

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 1304

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

(ANDREOTTI)

e dal Ministro dell'Interno

(GAVA)

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

(VASSALLI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 SETTEMBRE 1988

### Modifica degli articoli 48, 50, 51 e 54 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. - Il problema della concessione di alcuni diritti politici, in particolare del diritto di voto a livello comunale ai cittadini degli Stati membri della Comunità Europea, residenti in uno Stato diverso da quello di origine, ha formato oggetto di attiva trattazione sia in sede comunitaria, sia nell'ambito nazionale.

#### 1. *Trattazione del problema a livello comunitario.*

Già nel Vertice dei Capi di Stato e di Governo della Comunità, tenutosi nell'ottobre 1972 a Parigi, il Presidente del Consiglio italiano lanciò l'idea di dare contenuti concre-

ti alla nozione di «cittadinanza europea», mediante il riconoscimento di specifici diritti. Tale proposta non formò oggetto di impegni formali nel comunicato finale di quel Vertice, ma fu invece tenuta presente nei successivi lavori, fino a che, nel Vertice del 1974, si decise, oltre che di istituire un passaporto europeo, anche di esaminare la possibilità di attribuire una serie di «diritti speciali» ai cittadini degli Stati membri della Comunità Europea in quanto tali.

A tal fine fu creato un «Gruppo *ad hoc*», che individuò tali diritti, fra l'altro, nell'elettorato attivo e passivo a livello locale.

La questione venne successivamente ripresa dal Comitato «*ad hoc*» per l'Europa dei cittadini, noto anche come «Comitato Adon-

nino», cui il Consiglio Europeo di Fontainebleau, nel giugno del 1984, aveva conferito il mandato di studiare nuove misure ed iniziative in materia di diritti speciali dei cittadini e in settori che potessero contribuire in maniera sostanziale a promuovere l'immagine della Comunità e a realizzare un'unione sempre più stretta fra i cittadini dell'Europa.

Nel suo rapporto conclusivo, presentato al Consiglio Europeo di Milano del giugno 1985, il Comitato ha raccomandato di invitare le istituzioni della Comunità e gli Stati membri «ad approfondire i dibattiti già avviati sul diritto elettorale attivo e passivo dei cittadini di altri Stati membri nelle elezioni generali e locali, previo un certo periodo di residenza nello Stato ospitante». Il Consiglio Europeo ha approvato tali proposte.

Anche il Parlamento Europeo ha ripetutamente e vigorosamente preso posizione a favore del riconoscimento dei «diritti speciali» da attribuire ai cittadini della Comunità in quanto tali, ed ha, a più riprese, sottolineato l'importanza di realizzare al più presto la partecipazione alle elezioni dei cittadini dei Paesi membri che risiedano stabilmente in un Paese della Comunità diverso da quello di origine.

## *2. Precedenti proposte ed iniziative anche sul piano nazionale.*

Il problema è stato più volte sollevato anche sul piano nazionale, nell'intento di creare, attraverso un provvedimento legislativo interno, i presupposti favorevoli per una evoluzione delle posizioni degli altri Stati membri, che consenta pure sostanziali progressi a livello europeo.

Numerose sono state, in proposito, le iniziative parlamentari. Del 1974 è il disegno di legge del senatore Minnocci che, ripetuto anche nella successiva legislatura, giunse ad essere esaminata il 22 settembre 1976 dalla Giunta per gli Affari delle Comunità Europee del Senato, decadendo poi per la fine della legislatura. Nel 1980, e di nuovo nella passata legislatura (proposta di legge costituzionale n. 779), è stata presentata alla Camera un'analoga proposta, che reca come prima firma quella dell'onorevole Foschi. Parallelamente venne

pure elaborato nel 1981 uno schema di disegno di legge governativo, rimasto però allo stadio del concerto.

Il problema è da considerare oggi più che mai attuale, anche perchè il problema del voto comunale degli stranieri è già stato positivamente risolto in Danimarca e nei Paesi Bassi, ed il Governo italiano si è recentemente pronunciato favorevolmente su di una Risoluzione approvata dal Parlamento Europeo il 14 novembre 1985, concernente la concessione del diritto di elettorato attivo e passivo a cittadini comunitari in occasione di elezioni comunali e del Parlamento Europeo.

Alla luce di quanto precede, e conformemente ad un voto espresso in merito dal Comitato interministeriale per l'emigrazione, appare quindi politicamente significativo ed opportuno promuovere un provvedimento legislativo, sia per dar prova di credibilità e di coerenza nei confronti di quanto da parte dell'Italia è stato ripetutamente proposto in sede comunitaria, sia nell'intento di rilanciare il problema in quella sede.

## *3. Contenuto del disegno di legge*

Il presente disegno di legge costituzionale non contiene norme direttamente applicabili, ma, attraverso la modifica degli articoli 48, 50, 51 e 54 della Costituzione, si propone di ampliare la sfera soggettiva di partecipazione alle elezioni, demandando al Parlamento di fissarne tempi e modi con legge ordinaria.

L'unica condizione espressamente prevista per le fattispecie contemplate è quella della residenza sul territorio della Repubblica, che spetterà al legislatore definire in termini più puntuali.

Pur se, almeno in un primo tempo, è intenzione del Governo proporre l'attribuzione dei diritti di voto e di eleggibilità solo per quanto concerne il livello comunale, non si è ritenuto opportuno limitare a tale livello la rimozione dell'ostacolo costituzionale.

Ciò nell'intento di agevolare possibili sviluppi futuri, quali l'ammissione dei cittadini comunitari residenti in Italia alle elezioni europee organizzate nel nostro Paese.

Merita, altresì, di essere sottolineato il fatto che il testo evita di richiamare esplicitamente la condizione di reciprocità. Trattandosi di cittadini comunitari, tale omissione è consigliata da specifiche considerazioni politiche, in quanto il processo di integrazione europea è un fenomeno evolutivo complesso, non suscettibile di progredire in maniera perfettamente sincronizzata e simmetrica. La regola della reciprocità, normale nei rapporti internazionali di tipo classico, va intesa con spirito più lungimirante in campo comunitario. Nè, del resto, vi è una reciprocità nelle cifre, giacchè a fronte dei circa 1.600.000 connazionali complessivamente residenti negli altri undici Paesi della Comunità, i cittadini comunitari residenti in Italia ammontavano, al 1° gennaio 1986, a circa 150.000.

Il disegno di legge prevede, inoltre, anche la modifica dell'articolo 50 concernente il diritto di petizione estendendo tale diritto agli stranieri residenti.

Va notato, al riguardo, che nel corso dei lavori del predetto Gruppo «ad hoc» comunitario sui «diritti speciali» emerse che il nostro Paese era l'unico in cui quel diritto è costituzionalmente limitato ai soli cittadini, anzichè essere azionabile, come negli altri Paesi comunitari, da parte di tutti i residenti.

Appare quindi politicamente opportuno, oltre che significativo, riconoscere questo elementare diritto a tutti gli stranieri residenti sul territorio nazionale, e non solo ai cittadini comunitari, specialmente nel momento in cui le condizioni di vita e di lavoro degli stranieri nel nostro Paese sono oggetto di riesame, anche al fine di tener conto della più recente normativa internazionale in materia.

Per quanto concerne la modifica dell'articolo 51 della Costituzione, la formula utilizzata all'articolo 2 del disegno di legge, che prevede la possibilità per il legislatore ordinario di parificare il cittadino comunitario al cittadino italiano per quanto concerne l'ammissione ai pubblici uffici ed alle cariche elettive, è quella

già approvata nella citata riunione del 22 settembre 1976 della Giunta per gli Affari delle Comunità Europee del Senato. Giova rammentare, a tale proposito, che la possibilità dei cittadini comunitari di accedere al pubblico impiego in qualsiasi Paese della Comunità (fatte salve le esigenze di sicurezza di ciascun Paese) costituisce un'altra proposta a suo tempo avanzata dall'Italia nel quadro dei «diritti speciali» sopra ricordati. Anche in tale campo, quindi, è opportuno dar prova di coerenza e lasciar aperti eventuali futuri sviluppi, che il legislatore ordinario realizzerà con la dovuta gradualità.

La modifica dell'articolo 54 della Costituzione (relativo ai doveri di coloro cui sono affidate pubbliche funzioni) - prevista dall'articolo 3 del disegno di legge - è conseguente alla modifica dell'articolo 51.

#### 4. Considerazioni conclusive.

Il presente disegno di legge, pur non privo di importanti conseguenze pratiche, riveste un significato soprattutto ideale. Esso - nel superamento del legame tra voto e nazionalità, che ci proviene dalla coscienza storica e giuridica del Risorgimento, ma che oramai si appalesa non più adeguato alle moderne e più avanzate forme di convivenza internazionale - mira a prefigurare quella «cittadinanza europea» che opera, non già nel senso di sostituire la cittadinanza nazionale, ma di aggiungersi ad essa: così da permettere al cittadino europeo, come titolare di particolari diritti a lui riconosciuti in quanto tale, di non sentirsi straniero in nessun punto del territorio della Comunità.

Aspetto non ultimo di tale significato ideale è il fatto che il disegno di legge, una volta approvato dal Parlamento, introdurrebbe la prima menzione specifica della Comunità Europea nel testo della Carta costituzionale della Repubblica.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE****Art. 1.**

1. All'articolo 48 della Costituzione è aggiunto il seguente comma:

«Il diritto di voto può essere concesso, alle condizioni previste dalla legge, ai cittadini degli Stati membri della Comunità Europea residenti sul territorio della Repubblica.

**Art. 2.**

1. L'articolo 50 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 50. - Tutti i cittadini e gli stranieri residenti sul territorio della Repubblica possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità».

**Art. 3.**

1. Alla fine del secondo comma dell'articolo 51 della Costituzione sono aggiunte le seguenti parole: «e i cittadini degli Stati membri della Comunità Europea residenti sul territorio della Repubblica».

**Art. 4.**

1. Il secondo comma dell'articolo 54 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Coloro cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge».