

Una partecipazione imperfetta

Tommaso Bertazzo

Intento di questo contributo è quello di indagare le diverse forme di partecipazione e la rappresentanza politica a livello locale degli stranieri presenti in Italia.

L'ordinamento italiano prevede diverse forme di partecipazione politica per gli stranieri a livello locale: dalle "Consulte per gli stranieri" (chiamate anche "Consiglio degli immigrati", "Consiglio degli stranieri"...), alle figure dei "Consiglieri comunali stranieri aggiunti" (in alcuni casi chiamati anche "Rappresentati degli stranieri" o "Rappresentati degli immigrati").

Il principio cardine che regola in Italia, nel suo insieme, la partecipazione politica elettorale, è disciplinato dalla Carta costituzionale, la quale, con l'articolo 48, limpidamente sancisce:

«Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età»

Benché il dettato costituzionale sembri lasciare ben pochi margini d'interpretazione, nel corso degli anni, si è assistito a diversi tentativi di dare una lettura estensiva e in qualche modo attualizzata del testo.

A livello sovranazionale, una chiara spinta in direzione di una progressiva apertura delle concessioni elettorali, è rappresentata dalla "Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale" approvata nel 1992, ratificata dall'Italia il 24 maggio 1994, ed entrata in vigore il 1 maggio 1997, ad esclusione, tuttavia, del "Capitolo C", dove si prevedeva l'estensione del diritto di voto attivo e passivo a livello locale, agli stranieri residenti abitualmente nello Stato da almeno cinque anni.

L'Italia rinnova dunque la fedele adesione a quanto stabilito dalla Costituzione, continuando a ritenere la titolarità dei diritti politici, elemento inscindibile dal possesso della cittadinanza.

Oltre alla Convenzione di Strasburgo, a livello comunitario non si ravvisano altri dispositivi normativi che prevedano l'estensione del suffragio ai cittadini di "Paesi terzi". Ampi sono infatti i margini di libertà concessi dalle Istituzioni Comunitarie ai singoli Stati membri in merito alla concessione dei diritti politici a cittadini provenienti da Stati esterni all'UE, riconfermandoci ancora una volta, quanto questo aspetto continui a risultare cruciale entro le agende politiche di ogni singolo Paese.

Verso il finire degli anni 2000, più della metà degli Stati membri dell'Unione Europea prevedeva una forma di partecipazione politica a livello locale per gli stranieri. Spiccano, tra tutti i casi, quello svedese, olandese e belga. Nel primo caso, dal lontano 1975, gli stranieri residenti da almeno tre anni, acquisiscono il diritto di voto a livello amministrativo. Nei restanti casi, invece, si prevederà l'estensione dei diritti politici degli stranieri provenienti da paesi terzi, residenti in quegli Stati da almeno cinque anni (Seidle 2015).

Analisi quantitativo-statistica del caso italiano

Per poter comprendere l'entità del fenomeno che s'intende analizzare, mancando di statistiche ufficiali cui potersi rivolgere, si è provveduto a raccogliere ed analizzare tutti gli statuti comunali dei 725 comuni italiani al di sopra dei 15.000 abitanti (disponibili nel portale del Ministero dell'Interno alla sezione "Autonomie locali": <https://dait.interno.gov.it/territorio-e-autonomie-locali/statuti>), per osservare l'eventuale presenza di uno o più articoli che istituissero una forma di partecipazione e rappresentanza politica degli stranieri.

	Comuni/Statuti					
	Numero Statuti esaminati	Numero Statuti pertinenti	% Copertura formale	Numero organismi attivi	Numero organismi non attivi	% copertura attiva
Consigliere aggiunto	725	46	6%	11	35	24%
Consulta	725	99	14%	16	83	16%
Consulta e Consigliere aggiunto	725	12	2%	5	7	42%
TOTALE	725	157	22%	32	125	20%

Tabella n°1: «Le forme partecipative degli stranieri previste negli statuti dei comuni italiani con più di 15mila abitanti e la loro percentuale di copertura formale ed attiva» Anno 2019

I dati raccolti hanno permesso di delineare con chiarezza le proporzioni del fenomeno e di individuare tre principali forme di partecipazione politica degli stranieri: La consulta; Il/consigliere/i straniero/i aggiunto/i; La consulta e il consigliere aggiunto.

Come emerge dalla tabella n°1, sono stati analizzati complessivamente 725 statuti. Di questi, 157, il 22%, presenta un articolo che istituisce una delle tre tipologie di rappresentanza degli stranieri a livello locale precedentemente individuate. Sono una scarsa minoranza, infatti, le amministrazioni comunali che prevedono una forma di partecipazione politica degli stranieri. Si è proceduto, in seguito, ad un'analisi del tasso di attività delle esperienze di partecipazione individuate. Si è giunti a questo dato, attraverso una serie di controlli incrociati, basandosi, principalmente, sulle informazioni presenti nei siti web dei comuni rilevati, a partire dal portale online dei singoli comuni. Da quest'analisi emerge che il più delle volte, per quanto l'amministrazione locale abbia a suo tempo deciso di dotare il proprio statuto di un articolo che disciplini la partecipazione degli stranieri, l'esperienza tende poi a non vedere una concreta realizzazione. Si fa chiara, allo stesso tempo, la particolare fragilità di queste forme di rappresentanza, le quali, sostenute da una maggioranza politica, possono essere facilmente rimosse dalla seguente.

Dai 46 statuti che prevedono l'elezione di un consigliere straniero aggiunto, emerge che a questi è riconosciuto il diritto di partecipare alle sedute del Consiglio comunale e delle Commissioni consiliari permanenti, con diritto di parola, senza godere tuttavia del diritto di voto e senza concorrere a formare il numero legale della seduta.

Questa prima analisi quantitativo-statistica ha permesso, al contempo, di ricostruire la distribuzione geografica delle esperienze di partecipazione rilevate, come emerge dalla Tabella n°2, in cui si trovano raccolti i dati relativi ad ognuna delle Regioni italiane.

Regioni	Statuti analizzati	Totale organismi rilevati	% Copertura formale	Consigliere aggiunto	Consulta	Consulta e Consigliere	Numero organismi attivi	% Copertura attiva
Valle d'Aosta	1	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	107	16	14%	1	15	0	5	31%
Liguria	11	1	9%	0	1	0	0	0
Piemonte	45	9	20%	0	8	1	1	11%
Emilia Romagna	54	12	22%	1	10	1	5	42%
Veneto	58	7	12%	0	7	0	0	0
Friuli Venezia Giulia	11	4	36%	0	4	0	2	50%
Trentino Alto Adige	10	5	50%	0	5	0	2	40%
Marche	23	19	83%	12	5	2	7	37%
Toscana	56	18	33%	6	11	1	1	6%
Umbria	16	5	31%	1	3	1	0	0
Lazio	51	10	20%	3	5	2	1	10%
Abruzzo	16	8	50%	5	1	2	2	25%
Campania	84	14	17%	6	7	1	2	14%
Puglia	72	13	18%	8	4	1	1	8%
Molise	3	1	33%	1	0	0	1	100%
Basilicata	5	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	20	1	5%	0	1	0	0	0
Sicilia	66	14	21%	2	12	0	2	14%
Sardegna	16	0	0	0	0	0	0	0
ITALIA	725	157	22%	46	99	12	32	20%

Tabella n°2: «La partecipazione politica degli stranieri nei comuni italiani con più di 15mila abitanti secondo l'ambito regionale» Anno 2019.

Approfondimento qualitativo

All'indagine statistica è seguito un approfondimento qualitativo con l'analisi di studi di caso concentrati in due contesti regionali, apparsi, dalle nostre verifiche, particolarmente significativi: Emilia Romagna e Marche.

Nel caso emiliano-romagnolo, si è optato per questa scelta per il fatto che è stato proprio in questo contesto che si sono verificate, verso la metà degli anni '90, le prime esperienze di partecipazione politica degli stranieri. Sarà infatti Nonantola, nel modenese, il comune che, nel 1994, introdurrà per primo in Italia, la figura del Consigliere straniero aggiunto. Nel caso marchigiano, invece, le ragioni sono legate, principalmente, all'elevata percentuale di copertura formale rilevata nei comuni di questa Regione (ben l'83% dei comuni marchigiani analizzati, prevede una forma di partecipazione politica degli stranieri).

Sono state così raccolte otto interviste di tipo discorsivo, sei delle quali a rappresentanti stranieri, mentre le restanti, a due testimoni privilegiati, due ex-amministratori, dalle quali sono emersi importanti, e spesso inattesi, spunti di riflessione.

Quest'approfondimento qualitativo ci ha permesso di porre l'attenzione sull'osservazione dei percorsi individuali e collettivi che caratterizzano queste forme di rappresentanza. Dalle interviste raccolte, e dalle rappresentazioni che gli intervistati hanno voluto offrirci del loro impegno politico di rappresentanti, emergono più aspetti, i quali appaiono tutti coinvolti, seppur in proporzione variabile, a influenzare la buona riuscita dell'esperienza partecipativa.

Centrale, appare innanzi tutto, il profilo del candidato, le sue personali abilità, il suo saper interagire a più livelli: da una parte con l'ambiente istituzionale e con le regole che lo governano e dall'altra con le comunità straniere presenti sul territorio, dalle quali provengono, allo stesso tempo, richieste specifiche ed altre più simili tra loro.

Un dato sottolineato spesso dai nostri intervistati è legato alla necessità che il rappresentante straniero sappia mediare con le istituzioni e, al contempo, riesca a servirsi del proprio capitale sociale, che appare incrementato in seguito ad ogni elezione. Il rappresentante degli stranieri verrà infatti descritto, nella quasi totalità dei casi, come un "mediatore", un "ponte", capace di unire due sponde di un fiume, spesso, tra loro, troppo distanti.

Ciò che viene inoltre sottolineata è la necessità che il Consigliere aggiunto adotti una visione lungimirante, per saper andare oltre ad una formale definizione istituzionale. Come riferisce un nostro intervistato, l'importante è «capire che forma dare - ad una carica istituzionale, riuscendo così (n.d.a.) - a riempirla di significati affinché possa dare dei frutti».

Laddove, invece, la partecipazione si limiti a coincidere con una simbolica presenza in un'aula, questa, viene a svuotarsi di significato. Emerge infatti con chiarezza, nella quasi

totalità delle testimonianze raccolte, che l'impegno di Consigliere Aggiunto si sostanzia, perlopiù, in attività svolte al di fuori le mura dei palazzi comunali, anziché all'interno dell'aula. Come più volte riferito, comprendiamo che il principale vantaggio che si ricava dalla presenza entro il palazzo comunale, è dunque quello di rendere possibile un sostanziale incremento della propria dotazione di capitale sociale, che spesso si traduce in una consistente espansione della propria "rubrica telefonica". Come riferisce infatti un altro testimone, la vittoria alle elezioni rappresenta una svolta decisiva, capace di "aprirgli porte" prima serrate a doppia mandata.

Affinché ciò sia tuttavia possibile, affinché dunque il Consigliere possa riuscire nel suo intento di riempire di significato la sua carica istituzionale, è necessaria la presenza di un'Amministrazione comunale disposta a collaborare e offrire il suo supporto. Laddove ciò non dovesse accadere, infatti, la percezione provata è quella di godere di una rappresentanza soltanto "fasulla", ridotta ad una semplice e meccanica successione di "piccole richieste, di piccolezze", da avanzare ad un'amministrazione troppo distratta.

Per quanto la maggior parte dei rappresentanti intervistati, affermi di non aver mai avuto precedenti esperienze politiche, sia nel contesto italiano, sia in quello del Paese di provenienza, emerge una diffusa sensibilità che viene da lontano, verso i temi legati alla partecipazione e alla mobilitazione politica, pur essendo stata poi articolata in pratiche e azioni tra loro differenti (attività di partito nel paese d'origine, rappresentanza studentesca, attività sindacale, contatti con familiari impegnati direttamente in politica). Significativa appare essere, al contempo, pressoché per tutti i rappresentanti intervistati, l'attività svolta all'interno di associazioni e organizzazioni, sia a livello nazionale, sia locale.

Un dato che emerge con chiarezza in pressoché tutte le interviste raccolte è il riscontro di un sostanziale fraintendimento, da parte delle comunità straniere, nell'intendere il ruolo del leader, e più in generale il rapporto con il potere politico, come assicura un nostro intervistato:

«Vedono in me una figura di potere e di forza...perché sanno che siedo in consiglio spesso mi dicono: eh ma tu se vuoi puoi farlo! Se vuoi puoi alzare la voce e ottenere le cose!»

Particolarmente complesso appare essere, inoltre, in molti casi, far comprendere che l'adempimento di una richiesta o la risoluzione di un problema, il più delle volte, richiede dei tempi tecnici che esulano dalla volontà del singolo Consigliere:

«Sono in molti a credere che perché sono Consigliere e sono dentro in comune che allora ho...ecco, sì, il "bastone-magico" che risolve i problemi. Ma non è così!»

Più di un intervistato riferisce che tali atteggiamenti non sono da ritenersi casuali ma debbano piuttosto essere ricondotti a un sostanziale distacco che in Italia manterrebbe lontani gli stranieri dalla politica.

«Praticamente, come dicevo...lo straniero è all'infuori della politica. Allora, che cosa vuole? Vuole una carta che gli permetta di soggiornare in Italia e un posto di lavoro. Sono delle richieste un po' banali, piccole, sono grandi per lui, però se andiamo a toccarle, sono delle piccolezze. Allora, all'infuori di queste due richieste, lo straniero non si immagina, ancora non è maturato

politicamente per poter avanzare delle grandi richieste. C'è un'idea di partecipazione davvero embrionale, marginale. Lui se gli danno il permesso di soggiorno e il posto di lavoro, lui ha ricevuto tutto il suo bisogno e nel momento in cui i suoi bisogni sono risolti, probabilmente non chiederà più nulla».

Secondo i nostri testimoni, lo straniero, nel nuovo contesto di vita, preferisce “accontentarsi di quel poco che riesce ad ottenere”, anziché mobilitarsi per richiedere di più, rilevando una sostanziale incapacità di avanzare richieste complesse come soggetto collettivo, limitandosi piuttosto a singole richieste, le quali, il più delle volte, rimarranno inascoltate in quanto deboli e isolate. Emblematico appare per questo l'esempio riportatoci da uno dei rappresentanti intervistati, il quale ci riferisce di essersi personalmente battuto per la costituzione di una moschea e di aver incontrato l'appoggio di molti fedeli, disposti ad offrire cospicue somme di denaro per finanziarne la costruzione, i quali tuttavia hanno espressamente richiesto di non comparire come finanziatori. Il Consigliere, con particolare lucidità, riconurrà questi atteggiamenti diffusi di chiusura e timore ad esporsi in pubblico, ad una sostanziale “paura della politica”, concezione emersa anche durante il corso di altre interviste, la quale inibirebbe le capacità degli stranieri di avanzare richieste. Questi ultimi, infatti, preoccupati che un'eccessiva esposizione pubblica possa portare con sé conseguenze sfavorevoli, preferiscono rimanere nell'ombra.

«...Una paura, come se fosse una paura ad esporsi...Paura di essere incolpati di qualcosa. Una paura della politica, come se l'impegno in politica può portare a un'estradizione dall'Italia, a una soppressione del posto di lavoro o qualcosa del genere (...) Sul nostro piccolo parliamo di politica ma al momento si continua a percepire la paura che dicevamo prima. Magari parlando tra di noi si sente. Si sente anche quando c'è una platea di venti persone che parlano, se si toccano temi politici, ecco che c'è chi inizia ad andare al bagno, chi prende il caffè, ma non per il bisogno del bagno o del caffè. Ci si rifiuta anche di partecipare alla discussione»

Le testimonianze di più di un intervistato, in fase di analisi, ci hanno riportato alla mente concezioni elaborate da altri autori, come quella di “apatia politica” proposta da Martinello (2005), le quali spiegano la scarsa partecipazione politica degli stranieri, riconducendola a una sostanziale inesperienza alla partecipazione politica democratica, che impedirebbe loro di comprendere le dinamiche democratiche, a causa soprattutto della storia politica dei Paesi d'origine, come confermerebbe uno dei nostri intervistati:

«(...) è anche una cosa che noi veniamo da paesi perlopiù guidati da governi illiberali, dove la politica la fanno pochi e la cittadinanza non deve toccare quel tema. Allora magari è come un “bagage” (un bagaglio n.d.a.) che la gente ha portato con sé...è un fardello che ancora non siamo riusciti a toglierci di dosso»

Conclusioni

Dall'indagine quantitativa emerge la natura composta e disorganica del fenomeno, costituito in molti casi da soli impegni di facciata da parte delle amministrazioni locali. Allo stesso tempo, l'approfondimento qualitativo ci ha permesso di mettere a fuoco ulteriori criticità.

Sono i nostri stessi testimoni privilegiati, gli ex amministratori ideatori di queste forme di rappresentanza, a confermarci quanto queste esperienze partecipative, nei loro intenti iniziali, avrebbero dovuto rappresentare soltanto un elemento dal forte impatto simbolico, entro una fase transitoria. Il proposito iniziale era dunque, da una parte quello di rendere consapevole la popolazione locale che una nuova presenza, quella straniera, non più immaginata o scorta soltanto in lontananza, era ormai lì, di fronte ai loro occhi, e, dall'altra, riprendere in mano le Direttive europee ed estendere, in questo modo, il diritto di voto amministrativo agli stranieri non comunitari.

A ben vedere, garantire a strati della popolazione sempre più ampi, come quelli rappresentati dagli stranieri residenti, una rappresentanza creata ad hoc, diffusa a macchia di leopardo sul territorio nazionale, cui le amministrazioni spesso offrono soltanto un sostegno formale, sembra non avere esattamente le sembianze di una conquista democratica. La normalizzazione di tali organismi, denota piuttosto, la recidiva volontà di offrire ad un fenomeno di tale portata, l'ennesima lettura estemporanea ed emergenziale, inadeguata a ricostruire la complessità che sarebbe invece necessaria.

L'esperienza delle Consulte e dei Consiglieri aggiunti, sembra essere arrivata dunque al capolinea. Ritengo infatti sia giunto il tempo che ad una rappresentanza imperfetta e parziale, che può essere concessa e con la stessa facilità arbitrariamente revocata, se ne sostituisca un'altra, omogenea e autenticamente democratica nella sua distribuzione; una rappresentanza che non potrà che coincidere con il riconoscimento del diritto di voto amministrativo agli stranieri residenti. Soltanto in questo modo, soltanto da una coraggiosa azione di abbattimento delle barriere giuridiche innalzate ai confini della partecipazione politica, potrà costituirsi una democrazia migliore.