la realizzazione delle finalità indicate, ovviamente l'accesso alle elezioni?

Curiosamente, mentre nella risposta al deputato europeo Bettiza (ved. giornale *Sole d'Italia* del 20.10.1979) concernente il voto dei migranti alle comunali la Commissione precisava che la base giuridica per tale operazione poteva essere l'art. 235 del Trattato CEE, la Relazione indirizzata al Consiglio, circa lo strumento giuridico da adottare, così diceva: «Il gruppo di lavoro affronterà anche i problemi della forma, del fondamento e della forza degli atti giuridici che dovranno garantire il riconoscimento dei diritti speciali. Dato che nei Trattati comunitari non figurano disposizioni che, fin d'ora, garantiscano un potere d'azione in materia di diritti politici — *neppure può invocarsi in proposito l'art. 235 del Trattato CEE*. Lo strumento giuridico da utilizzare dovrebbe essere un atto ad hoc che potrebbe essere un nuovo trattato di diritto internazionale o — all'occorrenza — una revisione del Trattato CEE in base all'art. 236, effettuata aggiungendo a questo Trattato, per esempio sotto forma di protocollo, le necessarie disposizioni».

Nel quadro indicato vanno ricordate altre due prese di posizione. La prima il progetto di convenzione per l'attribuzione della cittadinanza europea preparato dall'Italia. In sintesi, le linee del progetto erano le seguenti:
«la cittadinanza europea sarebbe stata attribuita di diritto a tutti coloro che, a decorrere da una data stabilita dalla Convenzione, fossero nati sul territorio di uno dei paesi membri della CEE da cittadini dei medesimi Stati. Essa potrebbe essere concessa ai beneficiari delle norme della libera circolazione e del diritto di stabilimento (quelli che abbiamo chiamato cittadini comunitari) sulla base di un requisito di residenza di 5 anni. Essa avrebbe coesistito con le varie cittadinanze nazionali, lasciandole impregiudicate. I cittadini europei avrebbero goduto: a) dell'elettorato attivo e passivo nelle elezioni diverse da quelle nazionali; b) dell'ammissibilità a funzioni ed impieghi dello Stato e degli altri enti pubblici; c) dell'elettorato attivo e passivo nelle elezioni sindacali o professionali».
Tale proposta presentata in sintesi al Consiglio Europeo di Parigi nel 1972, venne nuovamente presentata al vertice europeo di Parigi del 1974 le cui conclusioni sono note (vedere allegato n. 1 - punto 6).

La seconda presa di posizione concerne la relazione redatta dal senatore Scelba per la Commissione politica del Parlamento Europeo — 23 settembre 1976 — sui «diritti speciali» da concedersi ai cittadini della Comunità europea, in attuazione della decisione della Conferenza al vertice di Parigi del dicembre 1974. Tra l'altro si legge: «Per quanto riguarda l'equiparazione dei cittadini comunitari ai nazionali in materia di diritti politici, nello studio della Commissione si prevede, per l'immediato, il riconoscimento del diritto elettorale attivo e passivo 'almeno al livello comunale', e l'accesso all'esercizio delle pubbliche funzioni connesse con l'eleggibilità. A noi pare che la gamma dei diritti di cui potrebbe proporsi al Consiglio il riconoscimento, anche nella fase prepa-

ratoria dell'unione politica, e come avvio ad essa, possa ampliarsi. Per limitarci al diritto di elettorato attivo e passivo, noi pensiamo che esistono condizioni che consentano di estendere, se non alla generalità dei cittadini comunitari, almeno ad alcune categorie, tali diritti, e non solo al livello comunale, ma anche al livello degli Enti intermedi tra Comune e Stato....

Vi sono negli Stati membri cittadini comunitari i quali hanno maturato le condizioni per acquisire la cittadinanza del paese di elezione, solo che lo desiderassero. Con l'acquisto della cittadinanza essi acquisterebbero, automaticamente, tutti i diritti politici dei nazionali e ivi compresa la eleggibilità alle assemblee legislative nazionali. E allora non si vede la ragione perchè a questa categoria di cittadini comunitari non possa riconoscersi subito il diritto di elettorato attivo e passivo in tutti gli enti territoriali amministrativi e lo stesso diritto di elettorato passivo anche per le assemblee nazionali. Si potrebbe obiettare che questi cittadini comunitari possono chiedere la cittadinanza e che il fatto che pur possedendo i titoli per acquisirla essi non si premurano a chiederla, dimostrebbe il loro disinteresse all'esercizio dei diritti politici. Il che non è vero. Se i cittadini comunitari non sono stranieri in nessuno degli Stati membri della Comunità Europea — e questo è vero anche al livello raggiunto dalla Comunità — le ragioni che spingevano gli stranieri e gli Stati interessati alla pratica della naturalizzazione, non hanno più giustificazione. E questa realtà deve pure trovare modo di estrinsecarsi, consentendo la partecipazione dei cittadini comunitari alla vita dello Stato nel quale sono integrati, senza obbligarli a chiedere una cittadinanza destinata a perdere sempre più d'importanza col progredire del processo d'integrazione comunitaria». (ved. punto 6 in allegato 1).

A questo punto occorre una precisazione. Non è una vaga aspirazione, ma piuttosto una tendenza politica a considerare l'attuale organizzazione giuridica che fa capo ai Trattati di Roma, e di Parigi di trasformarsi in una *unità politica* qualunque sia la sua denominazione formale, con tutte le conseguenze implicite: nazionalità, libera circolazione, soggiorno, passaporto europeo, ecc. I segni sono dati già da tempo, malgrado gli sbandamenti, attraverso le decisioni dei vari «Consigli europei». Noi dobbiamo, quindi, considerarci fin d'ora «cittadini comunitari» anche se il processo di unificazione, per diversi motivi, ritarda. L'idea dei «Fondatori» era appunto l'unità politica.

Alle prese di posizione già accennate che stanno a dimostrare l'interesse che, nel tempo, i vari ambienti hanno espresso per la soluzione del problema da noi esaminato, va aggiunta la proposta di Risoluzione presentata il 22 ottobre 1979 dai deputati Ceravolo, Squarcialupi e Bonaccini al Parlamento europeo con la quale, punto 1): «*sollecita* il Consiglio ad adottare con urgenza misure coordinate per rendere effettivo il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni locali a tutti i cittadini della Comunità residenti in uno Stato membro diverso dal proprio; 2): *chiede* che tale diritto venga contemporaneamente esteso ai cittadini membri degli Stati candidati all'adesione, di quelli con i quali la CEE intrattiene accordi di associazione e cooperazione e quindi, tenendo conto dei problemi a ciò connessi, a tutti i cittadini stranieri migranti e residenti nel territorio della CEE».

Come appare la proposta di risoluzione investe una gamma più vasta di ipotetici aventi diritto all'accesso alle elezioni comunali (punto 2). Del resto su questa linea è attestata pure la posizione espressa in occasione del già ricordato Convegno dei CCCI svoltosi a Bruxelles il 20 gennaio 1980, come pure di altre associazioni di migranti.

È una posizione questa che contrasta con la linea assunta dagli organismi comunitari a diverso livello e che pone, evidentemente, dei delicati problemi di carattere politico ed amministrativo. È questo un punto chiave che dovrà essere dibattuto e sul quale auspichiamo che siano prese delle chiare posizioni in ordine anche alle ipotesi di soluzioni giuridiche e politiche che potranno essere proposte.

Va tenuto anche presente che, mentre sul piano comunitario, una decisione che permetta ai cittadini della stessa Comunità europea di partecipare alle elezioni comunali in loco, è relativamente facile per le diverse ragioni già illustrate, per i lavoratori dei Paesi terzi il problema è più complicato in quanto subentrano elementi giuridici e politici più complessi. Questa assemblea potrà proficuamente offrire degli orientamenti al riguardo.

A conclusione di questa parte citiamo alcune considerazioni espresse dal prof. Rigaux in una nota introduttiva agli «Atti» del Convegno di Lovanio-la-Neuve, già altre volte ricordato:

«Une dernière série de questions est plus directement liée à la situation particulière de la CEE. La participation des travailleurs migrants à la vie politique est-elle un objectif pour les autorités communautaires? Une intervention du Conseil ou de la Commission est-elle de nature à faciliter les changements souhaitables, peut-être même à lever certains obstacles constitutionnels?

Alors que, juridiquement, rien ne s'oppose à ce que la Communauté s'efforce d'harmoniser les conditions d'accueil et de séjour de tous les migrants, quelle que soit leur nationalité, on peut s'interroger sur l'opportunité de limiter, au moins dans un premier temps, l'extension des droits politiques aux seuls ressortissants d'un autre Etat membre de la C.E.E. Deux tendances risquent à nouveau de s'affronter: selon la première, en améliorant la condition d'une seule catégorie d'étrangers dont la situation paraît plus facile à régler, on aménage une transition vers une solution plus juste du problème global. D'après une autre appréciation, il faut plutôt craindre qu'un changement limité à une seule catégorie de la population étrangère, déjà privilégiée sur les plans culturel et économique, n'accroisse le sentiment de frustration d'un gran nombre de travailleurs ayant la nationalité d'Etats tiers.

Face à la quadruple alternative ainsi posée, y a-t-il moyen de conclure? Le défi lancé aux sociétés démocratiques d'Europe occidentale est de savoir si l'intégration permanente à leur économie de forces de travail systématiquement exclues des droits et des libertés politiques fondamentaux est compatible avec les idéaux d'égalité, de justice et de fraternité dont ces sociétés font profession.

Si celles-ci acceptent de mettre en œuvre les principes même sur lesquelles elles reposent, elles trouveront la volonté politique nécessaire pour passer aux réformes avec ou sans réforme constitutionnelle, et les obstacles juridiques n'apparaîtront plus que pour ce qu'ils sont, de simples prétextes dissimulant assez mal le refus de volonté politique de ceux qui les avancent».

Mancheremmo al nostro compito che è stato quello di analizzare e puntualizzare il quadro giuridico-politico nel quale far avanzare l'operazione in discorso, se ci astenessimo dal sottolineare un aspetto che non va sottovalutato che è quello psicologico. Scrive il Sica, a proposito della partecipazione alle elezioni comunali che per i «comunitari sembrerebbero non sussistere o sussi-

stere solo in misura minore, le obiezioni che vengono avanzate per gli altri migranti; essi (i comunitari n.d.r.) appartengono a collettività già abituate a manifestarsi con l'espressione del voto; sono generalmente già abbastanza integrati, e quindi meno inclini a importare nel Paese di residenza (tantomeno a livello municipale), la problematica, le dispute, gli allineamenti del proprio paese di origine; né è possibile un'interferenza dei loro rappresentanti diplomatici e consolari. Peraltro anche nei loro confronti vi è la necessità di preparare l'opinione pubblica non più soltanto nella sfera economico-sociale ma altresì in quella civile e politica» (ved. punto 6 in allegato 1).

* * *

Noi speriamo che attraverso le note che precedono a carattere orientativo e redatte con l'intenzione di apportare un contributo di conoscenza obiettiva, ma nel quadro di realtà politiche e sociali già operanti, sia possibile avviare un discorso con tutte le forze politiche e sociali, e sollecitare così la conclusione della operazione che è stata avviata. La sollecitudine con la quale gli organi responsabili della Comunità Europea porteranno a buon esito la realizzazione di uno dei «diritti speciali» farà progredire sempre più il processo di unificazione europea.

NOTE

(1) Le informazioni riportate sono state estratte dai rapporti presentati al Convegno di Lovanio-la-Neuve del 28 febbraio 1978 sulla partecipazione degli stranieri alle elezioni amministrative nei paesi della CEE.

(2) François Rigaux: Studio ed analisi degli statuti dei Comitati Consultivi per immigrati presso i Consigli municipali - settembre 1973.

Allegato n. 1

DOCUMENTI ESSENZIALI DI BASE

1) François Rigaux, *Etudes et analyse des Statuts des Comités Consultatifs pour immigrés auprès des Conseils Municipaux.* Etude effectuée à la demande de la Commission des Communautés Européennes, Septembre 1973.

2) Commission des Communautés européennes, *Vers l'Europe des citoyens*. Bulletin des C.E. - Supplento 7/75.

3) Commissione delle Comunità Europee, *L'Unione europea,* Rapporto di Léo Tindemans al Consiglio Europeo, Bollettino della CEE, Supplemento 1/76.

4) Commissione delle Comunità Europee, *Programma d'azione a favore dei lavoratori migranti e delle loro famiglie.* Bollettino della C.E., Supplemento 3/76.

5) Studi Emigrazione: Rivista trimestrale del Centro Studi Emigrazione, Roma, n. 49, marzo 1978: *Atti del Convegno - Partecipazione degli stranieri alle elezioni amministrative nei paesi della CEE,* (Lovanio-la-Neuve, 28 febbraio 1978).

6) Mario Sica, *Verso la cittadinanza europea.* Le Monnier, aprile 1979.

7) Proposta di risoluzione presentata dagli on.li Ceravolo, Squarcialupi, Bonaccini al P.E. sul *diritto all'elettorato attivo e passivo dei lavoratori migranti.*

8) Commissione delle Comunità Europee. Risposta all'interrogazione dell'on. Enzo Bettiza relativa al *voto dei lavoratori migranti per le elezioni locali.* (giornale *Sole d'Italia* n. 1636 del 20 ottobre 1979).

9) Hilaire Lahaye, senatore liberale de «l'arrondissement» Courtrai-Ypres (Belgio), *L'accès aux urnes,* in «Courrier de la Bourse», Bruxelles, n. 243, 1979.

Allegato n. 2

SINTESI DELLE NORME COSTITUZIONALI E GIURIDICHE NEI NOVE PAESI DELLA COMUNITÀ EUROPEA E RELATIVE AL DIRITTO DI VOTO (1)

1 — In *Italia* la Costituzione prevede all'art. 48 che sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che abbiano raggiunto la maggiore età. Il diritto di voto non può essere limitato che per incapacità civile e a seguito di una sentenza penale irrevocabile. La nozione di «cittadino» non è stata definita, ma essa include necessariamente la nozione di «nazionalità». Secondo Giovanni Paleologo il costituente ha voluto riservare le decisioni sulla formazione dei corpi politici (Camere, Senato ed altro) ai soli soggetti che hanno con la comunità nazionale legami di natura stabile e definitiva. Una innovazione tendente a permettere ai residenti non cittadini italiani di votare nel comune di residenza avrebbe quindi bisogno di una modifica della Costituzione.

2 — La Costituzione della *Repubblica Federale Tedesca* — secondo il prof. Rigaux — non ha espressamente riservato ai nazionali l'esercizio dei diritti politici. Spetta al legislatore di determinare le condizioni secondo le quali una persona può partecipare al voto e le condizioni di eleggibilità. Inoltre occorre distinguere le materie di competenza del legislatore federale e quelle che la Costituzione ha attribuito ai Lander. Di fatto, finora, le leggi elettorali sulle elezioni comunali dei differenti Lander prevedono tutte la condizione della nazionalità per l'esercizio dei diritti politici. (2)

3 — In *Francia* riconoscere agli stranieri il diritto di essere elettori e di essere eletti o essere considerati soltanto come elettori dei Consigli municipali dei loro comuni di residenza, susciterebbe delle grandi difficoltà sul piano politico e si urterebbe a degli ostacoli giuridici difficili da superare. Si potrebbe contentarsi di modificare le disposizioni legislative che (in maniera generale e particolarmente in materia comunale) riservano ai francesi la qualità di elettori, come pure, se gli stranieri devono essere eletti, quelle che riservano agli stessi nazionali di essere eletti. Ma se la struttura dei Consigli munici-

pali ed il regime elettorale del Senato restano gli stessi, la semplice estensione del diritto di voto e, a maggior ragione, quello della eleggibilità, agli stranieri non si può effettuare senza la revisione preliminare della Costituzione. E ciò non per il fatto che questa contenga una disposizione consacrante esplicitamente la regola che solo i francesi sono elettori e eleggibili ai Consigli municipali, ma essa implica una tale regola. Infatti il Senato è eletto, a suffragio indiretto di secondo grado, da un'assemblea comprendente, oltre ai consiglieri generali, i «delegati dei Consigli municipali». Risulta, quindi, che gli elettori dei Consigli municipali sono, in primo grado, gli elettori dei senatori.

In conseguenza, la sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita attraverso i suoi rappresentanti — nel caso i senatori — e attraverso il Referendum, l'art. 3 della Costituzione identifica il popolo esercente così la sua sovranità nei «nazionali francesi» aventi (secondo le condizioni fissate dalla legge) la qualità di elettori. L'art. 3 esclude quindi che dei cittadini stranieri possano contribuire alla designazione dei Consigli municipali e che possano, a maggior ragione, essere eletti nei Consigli municipali.

4 — Nel *Regno Unito*, in virtù di alcune leggi del 1949 e del 1969 i «British subjects» (soggetti britannici) e gli irlandesi del sud sono elettori alle elezioni locali quando hanno raggiunto il 18° anno di età e sono eleggibili a partire dal 21° anno anche se risiedono temporaneamente nel Regno Unito. Occorre ricordare che la categoria dei «British subjects» include tutti i cittadini delle colonie e degli stati indipendenti del Commonwealth e, particolarmente, gli antillesi e gli asiatici (Indiani, Pachistani) che, attraverso la registrazione, sono divenuti soggetti britannici e risiedano nel Regno Unito. Ciò sta a dimostrare l'importanza della estensione del diritto di voto. Ma malgrado questa generosità non appare una tendenza in favore della estensione del diritto di voto agli altri stranieri. La soluzione, quindi, è parziale.

5 — In *Irlanda*, a partire dal 1973, il diritto di voto alle elezioni locali è basato sulla residenza piuttosto che sulla cittadinanza. In conseguenza lo straniero può iscriversi nel registro degli elettori purchè abbia compiuto il 18° anno di età. Successivamente, nel 1974, è stato esteso, agli stranieri, il diritto di essere eletti. La legge prevede che il candidato possa porre la sua candidatura anche se non è residente localmente. Non esistono discriminazioni tra cittadini della Comunità Europea e coloro che non sono cittadini CEE.

6 — In *Belgio*, i consiglieri comunali sono eletti direttamente dalla assemblea degli elettori del Comune. Sono elettori (legge del 15 aprile 1920, modificata il 1° luglio 1969 e il 26 giugno 1970) coloro che, senza distinzione di sesso, essendo belgi, o avendo ottenuto la naturalizzazione, hanno raggiunto l'età di 18 anni e sono domiciliati nel comune da almeno sei mesi. Poco importa il modo di acquisizione della nazionalità belga, nascita, matrimonio, naturalizzazione ordinaria, grande naturalizzazione... Si deve aggiungere che per essere eletto e restare consigliere comunale, occorre, senza distinzione di sesso: 1. essere belga, 2. avere 21 anni compiuti, 3. essere iscritto nel registro della popolazione del comune a titolo di residenza principale o unica. «Essere belga» viene interpretato nel senso più largo. Per le elezioni provinciali e parlamentari solo i belgi di nascita e coloro che hanno beneficiato della grande naturalizzazione sono eleggibili.

7 — Nei *Paesi Bassi*, il diritto al voto e alla eleggibilità (Parlamento, consigli provinciali e comunali) è riservato ai cittadini di nazionalità olandese. Per le elezioni comunali, in particolare, il diritto al voto è riconosciuto anche ai «soggetti olandesi» (Indie olandesi) che siano residenti nel comune e che siano riconosciuti tali dalla legge. Tale facilitazione non è stata estesa alle persone provenienti dalle Molucche, che sono cittadini olandesi a tutti gli altri effetti, salvo per il diritto di voto, dice il rapporto, a seguito del loro ideale di fondare una Repubblica indipendente delle Molucche.

8 — In *Danimarca* la costituzione accorda il diritto di voto e di eleggibilità, per quanto concerne il Parlamento ai soli cittadini danesi. Per i Comuni ed i dipartimenti (amter) la Costituzione non esclude il diritto di voto e di eleggibilità agli stranieri. Si tratterà, dice il rapporto, di modificare i testi legislativi attualmente in vigore nel senso di accordare agli stranieri il diritto di voto e di eleggibilità. È stata avanzata una proposta al Ministero degli Interni.

9 — Nel *Lussemburgo* l'art. 9 della costituzione prevede che solo i nazionali sono ammessi all'esercizio dei diritti politici. Ne deriva che l'ammissione di stranieri ai posti di consigliere comunale come pure al voto passivo, esigerebbe la modifica della Costituzione e di alcune leggi di applicazioni come quella del 21 luglio 1924 che prevede espressamente la nazionalità lussemburghese per essere eletti ai consigli comunali.

SEBBENE LIMITATI AD UN PICCOLO PAESE EUROPEO, POSSO DIRE CHE SUI LETTORI DEL MIO GIORNALE NON TRAMONTA MAI IL SOLE !!!
SOLE D'ITALIA
LA VOCE
L'UNO

BELGIO

1. Aspetti socio-economici

Subito dopo la seconda guerra mondiale, per fare fronte alle esigenze della ricostruzione e dell'espansione economica, il Belgio, come la gran parte dei Paesi occidentali, ha fatto appello ad una massiccia manodopera straniera.

Il reclutamento di questa manodopera, la cui formazione non è costata niente, viene effettuata nel momento in cui i lavoratori nazionali non sono più disponibili ad occupare certi posti di lavoro materialmente e socialmente dequalificati. In questa logica, i lavoratori stranieri sono stati, dunque, la forza-lavoro necessaria al Belgio per il suo sviluppo economico e per il miglioramento delle sue condizioni di vita.

La presenza degli immigrati in Belgio è andata sempre aumentando, anche dopo il 1974, quando, davanti ad una crisi economica strutturale, le autorità belghe fermarono l'immigrazione in provenienza dai paesi estranei alla Comunità europea. Infatti, anche dopo questo freno all'immigrazione, si è verificato e continua a verificarsi un aumento, dovuto all'aumento naturale dei lavoratori stranieri che risiedono in questo Paese.

Alla fine dell'anno 1978, 1.005.000 stranieri erano iscritti nei registri della popolazione, all'incirca il 10% della popolazione totale.

I lavoratori stranieri, la cui presenza è sempre dovuta in gran parte alla politica immigratoria che si è data il Belgio, si sono sempre di più affermati come parte integrante e stabile della classe operaia di questo Paese. Secondo l'ultimo censimento generale avvenuto nel 1970, i lavoratori stranieri rappresentano in media il 10,9% della manodopera salariata. Ripartiti per regione, rappresentano il 30,9% nella regione di Bruxelles, il 19% in Vallonia e il 4,4% nella regione fiamminga. La percentuale di operai fra la popolazione straniera è superiore a quella esistente nella popolazione belga. I dati del 1970 stabiliscono che il 72,8% degli uomini attivi stranieri sono operai, contro il 46,8% degli uomini attivi belgi.

A differenza dell'emigrazione degli altri paesi, l'immigrazione in Belgio presenta caratteristiche di stabilità. Infatti dopo il 1950 e soprattutto negli anni '60, il Belgio ha favorito l'insediamento degli emigrati con le loro famiglie, pur attuando una politica d'immigrazione che fa sì che l'immigrato è e resta uno straniero, anche se vive in questo Paese da più di 30 anni. Questo tipo di apertura nei confronti del lavoratore straniero, specialmente giovane, è stato dettato da problemi specifici al Belgio:

— *problema di carattere economico*: il lavoratore emigrato è servito (e serve) allo sviluppo dell'economia belga, che ha richiamato nei centri industrialmente più dinamici, in particolare nei centri minerari, masse di lavoratori stranieri;

— *problema di carattere demografico*: il lavoratore emigrato e la sua famiglia servono a compensare la bassa natalità, soprattutto in Vallonia, la regione a sud del Paese. Il seguente esempio dimostra quale è il valore degli immigrati in questo campo: in questo Paese vive, come abbiamo già detto, circa un milione di stranieri, con un tasso di natalità superiore a quello belga (23,3 per mille contro 13,94 per mille per la popolazione belga) (La Population etrangère en Belgique - Repartition Regionale - par J. Pollain - Service Provencial d'Immigration ed d'Accueil - Liège - p. 16).

La popolazione scolastica (belgi + stranieri) è di circa 450 mila unità e nell'anno scolastico 78-79, è stata registrata una diminuzione di circa 53.000 alunni sul totale della popolazione scolastica.

La politica d'immigrazione del Belgio è stata dettata, quindi, da due fattori fondamentali: fattore produzione e fattore riproduzione. Ne è derivato un aumento naturale della popolazione immigrata (nel 1970 gli stranieri hanno contribuito nella misura dell'11,5% al totale delle nascite in tutto il Paese), con tutta una serie di problemi — ad esempio l'adattamento culturale — che si sono venuti a creare per l'inserimento nella società di residenza delle seconde generazioni, cioè dei figli dei lavoratori immigrati. Gli immigrati, anche se inseriti nella produzione, sono vittime di privazioni e discriminazioni sul piano dell'alloggio, dell'insegnamento, dell'istruzione e della formazione professionale, dei diritti politici... Gli immigrati non hanno accesso o vengono espulsi da una quantità di diritti e vantaggi, riservati ai soli autoctoni.

L'immigrazione che non procura soltanto vantaggi economici e demografici importanti al Belgio, adempie anche un ruolo politico e sociale. In effetti, essa rafforza la stabilità sociale, il potere dello Stato, perchè essa è una parte della popolazione senza voce, ridotta alla pura forza-lavoro. Ed è secondo questa logica che gli immigrati vengono esclusi dalla partecipazione alla vita istituzionale, dalla vita politica della società nella quale sono ormai destinati a dovere restare. Venendo a mancare questa partecipazione, l'inserimento di questa massa di lavoratori e soprattutto delle giovani generazioni nate in questo Paese e che non hanno più legami diretti con la società di origine, viene a mancare. Infatti, secondo noi, dissociare l'esercizio di un diritto politico dagli altri aspetti della vita civile (economico, sociale, culturale) diventa sempre più difficile. Accordare delle garanzie in uno di questi tre campi, senza accordarli in materia di diritti politici, vuol dire forzare l'immigrato a rinunciare a partecipare alle decisioni che riguardano la società della quale è parte integrante.

Questo problema è un aspetto di una situazione che appare sempre più ingiusta e intollerabile. Oggi che viviamo in situazione di crisi acuta, senza precedenti, appare abbastanza chiaramente che gli stranieri sono una parte della popolazione non protetta, alla «mercé» delle fluttuazioni congiunturali.

In momenti di crisi, le categorie più colpite dalla disoccupazione sono i giovani, le donne e gli immigrati. Fra i disoccupati da oltre un anno 94% sono belgi e 6% immigrati: nell'insieme dei disoccupati (320.000 all'incirca), troviamo l'86% di Belgi e il 14% di immigrati, cioè 53.200 lavoratori, pari a un disoccupato su 18 occupati. In questo contesto, gli immigrati vivono una situazione sempre più preoccupante per il loro avvenire. Essi sono sempre più emarginati dal sistema e considerati come degli intrusi, dei concorrenti potenziali per i lavoratori belgi. Essi vengono presentati da certe forze e da certi organi di stampa, che si assumono il ruolo di alimentare i sentimenti xenofobi e razzisti, come fattore di aggravamento della crisi economica. E si tende a dimenticare facilmente che in periodo di alta congiuntura, i poteri pubblici ed il padronato hanno fatto appello a loro per lo sviluppo economico, sociale e demografico del Paese.

Oggi si parla perfino di rimandare una parte di questi lavoratori nei loro Paesi. Ma è pura demagogia quella di volere far credere che la crisi che attraversa il Belgio si risolverebbe cacciando fuori i lavoratori stranieri!

Il peso dei lavoratori stranieri nella vita economica del Belgio è molto importante. E se venisse a mancare una massa di proletariato importato, ne potrebbero scaturire delle conseguenze nefaste

per tutto l'apparato produttivo del Paese, con conseguenze anche sul livello di vita generale, che scadrebbe, nonchè sui rapporti sociali.

Gli immigrati ancora oggi restano, inoltre, giuridicamente sospetti, e dipendono dall'«Office des Etrangers». Infatti, l'entrata e l'uscita dal Paese sono ancora governate dalla vecchia legge del 28 marzo 1952, legge che è stata concepita come «una legge sul mantenimento dell'ordine». Questa legge non offre nessuna sicurezza di soggiorno all'emigrato, al contrario è piena di confusione e discriminazione e non si adatta per niente alla nuova realtà che si è creata in Belgio, con la stabilizzazione dei lavoratori emigrati. Davanti alle rivendicazioni per la partecipazione politica degli immigrati, i poteri pubblici incominciano a parlare di «costi sociali» che procurerebbe l'emigrazione (tralasciando tutti i vantaggi che essa ha procurato e continua a procurare al Paese). Dando il diritto di voto agli immigrati, si renderebbe giustizia ad una realtà sociale e politica, come attualmente non è il caso in un gran numero di comuni dove abitano molti immigrati. In effetti, è da notare che certi comuni belgi conoscono un tasso del 30, 40 e perfino del 60% di popolazione immigrata. Il voto dei soli belgi in queste condizioni non esprime più la volontà di tutta la popolazione.

Questa esigenza di parità non è una pretesa demagogica da parte delle forze associative e politiche degli emigrati. Essa si basa invece sull'analisi del fenomeno dell'immigrazione, cioè delle condizioni in cui essa si è verificata, del ruolo economico e demografico che essa esercita, e della stabilizzazione degli immigrati in questo Paese.

2. Aspetti giuridici e politici

Al momento dell'indipendenza, nel 1830, il Belgio ha optato per un regime di monarchia parlamentare, in cui i rappresentanti dei cittadini sono scelti in consultazioni elettorali nazionali (senatori e deputati), provinciali (deputati provinciali) e comunali (consiglieri comunali). Da poco si sono aggiunti altri livelli elettorali, come le assemblee regionali e le agglomerazioni di comuni.

Fino all'inizio del ventesimo secolo, i cittadini belgi credettero di poter affidare l'organizzazione della vita pubblica solo alle persone in possesso di un diploma di studio e contribuenti con un minimo di imposte. Nel 1919 si ottenne il suffragio universale per gli uomini e nel 1948 per le donne.

Una decina di anni fa, quando la richiesta del riconoscimento del diritto di voto agli immigrati residenti sul territorio belga fu portata ad un livello ufficiale, questa richiesta sollevò un certo numero di dichiarazioni che vertono sull'interpretazione dei principi fondamentali previsti dalla Costituzione in materia elettorale. È opportuno analizzarne gli aspetti essenziali.

La *Costituzione* dello stato belga riserva l'esercizio dei diritti politici, in particolare il diritto di essere elettori ed eletti ai propri cittadini, cioè a coloro che presentano la qualità di essere belgi. «La qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile. La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits» (art. 4 della Costituzione).
La stessa Costituzione estende inoltre il beneficio totale o parziale dei diritti politici agli stranieri che hanno acquisito la nazionalità belga (qualité de Belge): «La naturalisation est accordée par le puvoir législatif. La grande naturalisation seule assimile l'étranger au Belge, pour l'exercice des droits politiques» (art. 5). La naturalizzazione ordinaria (piccola), può tuttavia, secondo le norme legislative, conferire il beneficio di certi diritti politici. Sembra dunque che lo straniero, colui che non possiede altro legame con il Belgio che il proprio titolo di soggiorno sul territorio nazionale, non possa esercitare i diritti politici.

La nozione di «diritti politici» resta da precisare ulteriormente. Il testo costituzionale esclude chi non è belga e chi non possiede la grande naturalizzazione dal diritto di essere elettore (art. 47 e 53) ed eletto (art. 50 e 56), in maniera esplicita, solamente in occasione del rinnovo della camera dei deputati e del senato. Non impedisce, esplicitamente, l'esercizio di altri diritti politici e la partecipazione ad altre consultazioni elettorali. Inoltre l'artcolo 108 della stessa Costituzione lascia al legislatore ordinario il potere di stabilire le norme in materia di legislazione elettorale a livello comunale.

Secondo la *legge elettorale* (art. 2), i consiglieri comunali sono eletti direttamente dall'assemblea degli elettori del comune. L'articolo primo della legge elettorale comunale precisa che «sono elettori per il comune coloro che, senza distinzione di sesso, essendo belgi o avendo ottenuto la naturalizzazione, hanno raggiunto il diciottesimo anno di età e sono domiciliati nel comune da almeno sei mesi. La formula «essere belga» è interpretata, nella legge elettorale, in un senso più largo, divenendo secondari i modi di acquisizione o di conservazione della nazionalità. La modifica della legge elettorale, nel senso di estendere agli stranieri il diritto di voto unicamente a livello comunale, non sarebbe quindi una violazione del dettato costituzionale nella misura in cui questa modifica non interviene nel diritto di voto alle elezioni legislative, sola materia per la quale la Costituzione prevede, esplicitamente, la «qualité de Belge». A livello comunale il diritto verrebbe acquisito in base alla cittadinanza ottenuta sul piano locale, non sulla nazionalità.

Sostanzialmente si riscontrano due tesi differenti a proposito del problema giuridico posto dalla richiesta del diritto di voto comunale agli immigrati. La prima sostiene la necessità di modificare l'articolo 4 della Costituzione per arrivare ad una legge coerente con la legge fondamentale dello Stato. La seconda, più liberale, ritiene sufficiente una modifica della legge elettorale comunale. L'una e l'altra contano delle personalità autorevoli tra i loro sostenitori. Le conseguenze dell'una o dell'altra interpretazione incidono profondamente sulle modalità di riforma necessarie, trattandosi nel primo caso dello scioglimento delle camere per la formazione di una nuova assemblea costituente, nel secondo caso della prassi seguita per una legge ordinaria.

Il problema rileva, come appare in ultima analisi, più da una volontà politica che da un problema giuridico, per quanto importante quest'ultimo possa essere.

Infatti la proposta di conferire la capacità elettorale ai lavoratori immigrati poteva essere considerata prematura e idealista quando cominciò a essere dibattuta. Oggi questo obiettivo figura al punto n. 31 della dichiarazione programmatica dell'attuale governo Martens. Benchè in termini moderati e prudenti, la dichiarazione governativa prevede che «l'integrazione politica degli immigrati sarà favorita accordando loro, sotto certe condizioni, il diritto di voto per le elezioni comunali».

Questa affermazione ufficiale permette di constatare che l'idea si è ormai consolidata all'interno di istanze governative, è confortata da correnti non trascurabili all'interno dei partiti, è diventata uno degli obiettivi principali di molte organizzazioni della base.

A livello ufficiale la proposta si è già concretizzata in due disegni di legge deposti al Parlamento:

— DDL del deputato E. Glinne (PSB), n. 233-1979, che organizza l'estensione dell'elettorato comunale e della elegibilità locale agli stranieri provenienti da uno degli stati membri della Comunità Europea, aventi raggiunto l'età di 21 anni e residenti in Belgio da più di cinque anni. E. Glinne ha deposto questo DDL con l'accordo del suo partito, il PS, e avenmdo come cofirmatari numerosi deputati socialisti francofoni e fiamminghi.

— DDL di Levaux, N. 219, 1977-78, che tende ad accordare il diritto di voto attivo e passivo agli immigrati nei consigli comunali, di federazioni di comuni e di agglomerazioni. Questo DDL considera tutti gli immigrati, provenienti dai paesi della Comunità Europea e da paesi terzi, ma a condizione che abbiano raggiunto il ventottesimo anno di età e abbiano compiuto il loro servizio militare nel paese di origine o un servizio civile in Belgio.

Senza volere esaurire, citiamo semplicemente le differenti posizioni circa le condizioni previste per l'ottenimento del diritto di voto, che fanno oggetto di dibattito:

— l'età (ventuno o ventotto anni);
— il tempo di residenza in Belgio (da tre a dieci anni). È considerato in rapporto al lasso di tempo necessario per arrivare ad una maturità politica e ad una conoscenza sufficiente del funzionamento della società locale;
— il servizio militare che costituisce, agli occhi dell'elettorato belga, un punto di discriminazione per il fatto che molti immigrati ne sono esentati. Mancano tuttavia gli strumenti giuridici necessari per una soluzione;
— il diritto di voto per i soli cittadini della Comunità Europea o per tutti gli immigrati, indipendentemente dalla loro nazionalità. È forse uno degli aspetti più controversi che riunisce da una parte coloro che rifiutano ulteriori discriminazioni e divisioni all'interno della classe lavoratrice, dall'altra coloro che pongono il problema in termini di strategia politica.

Alcune personalità politiche sembrano porre come condizione favorevole la reciprocità, cioè che il diritto di voto sia conferito tramite convenzioni bilaterali che permettano, per esempio, agli Italiani di accedere alle elezioni comunali in Belgio qualora i belgi residenti in Italia possano fare altrettanto. Da parte fiamminga scarse sono le dichiarazioni a favore del diritto di voto. Un elemento positivo è costituito dai voti espressi a favore della revisione dell'articolo 4 della Costituzione, da parte della Camera dei Deputati (P.C.B. - P.S. - e R.W). In totale 24 deputati.

Una corrente favorevole si è venuta sviluppando in seno alle organizzazioni sindacali, fiamminghe e valloni. Basti citare la dichiarazione del Fronte comune sindacale di Liegi (20 marzo 1971), il Memorandum del Movimento Operaio Cristiano all'incaricato di formare il governo (21.4.1977), la mozione della C.S.C. del 23.4.1977, le risoluzioni dei Congressi statutari dellaFGTB di Liegi (4.11.1978) e di Charleroi (18.11. 1978), il Congresso del Movimento Nazionale dei Giovani Socialisti (St. Georges 1979), le prese di posizione dell'episcopato Belga (marzo 1973) e del Movimento delle Equipes Populaires.

Molte organizzazioni e associazioni immigrate si sono riunite, assieme a organizzazioni belghe, sotto la sigla dell'«Objectif '82», per informare e sensibilizzare l'opinione pubblica e per ottenere che il Parlamento voti, oltre la legge sul diritto di voto, una legge apposita che riconosca uno statuto al lavoratore migrante ed una terza legge che reprima gli atti di xenofobia e di razzismo.
Il panorama politico dovrebbe essere completato dall'esperienza dei Consigli Consultivi Comunali di Immigrati, organizzati in una ventina di comuni in Belgio, ma, benchè sommariamente tratteggiato, è sufficiente offrire una idea dello spessore e della consistenza che la richiesta della partecipazione politica a livello comunale ha assunto in Belgio. Una partecipazione che non farebbe che riconoscere al lavoratore migrante un diritto di cittadinanza, al di là della propria nazionalità.

FRANCIA

Situazione attuale

La maggior parte delle costituzioni scritte dei paesi dell'Europa dei Nove riserva l'esercizio dei diritti politici ai loro propri cittadini. Agli stranieri viene espressamente negato l'esercizio di tali diritti. In Francia i lavoratori emigrati non rappresentano un'eccezione alla regola: essi non sono titolari di alcun diritto politico.

Questa esclusione volontaria e giudirica è fondata sul principio, accettato dalla Costituzione, secondo il quale la partecipazione alla cosa pubblica deve essere riservata ai cittadini francesi.

I - Gli ostacoli giuridici

1. *Punto del problema*

a) I lavoratori stranieri non sono titolari di alcun diritto politico: non hanno il diritto di partecipare agli scrutini per le elezioni cantonali, municipali, legislative e presidenziali.
Non sono neppure titolari del diritto di esprimersi politicamente nei confronti del paese che li ha ricevuti.

b) Gli immigrati non hanno loro rappresentanti nelle varie istanze amministrative e politiche.

c) Le associazioni francesi, nel seno delle quali possono raggrupparsi, non hanno il diritto di essere consultate per questioni che riguardano direttamente gli immigrati stessi.

2. *Ruolo e funzione del Comune nel sistema amministrativo francese*

I Comuni francesi hanno, nell'attuale sistema amministrativo, una certa autonomia, che è però ben delimitata. Le decisioni importanti e programmate vengono assunte a livello di dipartimento o della regione.

Molto spesso le decisioni vengono imposte dai servizi della Prefettura. I problemi concreti, le aspirazioni ed i consigli dei lavoratori migranti non sono tenuti in considerazione. Neppure a questo livello i lavoratori migranti possono far sentire la loro voce.

In Francia, quindi, il Comune non sembra poter costituire un vero e proprio punto focale su cui impostare la rappresentanza dei migranti e la loro partecipazione alla vita pubblica.

3. *Stretta neutralità politica esclusione dai diritti politici*

La regola generale è quindi: rifiuto di tutti i diritti politici agli stranieri. Per giunta, non vi è soltanto l'imposizione di questa esclusione, ma viene persino fatto obbligo ai lavoratori immigrati di porsi su posizioni di neutralità politica.

In virtù di quest'ultimo principio vengono giustificate tutte le espulsioni per non osservanza «della neutralità politica e dell'ordine pubblico».

II - Gli ostacoli politici

1. Tanto il Comune quanto le decisioni delle autorità comunali influenzano direttamente la vita di molti lavoratori migranti: ad esempio per i problemi della casa, del tempo libero, dell'animazione culturale, degli ospedali...

La presa di coscienza dei problemi politici sembra però precedere la conoscenza dei singoli problemi locali. La partecipazione alla vita civile locale può allora essere considerata come un lusso, se si tiene conto dei numerosi problemi non risolti ad altri livelli: impresa, politica nazionale di immigrazione..

2. *Costituzione dei gruppi secondo la loro nazionalità.* La partecipazione elettorale o decisionale alla vita locale è in funzione del raggruppamento potenziale degli immigrati e della possibilità di utilizzare il diritto di associazione a tale scopo.

Se non si osservano queste due condizioni c'è il rischio di creare un sistema che non favorirà la vera e propria partecipazione nonchè l'espressione diretta, con i mezzi adeguati, degli immigrati.

3. *Problema di giustizia.* Nel paese che li riceve, gli stranieri non votano in quanto non hanno il diritto di partecipare alla vita politica generale. Tuttavia, essi pagano le imposte locali come i cittadini. Essi subiscono direttamente, nel corso della loro vita, le conseguenze delle scelte effettuate dalle autorità municipali: ripartizione dei fondi di assistenza sociale, case della Cultura, scuole...Non è quindi da considerarsi anormale che i loro interessi a tale livello non siano esprimibili con qualche forma di rappresentanza?!

4. Noi abbiamo rilevato pochissime esperienze di «partecipazione» a livello di commissioni extramunicipali, nelle quali figurano francesi e immigrati e nessuna di esse sembra avere avuto successo. Vi è anche la creazione degli Uffici Municipali dei Migranti!

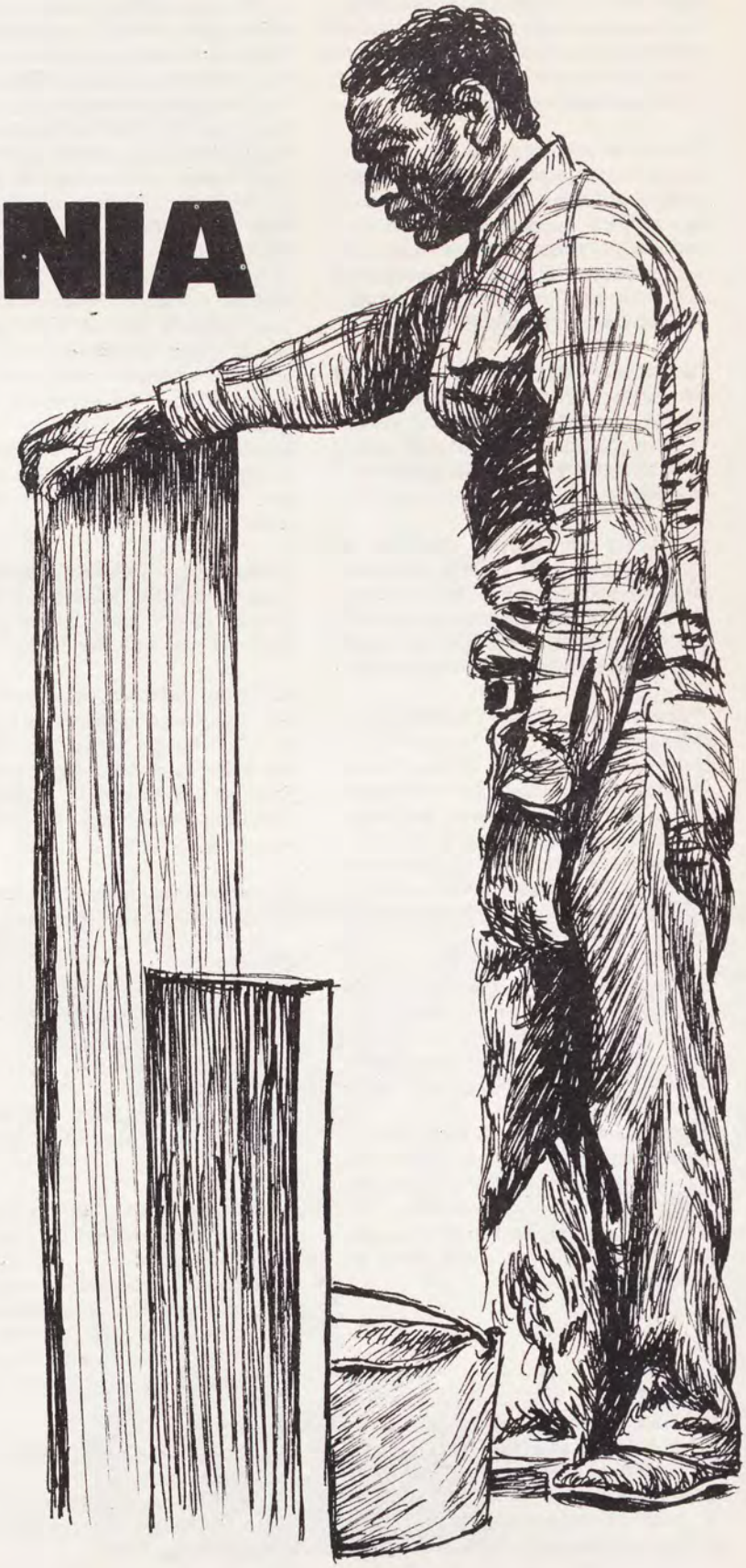
Ma queste iniziative lodevoli, anche se sporadiche, non costituiscono un esempio di mutamento di indirizzo e di un vero e proprio riconoscimento della esistenza del problema sopra enunciato.

Conclusioni

— Il migrante è un lavoratore senza essere un cittadino. La creazione dei consigli consultivi comunali per gli immigrati, senza dover operare una revisione della Costituzione, costituirebbe una prima tappa della partecipazione degli immigrati alla vita pubblica nonchè una possibilità di miglior integrazione degli stessi.

— La vera soluzione per la partecipazione degli immigrati alla vita locale non sta nella creazione di consigli consultivi ma nella partecipazione diretta, mediante la partecipazione di pieno diritto alle elezioni comunali dopo un periodo minimo di residenza nel paese ed indipendentemente dalla nazionalità del migrante stesso.

GERMANIA



L'atto pubblico più significativo della politica tedesca in appoggio al voto comunale per gli stranieri residenti in Germania, è il cosiddetto «memorandum Kühn», pubblicato dall'incaricato del Governo federale per i problemi dell'integrazione, l'ex presidente della Dieta del Nord-Reno-Westfalia, Heinz Kühn (socialdemocratico).

La concessione del diritto al voto per le amministrazioni locali è visto dall'uomo politico tedesco come un corollario di una politica coerente d'integrazione e nello stesso tempo come uno strumento per accelerare il processo integrativo dei circa quattro milioni di cittadini stranieri residenti nella RFT.

La proposta Kühn è importante perchè formulata — anche se non approvata — dal Governo tedesco, e in parte accettata da impotanti raggruppamenti politici e da influenti forze sociali (sindacati e chiese).

Pubblicata nel contesto generale del memorandum sulla politica d'integrazione nel settembre del '79, la medesima proposta sarà presa in esame nella prossima primavera dal Governo e dalle due Camere (Bundestag e Bundesrat).

A quale stadio sia giunta la convinzione delle grandi forze politiche tedesche in merito alla concessione del voto è sommariamente riassunta dal documento citato: «Nel giudicare questo problema — recita il memorandum a pagina 44 — non esiste in seno ai raggruppamenti politici e alle organizzazioni che si occupano dei problemi degli stranieri un parere unanime.

In parte il diritto al voto comunale è patrocinato senza reticenze, in parte è respinto senza mezzi termini, per un altro verso viene proposto in forme e a condizioni diverse per i cittadini comunitari».

Il richiamo al documento Kühn serve a ricapitolare per sommi capi le difficoltà, e le incertezze che ancora persistono, accanto a sinceri entusiasmi che prescindono da remore politiche o da ostacoli autentici derivanti dalla stessa costituzione del paese.

Questa situazione si può analizzare partendo dai punti seguenti:
1. Quali forze spingono i governanti alla concessione del voto.
2. Quali ostacoli si frappongono.
3. Come superare le obiezioni.

1. Le forze che sollecitano il diritto al voto

Se il memorandum Kühn esprime un certo orientamento positivo dell'attuale Governo, non significa che le due Camere, i partiti politici e i dicasteri abbiano raggiunto un accordo. Ancora il 21 giugno 1979 la Camera dei deputati respingeva una petizione del «Gruppo delle donne tedesche sposate a stranieri» (IAF) che sollecitava un dibattito sul voto al parlamento con la seguente motivazione:
«La concessione del diritto del voto comunale agli stranieri, secondo il diritto costituzionale vigente, non è possibile. Sia la legge fondamentale (Grundgesetz), sia la maggior parte delle costituzioni dei Länder si oppongono a una regolamentazione positiva al voto». A conclusione della nota del parlamento si aggiunge: «Nella petizione della IAF non è richiesta una revisione della legge fondamentale».

Anche se tale richiesta formale non è stata formulata, numerose e assai articolate sono le petizioni per la concessione del voto a partire dal 1971.

Le prime domande attraverso organismi a carattere nazionale si riferiscono al 1971 e furono presentate dalla Caritas tedesca, dalle diverse confessioni religiose, al convegno ecumenico di Augusta (Augsburg) e dall'Europa Union Deutschland.

In ordine cronologico indichiamo le altre petizioni più significative:

(2) 1972:
I giovani democratici (partito liberale) Heinz Kühn, allora presidente della Dieta del Nordreno-Westfalia e oggi incaricato della commissione per i problemi degli stranieri.
Il movimento cattolico dei lavoratori (KAB, parallelo alle ACLI italiane).

(3) 1973:
Hermann Buschdorf (SPD), segretario di stato parlamentare nel Ministero federale del lavoro.
Nello stesso anno viene organizzata fra i deputati socialdemocratici della Dieta dell'Assia un'inchiesta sul voto comunale attivo e passivo agli stranieri. La maggioranza si dichiarò contraria.

(4) 1975:
Il Congresso nazionale dei socialdemocratici a Mannheim. Prima e dopo il Congresso si erano pronunciati a favore anche diverse sezioni regionali del partito socialdemocratico.

(5) 1977:
Nel programma di politica per gli stranieri del partito democristiano (CDU) si auspica la concessione del diritto di voto comunale agli stranieri comunitari come primo passo verso la cittadinanza europea.

(6) 1978:
Il sindacato unitario (DGB), su proposta della circoscrizione del Baden-Württemberg chiede che venga concordato un progetto di voto comunale a livello europeo, dichiarandosi contrario a una decisione unilaterale della RFT. Nel 1978 la discussione sul voto diventa un problema acquisito ad ogni livello.
Ribadiscono il loro punto di vista positivo il sinodo delle chiese evangeliche e il comitato ecumenico per la preparazione della giornata dello straniero.
Il partito socialdemocratico, sul finire dell'anno, inserisce il voto europeo per gli stranieri nei suoi programmi per elezioni del Parlamento Europeo.

(7) 1979:
Fra le tante prese di posizione a livello di partiti, di Diete regionali e di sindaci, la richiesta più notevole è quella della chiesa cattolica che a nome dei vescovi e del comitato centrale dei cattolici tedeschi ripete la domanda al «Consiglio d'Europa», l'organismo che raggruppa 21 stati europei.
La CDU esprime quella che è anche oggi la sua posizione dominante: - concessione del voto ai cittadini comunitari -; necessità di cambiare la costituzione che non è in grado di legittimare questo diritto per gli stranieri. La stessa obiezione viene espressa in un convegno delle chiese a Francoforte, in cui il sindaco (CDU), ha ribadito la posizione del suo partito, non contraria in linea di principio al voto. Ma come giurista e in nome del suo partito ha espresso l'opinione che l'ostacolo costituzionale è tale da richiedere una revisione della stessa legge fondamentale.
Sussistendo questa difficoltà di fondo, e nonostante l'impegno pubblicitario espresso dai socialdemocratici e dai liberali per il voto, attraverso il memorandum Kühn, non ci sarà possibilità di concessione di voto finchè il problema non sarà stato studiato in rapporto alla costituzione e alle forze politiche capaci di ottenere, se ciò fosse necessario, una revisione del dettato costituzionale.
La stessa popolazione non sembra ancora matura alla scelta. Certamente sono avvenuti mutamenti anche nell'opinione pubblica.
Ma stando a una statistica campione del 1977, solo il 42% della popolazione era d'accordo per la concessione del diritto di voto. Confortante nella statistica è il dato giovanile. Fra i giovani tra i 16 e i 24 anni il 58% era già favorevole.
Le difficoltà classiche che si oppongono sono gli orientamenti — anche solo opinati — degli emigrati.
L'opinione pubblica ritiene che «gli stranieri vogliono i loro partiti e non quelli nazionali» che «votano comunista» e che «sono in grado di cambiare i rapporti di potere». L'opinione corrente è che per il voto comunale agli stranieri in Germania ci vorranno ancora diversi anni.

GRAN BRETAGNA

1. Popolazione straniera nel Regno Unito

I dati più completi di fonte inglese sulla popolazione straniera nel Regno Unito sono quelli forniti dal Censimento del 1971. Le successive elaborazioni si riferiscono a gruppi etnici particolari, in modo particolare gli immigrati del New Commonwealth. Bisogna inoltre premettere che le statistiche di fonte inglese non comprendono i figli nati sul posto che, ai fini del nostro studio, godono gli stessi diritti della popolazione indigena.

Tab. 1 - *Principali gruppi stranieri residenti nel Regno Unito*

Repubblica Irlandese	622.100
Old Commonwealth	134.400
New Commonwealth	1.140.100
Europa	634.600
America	132.000
Altri	312.500

Fonte: Censimento inglese del 1971.

Tab. 2 - *Popolazione dal New Commonwealth*

India	322.670
Pakistan	139.455
West Indies	302.970
Ciprus	72.665
Africa	176.060
Altri	143.355
Totale	1.157.170

Fonte: Ethnic Minorities in Britain, London, Commission for Racial Equality 1979, p. 10.

Di particolare interesse ci sembrano i dati pubblicati dalla Commissione della Comunità europea sulla manodopera straniera negli Stati membri. Citiamo quelli relativi al Regno Unito.

Tab. 3 - *Manodopera straniera nel Regno Unito*

Belgio	7.500
Danimarca	2.000
Germania R.F.	71.000
Francia	16.500
Irlanda	452.000
Italia	72.000
Lussemburgo	500
Paesi Bassi	10.500
Totale C.E.E.	632.000
Spagna	37.000
Grecia	50.000
Portogallo	10.000
Turchia	3.000
Yugoslavia	4.000
Algeria	600
Marocco	2.000
Tunisia	200
Altri non C.E.E.	926.205
Totale non C.E.E.	1.033.005
TOTALE:	1.665.005

Fonte: The children of migrant workers, Brussels, Commission of the European Communities 1977, p. 7.

2. Cittadini e stranieri nel Regno Unito

La partecipazione dei cittadini migranti alle elezioni amministrative locali nel Regno Unito costituisce un caso particolare in Europa, illuminante per molti aspetti, controverso per altri. Il Regno Unito presenta un fatto che è assolutamente peculiare: coloro cioè che non sono cittadini del Regno non sono semplicemente stranieri, ma si diversificano gli uni dagli altri in base a una specie di graduatoria di integrazione giuridica, che non si riscontra in nessun'altra nazione del mondo.

Nella popolazione immigrata si distinguono gli Irlandesi che anche dopo l'indipendenza del 1949 hanno libero accesso in Gran Bretagna e godono di quasi tutti i diritti dei cittadini britannici, compresi quelli civili e politici.

Seguono nell'ordine dell'integrazione giuridica i cittadini del «United Kingdom and Colonies» e quelli delle nazioni indipendenti del Commonwealth, tutti «British Subjects» la cui cittadinanza, con relativi diritti, è diversamente definita.

L'analisi dei concetti di cittadinanza e nazionalità britannica ci porterebbe troppo lontano dal nostro tema per essere esauriente. Ci permettiamo solo un richiamo ai momenti storici e cruciali: il British Nationality Act del 1948 e gli Immigration Acts del 1962, 1968 e 1971.

Di particolare importanza è l'Immigration Act del 1971, perchè distingue i cittadini del Commonwealth in «Patrials» (in pratica quelli del vecchio Commonwealth che vanta la stessa matrice culturale e si riconducono ai bianchi) e «non-Patrials», una categoria che comprende la maggior parte della gente di colore. Lo scopo di questo ritrovato giuridico, come scrive Ann Dummett, era l'esclusione dal Regno Unito di un gran numero di soggetti britannici non-bianchi (1). Solo i Patrials infatti sono esenti da ogni controllo immigratorio. E ancora lo stesso autore scrive in un'altra opera: «In tre occasioni, cioè nel 1962, nel 1968 e nel 1971, i concetti di cittadinanza e di nazionalità sono stati usati in modo restrittivo nella legislazione migratoria come espediente per controllare e ridurre il flusso immigratorio dal New Commonwealth». (2)

Il Governo inglese ha già proposto una revisione della legge sulla nazionalità con un progetto di legge presentato in Parlamento nell'aprile 1977. (3)

Altre proposte per la revisione delle leggi sull'emigrazione portano la data del novembre 1979 (4). L'introduzione di due nuove categorie di cittadinanza, i.e. la «British citizenship» e la «British Overseas citizenship», proposte dal progetto, ripete la distinzione tra Patrials e non-Patrials (5). Le reazioni negative che la proposta ha suscitato in seno agli organismi che lavorano in difesa dei diritti delle minoranze etniche (vedi ad esempio il Documento della Conferenza Episcopale inglese) nasce da una constatazione: cittadinanza, immigrazione e razza sono aspetti talmente connessi nel Regno Unito da permettere l'uso della legislazione in funzione anti-razziale.

Ai cittadini del Commonwealth seguono, nella composizione della popolazione immigrata del Regno Unito, i cittadini degli Stati membri della Comunità (EEC Nationals). Numericamente inferiori a quelli del Commonwealth, hanno oggi il vantaggio del libero accesso nel Regno Unito, in forza del Regolamento Comunitario sulla Libera Circolazione della Manodopera, anche se non godono dei diritti politici come quelli del Commonwealth.

Più stranieri di tutti sono i cittadini delle nazioni che non appartengono alla Comunità e neanche al Commonwealth.

3. Elezioni amministrative locali

L'amministrazione a livello locale è regolata dal «Local Government Act» del 1972.

La registrazione e tutte le modalità di partecipazione sono definite da due leggi, rispettivamente del 1949 e del 1969. Il diritto di voto alle elezioni locali è praticamente identico a quello delle elezioni parlamentari. Per votare una persona deve essere iscritta nell'apposito Registro Elettorale e avere i seguenti requisiti: aver compiuto i 18 anni, essere un «British subject» o un cittadino della Repubblica d'Irlanda, essere residente, non avere precedenti penali. (6)

Le norme relative al Registro sono contenute nell'«Electoral Registers Acts» del 1949 e del 1953. Il Registro è compilato annualmente. Ogni capofamiglia riceve un modulo da compilare, in cui deve figurare l'elenco di tutti gli aventi diritto. Sanzioni penali sono previste per chi non compila il modulo o lo compila in modo incorretto.

Come abbiamo detto, *hanno diritto di voto alle elezioni amministrative locali i «British subjects», i cittadini cioè del Regno Unito e Colonie e i cittadini delle nazioni indipendenti del Commonwealth, e i cittadini della Repubblica irlandese.*

Il periodo della residenza non è fissato. Può essere temporanea.
Per essere eletto un candidato deve essere ancora un soggetto britannico o un cittadino dell'Irlanda, aver compiuti i 21 anni ed avere una relazione con la zona attraverso la residenza, la proprietà o il lavoro, almeno per l'anno precedente la candidatura.

I gruppi etnici più numerosi che godono di questo diritto sono gli Indiani, i Pakistani, i west Indians, gli Antillesi, gli Afro-Caribbans. Molti sono diventati cittadini britannici attraverso la registrazione. Altri si sono stabiliti nel Regno Unito ma hanno conservato la cittadinanza del Commonwealth. Sono comunità di solito concentrate nella stessa area, politicamente attive e bene organizzate.

Sulla partecipazione delle minoranze etniche alle elezioni inglesi sono di particolare interesse due studi pubblicati dalla Community Relations Commission (oggi Commission for Racial Equality) nel 1975 e nel febbraio scorso.

L'autore dei due studi, che trattano delle elezioni politiche del 1974 e del 1979, ritiene che a livello di elezioni locali la situazione sia molto simile. (7)

Ambedue i rapporti mettono in risalto l'importanza della partecipazione delle minoranze etniche che hanno influenzato il risultato globale e in alcune circoscrizioni elettorali hanno giocato un ruolo determinante in favore del Partito Laburista.

«Rispetto al 1974, la percentuale di registrazione tra le minoranze etniche nel 1979 era notevolmente aumentata, mentre rimaneva quasi immutata quella della comunità locale» (8). La percentuale generale di partecipazione delle comunità straniere era comunque inferiore a quella locale (il 22% di non registrati rispetto al 7% locale). Alcuni gruppi etnici, gli asiatici per esempio, hanno dimostrato un indice di partecipazione più alto di altri. Lo stesso fenomeno si è verificato in occasione delle elezioni europee l'8 giugno 1979, quando in alcune zone la partecipazione etnica è stata superiore a quella locale.

Le preferenze in generale sono andate al Partito Laburista, giudicato più sensibile alle esigenze dei gruppi etnici. In alcune circoscrizioni però il Partito Conservatore ha ottenuto fino al 30% dei voti degli emigrati. «Questi risultati — conclude l'autore — dimostrano che non solo hanno pienamente partecipato alle elezioni i membri delle comunità etniche, ma anche che essi eserciteranno una influenza sempre maggiore nella politica inglese come protagonisti più che come oggetto di dibattito e di controversie». (9)

Dall'esercizio del voto, anche a livello locale, sono esclusi tutti gli altri emigrati, sia quelli provenienti dai paesi membri della Comunità europea, sia quelli provenienti da paesi terzi che non fanno parte del Commonwealth.

4. I Cittadini migranti senza diritto di voto

Analizziamo innanzitutto l'azione della Comunità in favore dei cittadini emigrati in uno stato membro. L'istanza dei «diritti speciali» per i cittadini degli stati membri della CEE come cittadini della Comunità è stata sollevata per la prima volta al Vertice di Parigi il 9 e 10 dicembre 1974.

La Commissione Europea, richiesta di esaminare tutti gli aspetti della problematica, presentava al Consiglio il 3 luglio 1975 un documento intitolato: «Verso l'Europa dei cittadini».

La Commissione definiva speciali alcuni diritti civili e politici, la cui concessione era basata sul principio che informa i trattati della Comunità, cioè l'uguaglianza dei cittadini degli stati membri, nel campo economico e del lavoro.

In questa prospettiva si colloca il lungimirante Rapporto Tindemans, presentato il 9 gennaio 1976. Un programma di azione globale a favore dei lavoratori migranti e le loro famiglie fu adottato dal Consiglio dei Ministri il 9 febbraio 1976, dopo l'opinione favorevole del Parlamento Europeo e il Comitato Sociale ed Economico. Tra l'altro esso mirava alla possibilità della partecipazione degli emigrati alle elezioni amministrative locali. Nel novembre 1977 il Parlamento Europeo votava una Proposta (il Rapporto Scelba) sulla concessione di speciali diritti ai cittadini della Comunità Europea che una volta resi effettivi avrebbero garantito ai cittadini emigrati la possibilità di organizzarsi ed esprimersi come cittadini europei. Questi obiettivi sono altamente lodevoli per il semplice fatto che la negazione dei diritti civili e politici è incompatibile con il principio del libero movimento delle persone e con le finalità politiche della Comunità che mirano all'unione europea. Ad un livello più fondamentale non occorre ricordare che i lavoratori migranti contribuiscono a definire l'identità della Comunità locale in cui vivono, motivo per cui dovrebbero avere anche voce attiva e passiva almeno nelle elezioni locali. Questi obiettivi enunciati dalla Comunità attendono, però, di essere tradotti in pratica.

«EEC Nationals» nel Regno Unito

Pochi diritti positivi, come tali, esistono nella legge inglese. Non esiste una Costituzione contenuta in un documento unico e scritto, e nemmeno una Carta dei diritti. Una persona può fare tutto, eccetto quello che la legge esplicitamente proibisce. Così alcune categorie di persone non possono godere di alcuni diritti che la legislazione prevede per altri. Gli emigrati della Comunità che risiedono nel Regno Unito non hanno diritto di voto e devono quindi contare su altri per la difesa dei loro interessi. Essi, però, godono della libera circolazione dei lavoratori, principio fondamentale della Comunità, garantito dagli articoli 48-51 del Trattato di Roma. L'articolo 48 proibisce esplicitamente la discriminazione basata sulla nazionalità tra lavoratori degli stati membri nei riguardi dell'impiego, la remunerazione

e le altre condizioni di lavoro, nel rispetto delle leggi vigenti nella nazione ospitante. Il Trattato non tocca le leggi della nazionalità e della cittadinanza dei singoli stati membri. Proibisce solo la discriminazione nel lavoro tra i cittadini di uno stato membro e un altro. Per quanto riguarda gli immigrati di stati non membri della Comunità nel Regno Unito, l'articolo 48 favorisce solo i «Patrials» definiti dall'Immigration Act del 1971.

Lo strumento operativo nel campo della libera circolazione è il Regolamento 1612/68 del 15 ottobre 1968 che abolisce la priorità, precedentemente riconosciuta ai cittadini delle singole nazioni, per porre i cittadini di tutti gli stati membri su un piano di assoluta parità. Questa decisione ha portato all'abolizione del «Permesso di Lavoro». Tale politica ha diffuso tra i lavoratori emigrati non appartenenti agli stati membri l'opinione che il «Permesso di Lavoro» è una manipolazione inventata dai governi per rafforzare il controllo dell'emigrazione. La legge del 1968 è stata sviluppata dal Regolamento 1251/70 del 29 giugno 1970, che dà ai lavoratori il diritto di rimanere nel territorio di ogni stato membro in cui hanno lavorato.

Un altro intervento nel campo della sicurezza sociale per i lavoratori migranti e le loro famiglie è il Regolamento 1408/71 del 14 giugno 1971.

I tre documenti sopraccennati erano in vigore nella Comunità Europea prima che vi entrasse il Regno Unito. Essi sono stati ratificati e incorporati nella legislazione inglese attraverso il Trattato di adesione.

Dalla descrizione delle norme comunitarie risalta il contrasto tra l'accentuazione del diritto di uguaglianza riconosciuto ai cittadini europei in campo economico e sociale e l'assenza dei diritti civili e politici. Sembra quasi un'ironia. La storia delle democrazie europee dimostra che la conquista dei diritti politici è stata la condizione indispensabile del progresso economico dei cittadini. Nella Comunità Europea, invece, molti lavoratori hanno dovuto dimenticare i diritti politici, come cittadini della nazione d'origine, ed emigrare in altri paesi per ragioni economiche. Di più, l'estensione anche parziale dei diritti politici agli «EEC Nationals» dovrebbe essere considerata una garanzia di quei diritti politici già posseduti dai cittadini del Commonwealth nel Regno Unito.

Degno di particolare rilievo è il diritto riconosciuto agli Irlandesi di poter esprimere il voto, sullo stesso piano dei cittadini britannici, pur essendo cittadini di un altro stato della CEE. Questo potrebbe rappresentare, nonostante si tratti di un caso che deriva da una particolare situazione storica, un esempio dell'auspicato riconoscimento dei diritti politici a tutti i cittadini europei.

La posizione dei partiti britannici

Nel loro manifesto per le elezioni europee, i partiti membri del Gruppo Democratico e Liberale europeo che comprende il partito liberale inglese, hanno patrocinato la causa del diritto di voto per tutti i cittadini degli stati membri a livello di amministrazione locale nel luogo di residenza. Nessun accenno a questo riguardo hanno fatto i Conservatori e i Laburisti nel loro programma elettorale europeo. Evidentemente il problema non costituisce una istanza nazionale. In occasione delle elezioni parlamentari del 1979, il manifesto conservatore ha insistito solamente sulla necessità di controllare l'emigrazione. La posizione anti-migratoria del National Front non ha bisogno di spiegazioni (10). La Commissione interministeriale «Special Rights», costituita dopo il vertice di Parigi nel 1974, ha tenuto incontri occasionali. Nessun progresso è stato fatto a motivo dei problemi costituzionali che la questione solleva per alcuni stati membri.

5. Conclusione

La problematica migratoria nel Regno Unito si identifica con la questione razziale. Le minoranze etniche non di colore non costituiscono un problema nazionale. Sono anzi definite, a volte, come «Immigrati Invisibili». (11)

Si comprende quindi, anche se la presenza quantitativamente marginale non può essere un motivo sufficiente, la mancanza di attenzione politica.

D'altra parte bisogna anche affermare la mancanza di politicizzazione all'interno di queste comunità emigrate, che non hanno ancora fatto pervenire precise richieste di diritti politici civili al governo inglese, soddisfatte forse dei diritti pratici già acquisiti o non sufficientemente formate dal punto di vista della partecipazione politica.

Il diritto di voto nel Regno Unito è regolato da statuti. Non ci sono speciali requisiti costituzionali connessi con questo diritto. Per modificare o estendere l'attuale legislazione sarebbe sufficiente che il Parlamento approvasse un'altra legge. Una delle caratteristiche infatti della Costituzione inglese è la sovranità del Parlamento. Se l'aspetto legale non dovrebbe creare problemi, ben diverso pare l'aspetto politico. Un possibile cambiamento della legislazione solleverebbe difficoltà non indifferenti connesse con le istanze quanto mai controverse, quali la nazionalità, l'immigrazione e il problema razziale.

NOTE

(1) cfr. Ann Dummett, Citizenship and Nationality, Runnymede Trust Publications, London 1976, p. 21.

(2) Idem, British Nationality Law, Runnymede Trust Publications, London 1977, p. 9.

(3) British Nationality Law, Discussion for Possible Changes, London HMSO, Cmnd 6795.

(4) Proposals for revision of the Immigration Rules, London HMSO, Cmnd 7750.

(5) cfr. Eva Kjellberg-Clark, The Participation of Foreigners in Municipal Elections in the EEC-Member States (Louvain-La Neuve, February 28, 1978 - English Report, in: Studi Emigrazione, Marzo 1979(49), p. 44.

(6) Representation of the People Act 1949, ss 2, 4, 10.
Representation of the People act 1969, ss 2-7.

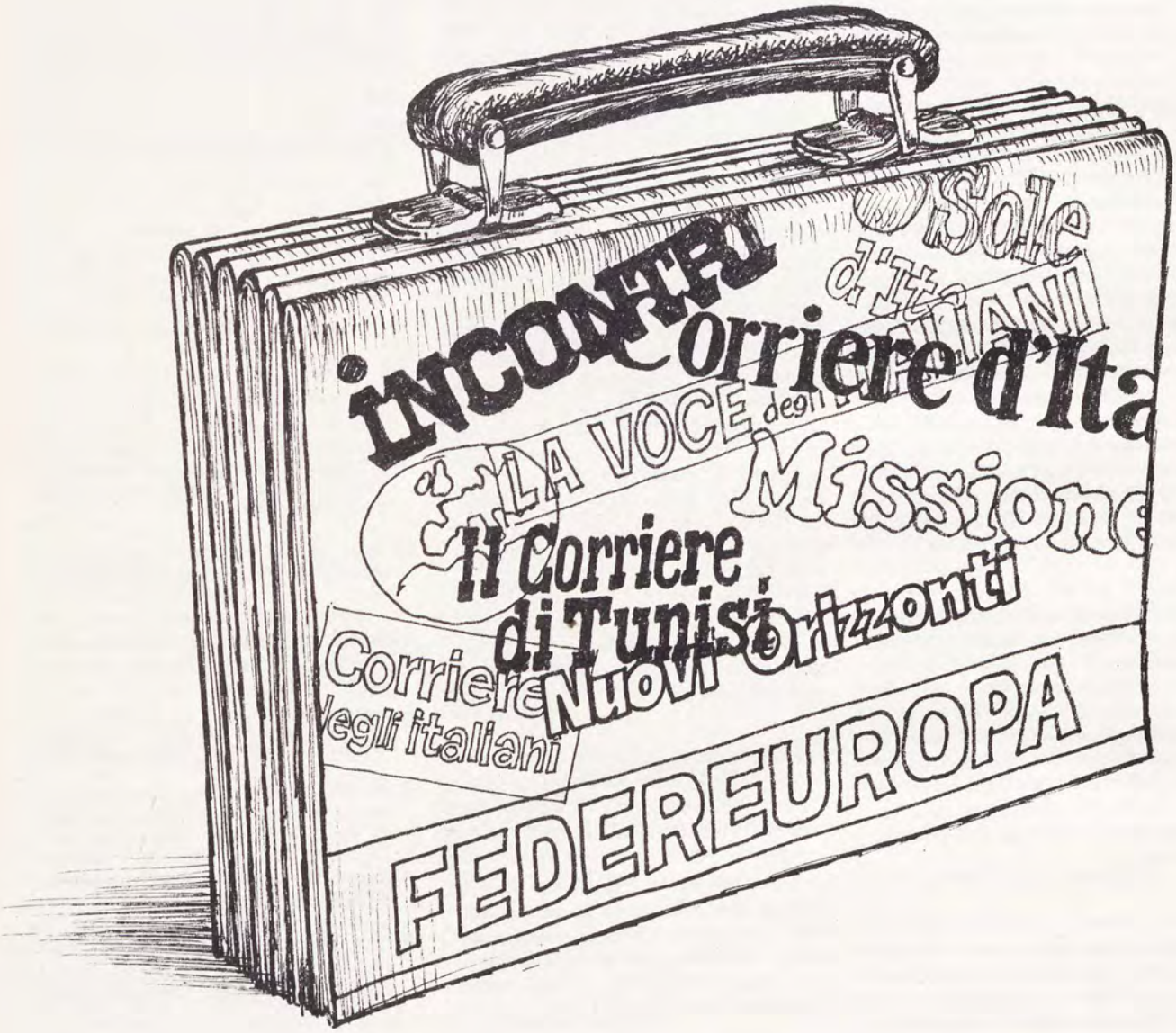
(7) cfr. Muhammad Anwar, Participation of Ethnic Minorities in the General Election October 1974, London, Community Relations Commission. 1975, p. 4.

(8) Muhammad Anwar, Ethnic Minorities and General Election 1979, London, Commission for Racial Equality, 1980, p. 71.

(9) Idem, p. 73.

(10) Idem, pp. 51-53.

(11) cfr. J.S., L,D, MacDonald, The Invisible Immigrants, London, Runnymede Industrial Unit, 1972.


Sole
d'Italiani
INCONTRI
Corriere d'Ita
LA VOCE
Missione
Il Corriere
di Tunisi
Nuovi Orizzonti
Corriere
degli italiani
FEDEREUROPA

ITALIA

1 — L'Italia è stata negli scorsi decenni e continua ad essere uno dei principali Paesi europei fornitori di manodopera ai più ricchi e sviluppati Paesi del centro-nord del nostro continente. Alle soglie degli anni '80, le nostre collettività emigrate in tali Paesi europei appaiono stabilizzate quanto ai loro effettivi totali, dopo la brusca battuta d'arresto conseguente alla crisi economica della metà del decennio precedente. In questa situazione crescente importanza assumono, per le collettività italiane in Europa, i problemi dell'integrazione nella società locale, e quelli tipici della cosiddetta «seconda generazione», quella dei figli degli emigrati, nati o cresciuti all'estero.

Ma un fenomeno nuovo si è ora imposto all'attenzione delle forze politiche e sociali, della stampa e dell'opinione pubblica italiana: il nostro Paese, pur con milioni di lavoratori migranti all'estero nei soli Paesi europei, è ormai divenuto anche un Paese d'immigrazione. Mancano statistiche e dati ufficiali precisi sugli stranieri che lavorano in Italia; le stime vanno da 400 a 500.000 persone, secondo alcuni anche più. Gran parte di questi lavoratori stranieri provengono da Paesi del terzo mondo, anche se il gruppo nazionale più numeroso è quello jugoslavo.

I problemi sociali, economici ed anche politici legati all'ingresso ed alle condizioni di vita e di lavoro di questa massa di persone in Italia hanno assunto recentemente una forte attualità. Parallelamente, le questioni del trattamento giuridico degli stranieri in Italia sono passate dal terreno della astratta teoria giuridica a quello dei fatti concretamente ed immediatamente rilevanti.

2 — Cosa prevede la Costituzione italiana per gli stranieri residenti sul territorio della Repubblica?

Gli studiosi segnalano due tipi di norme, fra quelle che la nostra carta fondamentale consacra, nella sua Parte I, alle libertà individuali ed alla solidarietà sociale. Alcuni articoli si indirizzano a «tutti» cioè tutti gli uomini, anche i non cittadini che si trovino sul nostro territorio; altri si riferiscono esplicitamente ai soli «cittadini», o a «tutti i cittadini».

In particolare hanno per destinatari esclusivamente i cittadini gran parte delle norme del Titolo IV, Parte II, della Costituzione, che regolano i «rapporti politici». Sono così riservati ai cittadini l'elettorato attivo e passivo, l'ammissione ai pubblici uffici, il diritto di associarsi in partiti politici, il diritto di petizione, il dovere di difendere la patria, il dovere di fedeltà alla Repubblica.

Sembrano analogamente riconosciute ai soli cittadini varie norme del Titolo I (rapporti civili): la libertà di circolazione, di soggiorno, di emigrazione ed immigrazione, la libertà di riunione, di associazione. Altrettanto si può dire della norma fondamentale di uguaglianza prevista dall'art. 3.

Si pone a questo riguardo un problema interpretativo, sul quale gli studiosi e la giurisprudenza non danno risposte unanimi: nel riservare certi diritti ai soli cittadini, la Carta costituzionale ha inteso escludere in ogni caso i non cittadini, oppure ha voluto più semplicemente riservare ai soli cittadini la garanzia costituzionale di quegli stessi diritti? In altre parole, in questo ultimo caso il Parlamento non potrebbe disconoscere con legge ordinaria tali diritti ai cittadini, ma nulla si opporrebbe a che la legge ordinaria li riconosca ai non cittadini.

Mi limito a citare a questo riguardo due degli articoli che più ci interessano in questo contesto, l'art. 48 e l'art. 51, relativi all'elettorato attivo e passivo. Per consenso generale queste norme non sembra possano applicarsi in alcun caso agli stranieri. Altrettanto può dirsi dell'art. 49 (diritto di petizione).

Vale la pena di accennare anche ad un altro aspetto della questione. Ai soli cittadini è imposto il dovere di difendere la Patria (art. 52), ma a «tutti», dunque anche agli stranieri, è richiesto di contribuire al pagamento delle imposte (art. 54). È questo uno stato di fatto comune a tutti i Paesi europei e che fino a poco tempo fa era tacitamente ammesso senza discussione. La crescente sensibilità ai problemi dei lavoratori migranti induce oggi un numero crescente di persone a domandarsi se questa prassi sia ancora compatibile con le nostre concezioni democratiche. Se cioè sia ammissibile escludere una categoria di persone che contribuisce alla vita economica del Paese ospite, e che è chiamata anche a contribuire alle imposte, da qualsiasi partecipazione alle decisioni della comunità che li accoglie, con particolare riguardo a quelle che li riguardano più da vicino, e cioè quelle di carattere comunale.

3 — Gli stranieri non sono tuttavia certo privi di protezione, nel sistema costituzionale italiano. A «tutti» è infatti riconosciuta la libertà di religione e di associazione religiosa (art. 21), la tutela di certe forme di arbitrio politico (art. 22), la tutela giurisdizionale (artt. 24 e 25). Analoghe norme sono previste nei Titoli II (rapporti etico-giuridici) e III (rapporti economici): ad esempio il diritto ad un certo livello d'insegnamento, ad un salario minimo, la libertà di organizzazione sindacale, ecc. Invece la libertà di associazione in generale (art. 18), di associazione in partiti politici (art. 49) e di riunione (art. 17) è prevista, come abbiamo detto sopra, per i soli cittadini. In realtà la legge ordinaria non vieta agli stranieri di iscriversi ad associazioni italiane, di prendere parte a riunioni o anche di iscriversi ai partiti politici italiani; e la prassi è giunta fino a registrare il caso di uno straniero Segretario Generale di un partito politico.

Come è naturale — e direi — anche comprensibile per un Paese relativamente sovrappopolato e costretto a lasciar partire per l'estero una quota rilevante della propria popolazione attiva, l'Italia ha avuto ed ha una regolamentazione restrittiva circa l'ingresso, il soggiorno e l'ammissione al lavoro degli stranieri. Il testo unico 1931 n. 773 della legge di pubblica sicurezza prevede poteri discrezionali per il Ministro degli Interni ed i Prefetti, sotto il controllo dei Tribunali Amministrativi Regionali e del Consiglio di Stato, in materia di espulsione degli stranieri. Questa normativa dovrà essere aggiornata da un disegno di legge di iniziativa Governativa, che è stato presentato al Parlamento lo scorso gennaio. Lo stesso provvedimento prevede pene severe per l'immigrazione clandestina, per il cosiddetto «lavoro nero» e per il reclutamento illegale, a carico sia dei lavoratori che dei datori di lavoro, come pure degli intermediatori.

4 — Conviene accennare in questo contesto ad un fenomeno che si è venuto a delineare in Italia, come in tutti i Paesi della Comunità per effetto del progressivo estendersi e consolidarsi del diritto comunitario. Si è cioè determinata anche nel nostro Paese una sensibile differenziazione fra lo stato giuridico dei cittadini dei Paesi membri della Comunità e quello degli altri stranieri residenti sul nostro territorio.

Solo i primi beneficiano infatti della regolamentazione CEE in materia di libera circolazione e di diritto di stabilimento. Allo stesso modo saranno esclu-

sivamente i comunitari a beneficiare della regolamentazione sul diritto di soggiorno, la cui estensione anche ai cittadini economicamente non attivi è prevista nel quadro dei cosiddetti «diritti speciali» attualmente all'esame di un Gruppo di lavoro ad hoc a Bruxelles.

Si potrebbe anzi pensare che nel caso di cittadini dei Paesi membri della Comunità certe norme costituzionali sui diritti politici (ivi compreso il diritto di voto) potrebbero essere estese con legge ordinaria, senza bisogno di una revisione della Costituzione. Vi è infatti una norma costituzionale, l'art. 11, che prevede un adeguamento automatico dell'ordinamento giuridico italiano al diritto internazionale, a «condizioni di parità» con gli altri Stati e nella misura necessaria ad un «ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni».

Al momento attuale, tuttavia, non vi è ancora nel sistema dei Trattati comunitari una normativa per l'attribuzione di diritti politici ai cittadini di un Paese della Comunità residenti in altri Paesi membri; l'art. 11 non può dunque per ora venire preso in considerazione.

Per quanto riguarda gli altri stranieri, a maggior ragione è esclusa la possibilità di concedere diritti politici, come il voto comunale, mediante legge ordinaria. Difficilmente trattati bilaterali relativi all'estensione reciproca del diritto di voto ai cittadini dell'altro Paese potrebbero fornire una base per l'applicazione dell'art. 11.

Non resta dunque che la strada di una revisione costituzionale, sia per i comunitari che per gli altri stranieri. È una strada certo laboriosa e delicata; ogni legge costituzionale deve essere votata due volte da entrambe le Camere, a tre mesi di intervallo, alla maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione (art. 138). Ma è una strada percorribile, qualora sussistano le necessarie condizioni politiche.

5 — La questione fondamentale diventa dunque quella se il problema del voto agli stranieri in Italia sia oggi politicamente maturo.

Mi limiterò a questo riguardo ad alcuni dati di fatto che possono servire come base di riflessione. Va in primo luogo osservato che tale materia è stata vista fino a poco tempo fa, in Italia, essenzialmente nell'ottica comunitaria. Fin dalla fine degli anni '60, il nostro Paese è stato all'avanguardia nel sostenere l'esigenza di riconoscere i diritti politici ai cittadini dei Paesi membri della Comunità, nell'ambito di una cittadinanza europea da istituire progressivamente. Un progetto in questo senso è stato presentato dal Presidente del Consiglio Andreotti al Vertice di Parigi dell'ottobre 1972; l'art. 4 di quel progetto di Convenzione prevedeva per i cittadini comunitari l'ammissione all'elettorato attivo e passivo fino al livello regionale, nonchè alle funzioni ed agli impieghi pubblici ed alle cariche sindacali.

Non essendosi rivelata immediatamente praticabile la strada maestra della cittadinanza europea, l'Italia si è impegnata a fondo, a seguito del Vertice di Parigi del dicembre 1974, per il riconoscimento dei «diritti speciali». In questo quadro un'importanza fondamentale viene attribuita, da parte italiana, all'elettorato attivo e passivo a livello comunale, come è stato più volte sottolineato in dichiarazioni di esponenti del nostro Governo. Da un lato il voto comunale è visto come un importante strumento di integrazione dei lavoratori migranti nella società di accoglimento; ma soprattutto è stato sottolineato il contributo sostanziale che il voto comunale può dare al consolidamento della costruzione comunitaria, approfondendo nei singoli cittadini la consapevolezza di far parte di una più grande entità politica europea, basata su istituzioni democratiche.

In attesa di un accordo sul voto comunale in sede europea, il Parlamento italiano si è posto già nella passata legislatura il problema di darvi intanto attuazione nell'ordinamento giuridico italiano. Il progetto di legge costituzionale presentato nel 1976 dal sen. Minnocci mirava ad estendere l'elettorato attivo nelle elezioni comunali, provinciali e regionali ai cittadini dei Paesi comunitari residenti in Italia da cinque anni.

Questo progetto è decaduto al termine della scorsa legislatura. Nel frattempo un nuovo impulso alla maturazione del problema è venuto dall'esperienza che i lavoratori italiani emigrati negli altri Paesi della Comunità hanno avuto lo scorso anno partecipando in loco alle elezioni del Parlamento europeo. Si avverte oggi una spinta dal basso; ne è prova questo Convegno. Di questo fermento non sono rimasti inconsapevoli i Parlamentari europei, che a loro volta stanno riproponendo, mediante varie iniziative, l'esigenza di riconoscere il diritto di voto comunale ai cittadini comunitari.

Un ulteriore stimolo è venuto, in Italia, dalla presa di coscienza, che si è imposta negli ultimi tempi, dalla esistenza nel nostro Paese di una consistente popolazione di immigrati. Una serie di Convegni di studio, promossi da Sindacati e Associazioni di emigranti italiani, hanno affrontato nei mesi scorsi i problemi dei lavoratori stranieri in Italia. La richiesta della concessione del voto comunale a tutti gli stranieri stabilmente residenti in Italia è stata espressa con sempre maggiore insistenza. Un progetto di legge costituzionale in questo senso, che non distingue più fra comunitari ed altri stranieri, è stato presentato pochi giorni fa al Parlamento dall'On. Foschi.

Anche il Governo, dal canto suo, ha allo studio un disegno di legge costituzionale in questa materia. Non è oggi possibile divulgarne i dettagli, perchè esso non è stato ancora presentato al Parlamento. Basti dire che questo disegno di legge intende affrontare entrambi i problemi che avete visto emergere nel corso di questa esposizione: da una parte quello di consentire al legislatore italiano di attuare gradualmente gli elementi di una cittadinanza comunitaria, man mano che ne matureranno le condizioni, dall'altra, quello di permettere anche agli altri stranieri stabilmente residenti in Italia di partecipare alle elezioni comunali, conformemente a quella tendenza che si fa strada in campo internazionale e che l'Italia attivamente sostiene.

Spetterà poi al Parlamento stabilire tempi, condizioni e limiti per l'attuazione di questi principi. Ma quello che siamo venuti esponendo sembra sufficiente per concludere che l'Italia intende mettersi con le carte in regola per dare piena credibilità alla sua azione in appoggio alle richieste delle collettività italiane all'estero e — sul piano comunitario — intende precostituire una leva che faciliti l'attuazione dei diritti politici speciali dei cittadini nella prospettiva di un'evoluzione verso la cittadinanza europea.

Dott. Gian Luca Bertinetto

LUSSEMBURGO

1. Immigrati in Lussemburgo

Secondo i dati STATEC, nel 1978 il Lussemburgo aveva 357.600 abitanti, di cui 269.200 lussemburghesi e 88.400 stranieri (pari al 25% della popolazione totale).

Quanto alla suddivisione degli stranieri secondo la nazionalità, non esistono ancora dati sicuri; sono tuttavia abbastanza attendibili le «stime» seguenti: Italiani 29.900, Portoghesi 25.400, Capoverdiani 2.600, Tedeschi 7.000, Belgi 6.500, Spagnoli 3.000, Francesi 8.500, Jugoslavi 3.000, ecc.

2. Costituzione e voto agli immigrati

Per quanto concerne il diritto di voto agli immigrati nelle elezioni comunali bisogna richiamare due disposizioni di legge:
1 — L'art. 107, 1° comma, della Costituzione afferma: «Il y aura dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants ayant les qualités requises pour être électeurs»;
2 — L'art. 1 della legge elettorale (Loi du 31 Juillet 1924, concernant la modification de la loi électorale) — norma inserita fra le «Dispositions communes aux élections législatives et communales» — ripete, con riferimento tanto alle elezioni parlamentari che a quelle comunali, le stesse condizioni per l'elettorato attivo stabilite per le elezioni parlamentari dall'art. 52 - comma 1° della Costituzione: «être Luxembourgeois ou Louxembourgeoise».

Questa situazione legislativa lascia adito a due possibili interpretazioni:
a - il principio che l'elettorato attivo nelle elezioni comunali è subordinato alla cittadinanza lussemburghese ha valore costituzionale, e quindi la concessione del voto agli immigrati esige una revisione della Costituzione;
b — detto principio è affermato esclusivamente dalla legge ordinaria, mentre la Costituzione è neutrale a questo proposito, e quindi la concessione del voto agli immigrati non esige alcuna revisione costituzionale.

Le conseguenze pratiche delle due interpretazioni sono le seguenti:

— *soluzione a.* Premettiamo che la procedura di revisione costituzionale è assai laboriosa: la Camera, che stabilisce che la revisione debba aver luogo, non può deliberare sul merito; sono necessari lo scioglimento della stessa e la elezione di una nuova Camera, abilitata a deliberare sulla «decisione di revisione» della Camera precedente. Ricordiamo inoltre che, negli ultimi anni, è divenuta prassi pressochè costante che la Camera, prima della scadenza del suo normale mandato quinquennale, prepari un elenco di revisioni costituzionali, sulle quali la Camera neo-eletta dovrà deliberare. Dunque, la vera conseguenza pratica è che, per attuare la modifica della norma in questione, occorrerebbe attendere le prossime elezioni, che si terranno presumibilmente fra 4 anni, e che la deliberazione dovrà essere presa con un quorum di 3/4 e con la maggioranza di 2/3 dei presenti.

— *soluzione b.* La modifica della normativa in questione è possibile con la procedura legislativa ordinaria, cioè in qualunque momento ed a maggioranza semplice.

In conclusione: premesso che in Lussemburgo non esiste alcuna forma di sindacato di costituzionalità e che pertanto il legislatore gode di un ampio margine di azione, si deve ritenere che la scelta dell'una o dell'altra procedura abbia carattere squisitamente politico. In particolare, la questione della concessione del diritto di voto ai lavoratori migranti si inserisce nel più vasto dibattito che dovrà portare, alla fine della presente legislatura, ad una profonda revisione costituzionale, che il Partito socialista (POSL) concepisce come la redazione di una nuova Costituzione, mentre il Partito cristiano sociale (PCS) intende come una serie di revisioni costituzionali parziali nell'ambito della Costituzione esistente.

3. Il parere del Governo attuale

Il Governo lusseemburghese non si è ancora pronunciato ufficialmente sulla questione. Ciò che, invece, hanno fatto alcuni Ministri a titolo personale.

Il Ministro delle finanze, on. Jacques Santer, intervistato dal «Giornale Popolare» (Anno 2-1979, n° 7) si è dichiarato favorevole in questi termini: «Sono convinto che ai lavoratori residenti nel Granducato saranno ben presto riconosciuti alcuni diritti politici fondamentali, fra cui desidero citare... i diritti civili e l'elezione dei consigli comunali delle principali città del Granducato».

In seguito a queste dichiarazioni dell'on. Santer, sono stati presi contatti con diversi Ministri e in particolare con quello degli interni e degli immigrati, on. Wolter, il quale ha precisato la posizione del Governo lussemburghese nel modo seguente. Il Consiglio dei ministri ha trattato il problema e si è dichiarato favorevole in linea di principio alla concessione del diritto di voto agli immigrati per le elezioni comunali. Ma vi sono riserve dovute a tre fattori principali: 1° - La crisi demografica, che colpisce particolarmente il Lussemburgo e diminuisce costantemente la consistenza della popolazione lussemburghese nei confronti di quella immigrata; 2° - Il peso numerico delle collettività immigrate, che rappresentano già un quarto della popolazione totale e che, se ammesse al voto, potrebbero causare degli spostamenti negli attuali equilibri politici; 3° - L'attuale politica del governo lussemburghese che, data la situazione descritta ai due numeri precedenti, tende ad assimilare gli immigrati, invogliandoli a domandare la cittadinanza lussemburghese.

In conclusione, si deve ritenere che il Consiglio dei ministri è favorevole in linea di principio alla concessione del voto agli immigrati, ma a livello pratico proporrà molte cautele sia nelle modalità sia nei tempi di realizzazione. Per il momento, il Governo continuerà a favorire l'integrazione degli stranieri mediante l'istituzione di nuovi «Comitati consultivi» nelle maggiori città, come ha dichiarato lo stesso Capo del Governo: «Dans l'intérêt de l'insertion et de la promotion des immigrés dans la société luxembourgeoise, le Gouvernement entend poursuivre la politique de l'immigration engagée sous limpulsion du Conseil national de l'immigration. A cet égard, il entend en particulier associer les travailleurs étrangers à la désignation des chambres professionnelles, ainsi qu'à la vie des collectivités locales sur une base consultative» (Déclaration gouvernementale de M.P. Werner du 24 juillet 1979).

Se si giungerà alla soluzione del problema, il voto sarà concesso ai soli cittadini comunitari o a tutti gli immigrati? Se si tiene conto della politica lussemburghese, più sensibile alla globalità del problema che agli argomenti giuridici, è probabile che il governo concederà il voto amministrativo a tutti gli immigrati residenti nel Granducato, senza distinzione fra comunitari e non.

4. Prese di posizione dei partiti politici

Tra i partiti politici lussemburghesi, solo il POSL (Partito Operaio Socialista Lussemburghese) ha preso ufficialmente posizione. Nel suo «programma» per le elezioni politiche del 1979 ha affermato che «i socialisti vogliono, come prima tappa, dare agli stranieri i diritti politici sul piano comunale». Ed ancora: «I socialisti vogliono concedere agli stranieri sul piano comunale e nelle camere professionali il diritto di voto attivo e passivo, a condizione che abitino nel paese da 5 anni» (Aktuelle Spezial 1979).

I Cristiano-sociali (PCS) nel «programma elettorale 1979» hanno scritto: «È necessario promuovere l'integrazione sociale del lavoratore straniero e della sua famiglia; perciò il PCS avrà cura che essi ricevano il diritto di trattativa (Mitspracherecht) politica sul piano comunale». Si tratta, come ci ha spiegato il sig. Juncker, segretario generale della CSJ, delle commissioni consultive a livello comunale; i cristiano-sociali cioè fanno proprio l'atteggiamento dell'attuale governo (esposto sopra): favorevole in linea di principio, ma con molte riserve pratiche.

Il Partito Democratico (PD) nel suo programma elettorale ha scritto: «Noi diamo la priorità a questi miglioramenti: la realizzazione graduale di una trattativa politica...». Infine i partiti minori, nei loro programmi elettorali, non prevedono nulla a questo proposito.

Quanto ai partiti italiani presenti in Lussemburgo, nessuno ha preso posizione mediante documenti scritti, ma più o meno tutti affermano il diritto degli immigrati a partecipare alla vita politica del paese ospitante, senza distinguere tra «comunitari» e non comunitari (cfr, ad esempio discorso del parlamentare europeo, on. Domenico Cerevaolo (PCI), tenuto a Esch/A. il 25 gennaio 1980).

5. Il parere dei sindacati, enti, associazioni

L'*O.G.B.-L.* (Confederazione sindacale indipendente, di sinistra) da lungo tempo rivendica i diritti politici per i lavoratori immigrati, specie a livello di «chambres professionnelles» e a livello comunale (cfr. ad esempio Républicain Lorrain, 9 maggio 1979, in occasione delle elezioni). Attualmente, seguendo l'indicazione della Conferenza Europea dei Sindacati (CES), ha promosso un sondaggio tra i propri aderenti «per stabilire se i nazionali e gli immigrati sono pro o contro la concessione dei diritti politici agli immigrati». (Il questionario è stato inviato a 200 aderenti lussemburghesi, 100 italiani, 100 portoghesi e 100 spagnoli; i risultati dell'inchiesta saranno resi noti entro breve tempo).

Tra gli altri sindacati, il più aperto in questo senso è quello di ispirazione cristiana: *L.C.G.B.*, che sostiene il diritto di voto agli immigrati per le «camere professionali», ma non si pronuncia apertamente quanto al voto nelle elezioni comunali. I rimanenti sindacati si disinteressano di tale questione, che definiscono puramente «politica».

L'*UNIAO* (gruppo portoghese-lussemburghese di sostegno agli immigrati) continua a ribadire i diritti civili, sindacali, politici degli immigrati, e in particolare il diritto di voto nelle elezioni comunali: cfr. il suo bollettino API (Agence de Presse Immigration) n° 20 del gennaio 1979. In occasione poi delle elezioni politiche, il 13 aprile 1979 inviò ai candidati socialisti una lettera, felicitandosi perchè il loro «programma elettorale prevede la concessione del diritto di voto agli immigrati» e rammaricandosi che «questa rivendicazione non trovi la stessa eco favorevole tra gli altri partiti politici».

L'*A.C.L.I.* (Associazioni cristiane dei lavoratori italiani) hanno ripetutamente affermato il loro parere favorevole a questo riguardo, in particolare anche nel loro ultimo Congresso tenutosi a Lussemburgo.

Le stesse reazioni positive si possono ritrovare in tutte le associazioni ed enti impegnati nella promozione dei migranti: nello stesso Consiglio Nazionale dell'Immigrazione, nei Comitati consultivi comunali, nel Sinodo della Chiesa lussemburghese che propose (nov. 1979) «la partecipazione progressiva dei migranti alla vita politica del paese», nonchè nella stampa e nelle Associazioni regionali italiane in Lussemburgo.

Esiste insomma un vasto movimento di opinione, che è nettamente favorevole al voto degli immigrati nelle elezioni comunali. Occorre che questo consenso teorico trovi una voce capace di influenzare la volontà politica dei governanti. Tanto più che la concessione del diritto di voto agli immigrati a livello comunale sarebbe la migliore soluzione all'antitesi integrazione-non integrazione, nel senso di un'integrazione limitata, che ben corrisponde al carattere incerto e provvisorio della presenza dei lavoratori stranieri nel Granducato di Lussemburgo.

SVIZZERA-

Legge sul domicilio degli stranieri

Da alcuni anni in fase di consultazione, è in vista a breve scadenza la trasformazione in legge da parte del Parlamento elvetico del menzionato progetto di legge. Nella fase consultiva, un ampio arco di forze sociali, religiose, politiche e sindacali si è detto contrario a numerosi articoli contenuti nella prima stesura del progetto. In particolare: per l'abolizione dello statuto dello stagionale, in materia di libertà d'opinione e d'associazione e di possibilità di partecipazione alla vita sociale e politica del Paese.

Stratificazione degli emigrati in categorie e mobilità geografica e professionale

La stessa stesura definitiva del progetto di nuova legge federale sul soggiorno degli stranieri (AuG) conferma la stratificazione in categorie degli emigrati, che risultano così suddivisi a seconda del tipo di permesso:

DOMICILIATI (permesso C)
Tale permesso viene concesso dopo 10 anni di soggiorno ininterrotto in Svizzera (5 anni per lavoratori stranieri sposati con cittadine svizzere) e dà la possibilità d'esercizio di professione indipendente, nonchè di compilare la propria dichiarazione di reddito ai fini della tassazione. I domiciliati sono attualmente circa 620.000.

ANNUALI (permesso B)
Di regola, nei primi 12 mesi di soggiorno i lavoratori con questo permesso non possono cambiare posto di lavoro. Per alcuni settori (per es., ospedalieri) tale condizione è prolungata a 36 mesi. Per tutti i 10 anni che precedono l'acquisizione del domicilio, viene praticata la tassazione alla fonte, il divieto di professione indipendente ed altre limitazioni. Gli annuali sono attualmente circa 260.000.

STAGIONALI (permesso A)
È in vigore uno statuto (legge del 1931 e del 1948) che si basa sulla permanenza in Svizzera per un massimo di 9 mesi l'anno, vincolati in pratica ad un unico contratto di lavoro. Questo determina: l'impossibilità di mobilità, la divisione della famiglia (nessun congiunto può vivere con lo stagionale se non possiede un pari contratto di lavoro), l'insicurezza sul posto di lavoro stesso (l'unica possibilità di contestazione è praticamente il rimpatrio), l'impossibilità di usufruire delle infrastrutture per le quali è invece tassato alla fonte e con parametri discriminanti, l'abitazione in isolati e spesso desolanti alloggi della ditta, l'umiliante controllo sanitario all'entrata in Svizzera e infinite altre discriminazioni sul piano sociale e previdenziale.

Dal numero massimo di 244.000 permessi stagionali rilasciati nel 1972, la pesante crisi nel settore edile ha riportato nel 1976 all'impiego di soli 60.000 stagionali. Dal 1976 si è assistito ad un graduale aumento fino al raggiungimento dei 100.000 permessi rilasciati nel 1979. Nello stesso progetto di legge AuG si intenderebbe fissare a 110.000 l'utilizzo massimo di questo tipo di permessi.

L'inizio del lavoro degli stagionali avviene scaglionato da gennaio a marzo, la partenza ad ottobre fino al 15 dicembre. Se si considera che la maggior parte dei posti d'occupazione di questi lavoratori, quasi esclusivamente edilizia e industria alberghiera, sono da tempo diventati di fatto lavori annuali per effetto dei perfezionamenti tecnologici e di una diversa organizzazione del lavoro (e ciò è stato ammesso più volte dalle stesse autorità federali), si può facilmente comprendere come lo statuto dello stagionale sia funzionale esclusivamente all'utilizzo di una riserva di manodopera a basso costo al di fuori del mercato del lavoro nazionale. Lo stagionale, a norma di statuto, matura il diritto al permesso annuale dopo 36 mesi di lavoro in Svizzera entro 4 anni consecutivi. Data l'elevata rotazione resa possibile dalla facoltà del datore di lavoro di rinnovare (o non) il contratto di lavoro di anno in anno, solo un numero irrilevante di lavoratori stagionali accede al permesso annuale. A limitare questa acquisizione concorre la diffusa pratica del non rinnovo del contratto dopo il terzo anno di lavoro ed anche la rigidità con la quale viene applicata la disposizione (accade per esempio, che per mancanza di pochi giorni al completamento dei 36 mesi viene negato il diritto al permesso annuale).

FRONTALIERI

I lavoratori frontalieri sono un'altra categoria introdotta nel lavoro senza alcuna possibilità di contrattazione. Essi vivono una condizione di vera aparthaid, non possono scegliere il proprio domicilio né avere garantito il salario minimo. Il permesso di frontaliero viene rilasciato purchè il lavoratore dimori da almeno 6 mesi in un comune di frontiera. Attualmente lavorano in Svizzera circa 100.000 frontalieri.

Condizioni giuridiche

Per gli stranieri vige uno speciale regolamento basato sulla citata legge del 1931; il citato progetto di nuova legge lascia immutate le disposizioni precedenti. La polizia degli stranieri, alla quale mancano praticamente le basi costituzionali, è dotata di poteri discrezionali, non è soggetta a nessun controllo giuridico né legislativo, ed è un enigma per lo stesso popolo svizzero.

I suoi Uffici procedono sempre per via amministrativa e la persona oggetto del suo verdetto non ha nemmeno la possibilità, nella maggioranza dei casi, di trovare ascolto, esso è una vera spada di Damocle sospesa sulla testa di ogni lavoratore straniero in Svizzera (gli stagionali, per esempio, possono essere espulsi nel giro di poche ore). Nei suoi testi la polizia degli stranieri non menziona mai gli emigrati se non per ricordare i loro doveri, rendendo evidente che allo straniero manca la personalità giuridica. Può negare loro, per esempio, il cambiamento di lavoro persino quando tale diritto gli spetta indiscutibilmente. Questo organismo può essere ovviamente fonte di infinità di restrizioni a proposito della libertà di associazione, di opinione e manifestazione.

Partecipazione formale e politica di assimilazione

Accanto alla politica della stabilizzazione numerica segue la politica della provvisorietà e della rotazione e, verso la grande maggioranza dei lavoratori domiciliati, si porta avanti parallelamente la politica dell'assimilazione indolore, silenziosa e ascettica, tale da ridurre in partecipazione formale e amorfa il diritto e la determinazione di centinaia di migliaia di uomini a esprimere la propria dimensione umana e la propria dignità.

La possibilità di partecipazione politica è esclusa. Solo nel Cantone di Neuchâtel e, recentemente, nel nuovo Cantone del Jura, agli immigrati che risiedono

da un certo numero di anni (rispettivamente 15 e 10 anni) è concesso il diritto di voto a livello comunale.

Il progetto di nuova legge sugli stranieri non esprime nemmeno in forma di raccomandazione ai Cantoni e ai Comuni di istituzionalizzare momenti di partecipazione effettiva né consultiva. La partecipazione consultiva a livello comunale e di consigli scolastici, è stata invece auspicata in un rapporto della Commissione Federale consultiva per il problema degli stranieri rivolto al Consiglio Federale: tale auspicio formulato due anni orsono non ha trovato alcun seguito.

Anche a livello locale i canali da percorrere per aprire spazi di partecipazione democratica alla vita politica, negli organismi di gestione della scuola, dei servizi e dei beni sociali, sono cosparsi di ostacoli e difficoltà di ogni genere. E ciò pur nella evidenza che nella vita di ogni giorno si decidono, per parte dei cittadini locali o dei loro rappresentanti, questioni che interessano direttamente gli immigrati come cittadini parimenti contribuenti e produttori di beni.

Soltanto in qualche località sono stati istituiti consigli comunali consultivi per i problemi degli stranieri, ma con compiti irrilevanti che soddisfano appena il bisogno d'informazione.

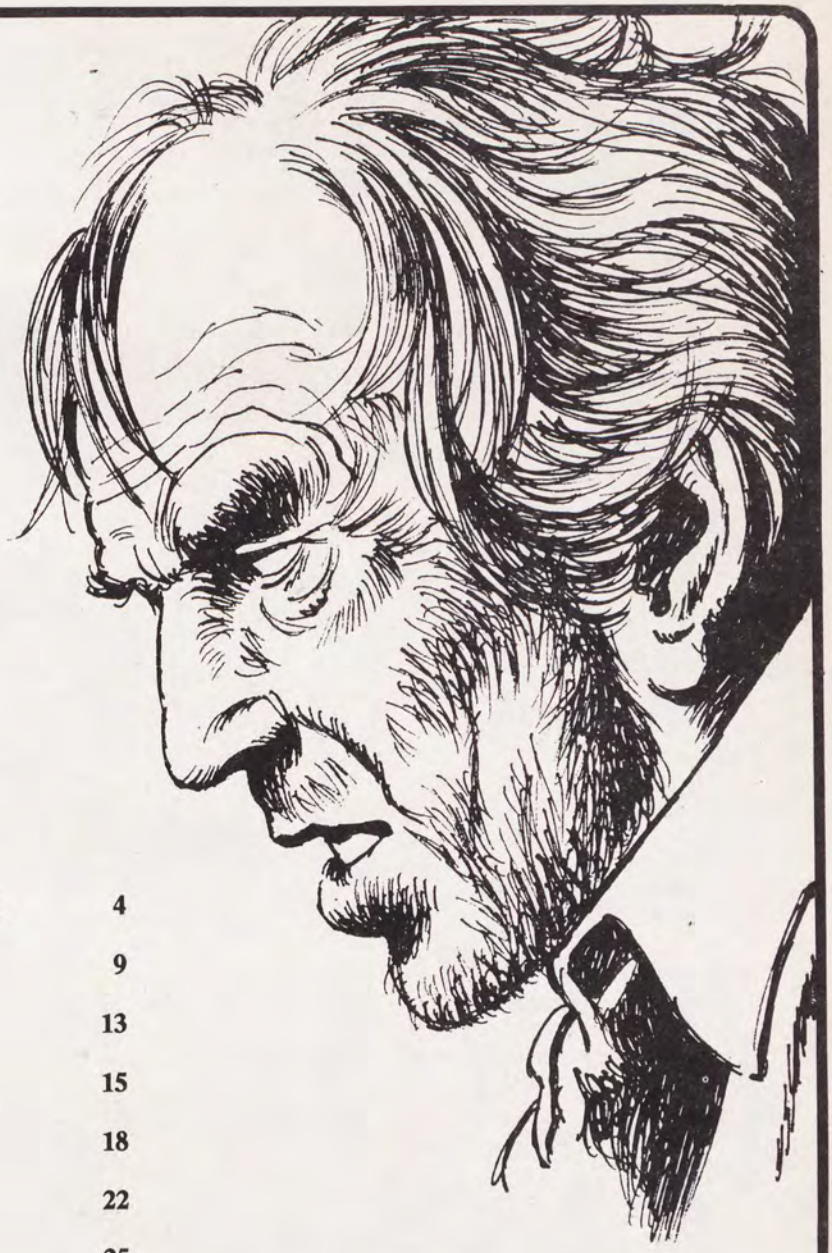
Considerazioni conclusive

Le discriminazioni che colpiscono i lavoratori emigrati si esprimono fondamentalmente attraverso la particolare legislazione di cui abbiamo riferito. In sostanza non si rispettano norme fondamentali come: la parità di trattamento sul piano sociale e giuridico (l'abolizione delle categorie), la libertà di associazione e d'opinione e i diritti sindacali e aziendali, la libera circolazione della manodopera, la parità di trattamento nell'istruzione, il mantenimento di tutti i diritti previdenziali, anche in caso di mobilità.

La Svizzera rappresenta i suoi interessi economici anche aderendo sul piano commerciale ad un particolare accordo con la Comunità. È evidente che ogni forma di collaborazione tra i Paesi può solo costituire progresso. Ma lo stesso vale anche per le questioni sociali legate al mondo del lavoro e allo sviluppo. Il Fondo Sociale Europeo, per esempio, contribuisce alla ripresa delle aree depresse ed è una forma di collaborazione tra i Paesi tendente a compensare squilibri dati anche dalle relazioni economiche tra gli stessi; a tali squilibri la Svizzera non è certo estranea (basti pensare, per esempio, ai costi sociali ed umani che sostengono aree geografiche come il Mezzogiorno d'Italia per sostenere ed assistere i rimpatri a causa della recessione).

La stessa Carta sociale europea a difesa del lavoratore contro le ingiustizie nel mondo del lavoro, firmata dalla Svizzera nel 1974, non è ancora stata ratificata. Gli articoli che bloccano la piena adesione sono: il n. 6, sul diritto di negoziazione collettiva, il n. 12 sul diritto alla sicurezza sociale, secondo il quale ultimo articolo, anche i lavoratori stranieri compresi gli stagionali dovrebbero godere degli stessi diritti dei lavoratori locali. Sottoposto a consultazione, su 81 organizzazioni e partiti ben 63 si sono pronunciati a favore dell'adesione (un solo partito contrario). L'impossibilità a procedere alla ratifica è praticamente data dalla presenza nell'esigua minoranza dei contrari dell'Unione centrale delle Associazioni padronali, secondo la quale un tale grado di socialità andrebbe a tutto svantaggio della produzione.

Oltre all'iniziativa «Essere Solidali» per il diritto alla parità di trattamento dei lavoratori stranieri, ci sono in Svizzera partiti tra i quali il PSS, e varie organizzazioni religiose impegnate per la conquista dei diritti democratici dei lavoratori emigrati. Le organizzazioni degli emigrati da parte loro, hanno lanciato recentemente una petizione per il diritto di voto a livello comunale e cantonale e per il diritto alla partecipazione. La mobilitazione attorno a questa petizione è grande anche da parte della popolazione locale, come pure sull'iniziativa «Essere Solidali».



sommario

Relazione generale (Presidenza Federeuropa)	**4**
Belgio	**9**
Francia	**13**
Germania	**15**
Gran Bretagna	**18**
Italia	**22**
Lussemburgo	**25**
Svizzera	**28**

dossier europa

emigrazione

Anno V - Luglio-settembre 1980 - n. 7-9

Rivista mensile di documentazione e dibattito sui problemi dell'emigrazione, a cura dei **CSER (Centri Studi Emigrazione Riuniti)**

Comitato promotore
CIEMM
46, rue de Montreuil - 75011 Paris

CSERPE
Oberwilerstr. 112 - 4058 Basel

CSER
Via Calandrelli 11 - 00153 Roma

Gruppo di redazione
G. Baggio, L. Favero, U. Marin, A. Perotti, T. Pozzi, GF. Rosoli, L.Taravella, G.Tassello

Direttore edizione tedesca
Angelo Negrini

Corrispondente CEE
G. Callovi

Grafica
Bruno Murer

Direttore responsabile
Luigi V. Favero

Autorizzazione del Tribunale di Roma, n. 16.733 del 18 marzo 1977

Iscritto al Registro Nazionale della stampa in data 22.2.1977 con il n. 1273

ABBONAMENTO
Italia L. 7.000
Estero L. 9.000

ccp. 57678005 intestato a **CSER, Via Calandrelli 11 - 00153 Roma**, Tel. (06) 58.27.41 - 58.09.764

Perchè una ventina di giornali europei, aderenti o vicini alla FEDEREUROPA, hanno indetto proprio a Strasburgo un convegno su tale tema ?

Innanzitutto perchè il tema del diritto di voto alle amministrative locali è il problema dominante e unificante delle collettività emigrate nei Paesi europei ed esso costituisce quindi un momento unitario senza pari e che va nel senso di una promozione progressiva della problematica più generale del cittadino migrante.

In secondo luogo, perchè a Strasburgo si riunisce il Parlamento europeo ed è al Parlamento europeo, assemblea eletta da tutti i popoli d'Europa ed anche, siappur in minor misura, dai cittadini italiani emigrati negli altri otto Paesi CEE che i cittadini migranti affidano il compito, grande e qualificante, di promuovere le aspettative legittime di dieci milioni di cittadini, la decima nazione della CEE è stato detto, nel campo dei diritti civili innanzitutto, ma anche in quelli della loro condizione di lavoratori.

La FEDEREUROPA, un'associazione di giornali italiani d'emigrazione, non intende assumersi ruoli che non gli competono. Spetta ai partiti, alle associazioni e ai sindacati, l'azione successiva di proposta, di sintesi e di azione, spetta alla stampa illustrare, porre in luce, informare. E' cio' che i giornali d'emigrazione hanno inteso fare a Strasburgo : informare compiutamente, attraverso propri documenti originali e con l'ausilio di eminenti esperti dei Nove Paesi e della Svizzera, i parlamentari europei.

Abbiamo portato nel cuore dell'Europa, ove più sensibile si fa il suo battito, un problema che tocca da vicino tutti i cittadini, siano essi autoctoni o migranti. E' un grande dibattito questo, che si prolunga sino alla ricerca di una formulazione uniforme della futura legislazione elettorale europea, e quindi investe tutti i cittadini europei, anche quelli che per il loro stato di non-cittadinanza non godono degli stessi diritti e quindi subiscono in silenzio, emarginati da ogni scelta politica, le decisioni altrui.

Il voto dei migranti puó essere la grande occasione, da non lasciarci assolutamente sfuggire, di portare l'Europa laddove veramente dobbiamo fare l'Europa, cioè tra la gente, tra quelli che lavorano e che soffrono, tra quelli che vivono ogni giorno la loro condizione di cittadini dimentichi dei loro diritti ma non dei loro doveri ; dobbiamo portar fuori l'Europa dalle spire tecnocratiche di cui spesso anche questo Parlamento è vittima, ridare agli europei il gusto del dibattito, del confronto, del dialogo.

Dobbiamo fare tutto ció con un tema al quale gli europei possano riscaldare le loro speranze. Il voto dei migranti, il voto quindi di tutti i cittadini che abitano questo vecchio nostro continente, è un'occasione che noi proponiamo ai parlamentari europei di ogni partito, con un'esortazione : è attraverso la difesa dei cittadini più deboli che si affrontano i grandi problemi di una società. Noi abbiamo fiducia che il nostro appello, noi modesti portavoce di milioni di cittadini di serie B, verrà inteso dal Parlamento europeo. E' perchè abbiamo sempre nutrito questa fiducia, che siamo andati a Strasburgo.

Ettore ANSELMI