

delle astensioni (5,9%). I risultati delle elezioni regionali del 1990, mostrano in tutta la loro portata quanto lo sfilacciamento dei legami di fedeltà all'universo di riferimento della cultura politica rossa fosse ormai irreversibile. Il PCI, ricordiamo, dopo oltre venti anni scese al di sotto del 60% dei consensi; il non voto raggiunse la punta eccezionale del 15,5%.

Rispetto alle precedenti regionali del 1985 ed alle politiche del 1987, le schede bianche aumentarono, nell'ordine, di 3,9 punti e di 2 punti; le nulle, di 0,9 punti e di 1,9; le astensioni di 2,6 e di 1,5 punti. Nelle successive elezioni politiche del 1992 il fronte del non voto, rispetto al 1990, diminuì di 2,4 punti, collocandosi al 13,1%. Dalla sua ripartizione interna, sappiamo che le schede nulle diminuirono leggermente (-0,8), le bianche di 1,2 e le astensioni di 0,7 punti.

Se, come abbiamo già detto, le elezioni del 1992 possono essere considerate come un primo momento di ridefinizione delle opzioni di voto dell'elettorato di sinistra dell'area, dopo il terremoto degli anni precedenti, la diminuzione del non voto, in particolare, delle schede nulle e delle astensioni ci indica che con tutta probabilità la nascita del PDS e di Rifondazione comunista valse a riportare alle urne una quota piccola, ma consistente di coloro che nelle precedenti elezioni regionali, sconcertati dalla svolta» di Occhetto e dagli eventi che l'avevano preceduta, si erano uniti alla schiera, sempre più folta, del non voto.

Nel 1994, la diminuzione della «mobilitazione negativa» ha segnato un ulteriore - 3,3, riportando i livelli del «non voto» sotto il 10%. Segno che il riassetto del comportamento politico-elettorale delle popolazioni dell'Empolese-Valdelsa non si è ancora concluso. Indubbiamente, l'introduzione del sistema maggioritario ha ricondotto alle urne una quota consistente di indecisi e la crescita di 3,9 punti percentuali del PDS, contemporaneamente ad un ulteriore calo delle schede nulle e delle astensioni sembra confermarci la tendenza verso un parziale recupero di consenso da parte almeno di una delle due anime dell'ex-PCI. Tuttavia, la percentuale del 9,8% di astenuti, se commisurata alla tradizione, ci indica che il costume di recarsi comunque alle urne, dopo la caduta iniziata negli ultimi anni Ottanta, ha subito un deterioramento, per lo meno rispetto ai valori ai quali si faceva riferimento in passato.

Al momento, è difficile dire se anche in zone come queste la partecipazione elettorale sia destinata a perdere la prerogativa di «forma più alta» di partecipazione politica. Quello che si può dire è che i vincoli di fedeltà e di disciplina che caratterizzavano l'elettorato di sinistra e che avevano rappresentato uno degli elementi fondanti la tradizionale coerenza, una miscela di fedeltà alla tradizione e di dovere civico, del comportamento politico delle popolazioni dell'Empolese-Valdelsa, quei vincoli si sono rotti con la «fine» del PCI e non sembra che in futuro si possano ricostituire nella coesione e nella solidità di un tempo.

I NUOVI DIRITTI IN MATERIA ELETTORALE DEL CITTADINO DELL'UNIONE EUROPEA

di ANDREA DE GUTTRY

1. *Integrazione europea e diritti elettorali*

Nel corso del processo di integrazione europea il delicato tema relativo ai diritti elettorali dei cittadini degli Stati membri è stato affrontato, sino a poco tempo fa, con esclusivo riguardo alle elezioni del Parlamento europeo.

Come è ben noto l'art. 138 del Trattato CEE dispone che il Parlamento europeo deve elaborare «progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri».

Uno dei temi che il Parlamento europeo avrebbe dovuto affrontare in questo contesto riguardava proprio quello relativo alla definizione di nuove regole in materia di elettorato attivo e passivo che consentissero la partecipazione alle elezioni anche ai cittadini degli Stati membri residenti in uno Stato diverso da quello di origine.

Numerose e ripetute sono state, sin dal 1960, le proposte avanzate al riguardo prima dall'Assemblea e poi dal Parlamento europeo: tali proposte, peraltro, non sono mai state trasformate in atti normativi a causa delle forti divergenze esistenti sul punto tra gli Stati membri.

Il tema dei diritti elettorali in materia di elezioni locali, che non trovava alcun riferimento normativo nel Trattato di Roma del 1957, è stato affrontato, invece, solo a partire dal 1988, anno in cui la Commissione ha presentato una proposta formale di Direttiva del Consiglio sul diritto di voto dei cittadini degli Stati membri alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza¹. Anche tale proposta incontrò subito forti resistenze da parte degli Stati membri e non trovò alcun seguito.

Per un numero rilevante di anni, pertanto, la situazione normativa che qui rileva è rimasta immobile nonostante la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee tesa ad inserire nel sistema comunitario il principio della tutela dei diritti umani fondamentali in quanto «principi ge-

Questo saggio espone i risultati di una ricerca sostenuta da un fondo dell'Osservatorio elettorale.

¹ COM (88) 371 def. del 26.7.1988.

nerali del diritto comunitario» e nonostante le proposte timidamente avanzate dal c.d. Comitato Adonnino per l'Europa dei cittadini².

Le novità introdotte dal Trattato sull'Unione europea. - Un forte rilancio delle tematiche qui in esame è avvenuto nel corso dei lavori preparatori e, successivamente, durante lo svolgimento vero e proprio, della Conferenza di Maastricht nel corso della quale varie delegazioni nazionali hanno sottolineato l'urgente necessità di conferire concreti contenuti alla nuova nozione di «cittadinanza dell'Unione». Ciò anche al dichiarato scopo di ridurre la distanza esistente tra i cittadini europei e le istituzioni comunitarie.

È proprio in questo contesto che deve essere collocata la nuova Parte Seconda del Trattato istitutivo la Comunità europea introdotta con il Trattato sull'Unione europea: questa Parte, intitolata «Cittadinanza dell'Unione», dopo aver proceduto a definire il concetto di cittadinanza dell'Unione, individua i diritti tipici che ne corrispondono includendo tra questi ultimi anche quelli in materia elettorale. Più precisamente, la nuova versione dell'art. 8 B dispone che

«1. Ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Tale diritto sarà esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, dovrà adottare entro il 31 dicembre 1994; tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustificino.

2. Fatte salve le disposizioni dell'articolo 138, paragrafo 3 e le disposizioni dettate in applicazione di quest'ultimo, ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Tale diritto sarà esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, dovrà adottare entro il 31 dicembre 1993; tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustificino».

Anche se un commento dettagliato dell'articolo in questione sarà effettuato nei successivi paragrafi, merita in questa sede sottolineare alcuni aspetti generali. In primo luogo deve ricordarsi che il fenomeno che si è in-

² Il rapporto del Comitato per l'Europa dei cittadini, Comitato che era stato istituito dal Consiglio europeo di Fontainebleau del 25-26 giugno 1984, è pubblicato in *Bollettino delle C.E. Commissione*, 6/1984, p. 6 ss.

teso disciplinare ha assunto dimensioni considerevoli: secondo le indagini di Eurostat (1992), il numero di cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro diverso da quello d'origine è di 1,3 milioni in Germania ed altrettanti in Francia, 880.000 nel Regno Unito, 541.000 in Belgio, 240.000 in Spagna, 163.000 in Olanda, 150.000 in Italia, 105.000 in Lussemburgo, 62.000 in Irlanda, 50.000 in Grecia, 29.000 in Portogallo e 27.000 in Danimarca.

Divisi per nazionalità i cittadini comunitari residenti in uno Stato membro diverso da quello d'origine sono 1,2 milioni di italiani, 840.000 portoghesi, 630.000 irlandesi, 470.000 spagnoli, 360.000 britannici, 360.000 greci, 300.000 francesi, 290.000 tedeschi, 240.000 olandesi, 130.000 belgi, 40.000 danesi e 11.000 lussemburghesi.

In secondo luogo deve essere sottolineato che le nuove norme sulla cittadinanza europea sono state inserite dal Trattato sull'Unione europea tra le disposizioni che modificano il Trattato che istituisce la Comunità europea e non, come forse il riferimento all'Unione potrebbe far supporre, tra le «Disposizioni comuni» dedicate, appunto, all'istituzione dell'Unione europea. Si tratta di una scelta il cui chiaro obiettivo era quello di sottolineare l'importanza del nuovo concetto che viene ancorato al sistema comunitario, quello della Comunità europea, maggiormente sviluppato e che presenta forme di cooperazione interstatale particolarmente accentuate.

Il legame tra la Comunità europea ed il sistema dell'Unione europea è comunque garantito dalla previsione dell'art. 8 del Trattato sull'Unione secondo il quale rientra tra gli obiettivi dell'Unione stessa anche quello di «rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini e dei suoi Stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza europea».

Una delle conseguenze più significative che discendono dalla decisione delle Parti contraenti di dedicare ai diritti elettorali del cittadino dell'Unione un'espressa norma codificata nel Trattato della CEE è decisamente quella di aver assicurato una base normativa certa che dovrebbe consentire alle istituzioni comunitarie di legiferare con speditezza. A questo proposito merita ricordare, infatti, che numerose sono state le perplessità sollevate tanto dagli Stati quanto dalla dottrina, circa l'esistenza o meno di una specifica competenza delle istituzioni comunitarie ad adottare atti normativi nel settore dei diritti dei cittadini degli Stati membri in tema di elettorato attivo e passivo nelle elezioni locali.

Il problema era stato risolto dalla Commissione mediante un riferimento all'art. 235 del Trattato CEE: tale scelta, peraltro, non aveva convinto tutti i partners comunitari. La nuova previsione codificata nell'art. 8 B del Trattato consente, quindi, non solo di superare le incertezze - di natura prettamente giuridica - ricordate in precedenza ma anche di configurare un nuovo diritto a favore dei cittadini dell'Unione.

Spetta alle istituzioni comunitarie dare piena attuazione a tali norme entro il 31 dicembre 1993 per quanto concerne il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo ed entro il 31 dicembre 1994 per quanto riguarda i medesimi diritti alle elezioni comunali.

La formulazione dell'art. 8 B e la previsione dell'attività legislativa integrativa da parte delle istituzioni comunitarie consentono di affermare, in conformità alla costante giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, che alle disposizioni in questione non sia attribuibile il carattere di norme "self-executing" se non nella misura in cui sia stata data loro concreta attuazione mediante specifici atti comunitari. Ne consegue, pertanto, che i cittadini dell'Unione non potranno invocare un effettivo accesso all'elettorato attivo e passivo nello Stato di residenza in assenza della normativa di dettaglio emanata dal Consiglio.

Per concludere merita ancora soffermare l'attenzione, sia pure brevemente, sul meccanismo decisionale previsto dal Trattato per adottare le norme di attuazione dell'art. 8 B.

Il procedimento normativo prevede che gli atti relativi debbano essere adottati dal Consiglio che delibererà all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo.

Tre sembrano essere i punti rilevanti: in primo luogo il voto all'unanimità richiesto in seno al Consiglio introduce una condizione che rende complicata l'adozione dell'atto e necessario conseguire compromessi che rischiano di influenzare non poco il contenuto della normativa comunitaria.

Il secondo luogo il ruolo attribuito al Parlamento europeo nel procedimento legislativo in esame appare decisamente modesto da un punto di vista politico, essendo stata prevista soltanto la sua consultazione e non, come forse sarebbe stato più qualificante per il Parlamento stesso, la procedura del parere conforme, quella della cooperazione o, addirittura della codecisione. Infatti, se è pur vero che il Parlamento europeo ha la possibilità di porre il veto all'attività normativa del Consiglio (non emanando il proprio parere sull'eventuale proposta della Commissione) è altresì certo che esso non avrà, nella materia, una vera capacità propositiva e negoziale pur trattandosi di questioni assai "sensitive" per il Parlamento stesso.

Ciò conduce al terzo punto che merita essere sottolineato in questa sede: la previsione che il Consiglio debba semplicemente limitarsi a «consultare» il Parlamento pone un problema, di non facile soluzione, di coordinare l'art. 8 B con quanto prevede, in proposito, l'art. 138 par. 3. Quest'ultimo dispone, come si ricorderà, che la procedura uniforme di elezione diretta del Parlamento europeo sarà deliberata dal Consiglio, all'unanimità, previo «parere conforme» del Parlamento. In considerazione dello strettissimo legame che collega la procedura uniforme di elezione del Parlamento europeo con la questione dei diritti elettorali attivi e passivi a tali

elezioni, è ben possibile che possano sorgere dubbi interpretativi quanto al meccanismo decisionale da seguire³.

La Convenzione del Consiglio d'Europa del 5 febbraio 1992 sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale. - La discussione sul tema relativo ai diritti elettorali da riconoscersi ai cittadini dell'Unione nelle elezioni comunali si è di recente arricchita a seguito della firma a Strasburgo della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, adottata in seno al Consiglio d'Europa il 5 febbraio 1992.

Questa Convenzione, in verità, ha un campo di applicazione decisamente più vasto di quello che, come si vedrà, sembrano essere, ad oggi, le tendenze emerse nella proposta di Direttiva di attuazione del par. 1 dell'art. 8 B. La Convenzione del 1992, infatti, si applica a qualsiasi individuo che non abbia la cittadinanza dello Stato locale ma che sia ivi legalmente residente; essa, inoltre, si propone non solo di garantire i diritti di natura strettamente elettorale da attribuire agli stranieri ma anche di sollecitare la costituzione di organismi locali di rappresentanza degli stranieri con compiti consultivi e di tutelare e promuovere le libertà di espressione, riunione e associazione degli stessi.

Premesse queste indispensabili considerazioni introduttive opportuno, per assicurare la completezza dell'esposizione e per consentire un esame di natura comparativa con la legislazione comunitaria, commentare brevemente le disposizioni della Convenzione del 1992 dedicate ai diritti elettorali degli stranieri nelle elezioni locali.

L'art. 6 dispone, al riguardo, che ogni Stato parte è tenuto ad assicurare agli stranieri residenti sul proprio territorio il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni per le autorità locali a condizione che: a) lo straniero possieda tutti i requisiti cui la legislazione dello Stato territoriale subordina il diritto di voto e di eleggibilità dei propri cittadini e b) che lo straniero abbia risieduto legittimamente ed in maniera costante nello Stato in questione nei cinque anni precedenti le elezioni.

³ Come si vedrà meglio in seguito, la Direttiva 93/109 relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del parlamento europeo in uno Stato membro di cui non sono cittadini (GUCE L 329 del 30.12.1993) è stata adottata con la procedura della semplice consultazione del Parlamento, in conformità a quanto dispone l'art. 8 B. Peraltro, al momento di adottare la propria Risoluzione legislativa recante il parere del Parlamento europeo sulla proposta di Direttiva del Consiglio, il Parlamento aveva espressamente deplorato «che il trattato CE preveda unicamente la sua consultazione, benché si tratti di una misura che lo concerne direttamente e nei confronti della quale dovrebbe in tutti i casi avere il diritto di emettere un parere conforme». La Risoluzione del Parlamento europeo, adottata il 17.11.1993 è pubblicata in GUCE C 329 del 6.12.1993.

Il par. 2 dello stesso art. 6 consente che uno Stato contraente, nel depositare lo strumento di ratifica, possa legittimamente dichiarare di voler restringere la portata dell'obbligo di cui al par. 1 limitando i diritti degli stranieri al solo elettorato attivo.

L'art. 7, infine, conferisce agli Stati la possibilità, tramite dichiarazioni unilaterali o accordi bi- o multi-laterali, di ridurre il periodo di residenza minimo richiesto per poter partecipare alle elezioni.

Le norme ora esaminate meritano alcune considerazioni che si rendono necessarie anche allo scopo di meglio evidenziare, successivamente, la portata e le caratteristiche essenziali della disciplina comunitaria.

In primo luogo, scopo della Convenzione del 1992 è quello di consentire una migliore e più forte integrazione dei cittadini stranieri nella comunità locale: ciò alla luce della constatazione che, di fatto, il fenomeno della presenza di un numero considerevole di stranieri in determinate realtà territoriali si è andato accentuando negli ultimi anni al punto da costituire, ormai, «a permanent feature of European societies»⁴. La Convenzione, inoltre, si propone assai chiaramente di contribuire al rafforzamento della tutela dei diritti dell'uomo.

In secondo luogo, proprio in considerazione del fatto che la Convenzione si applica a qualsiasi straniero, a prescindere dalla sua nazionalità, gli obblighi a carico delle Parti contraenti sono stati formulati in modo tale da consentire un'applicazione anche solo parziale o limitata delle previsioni patrizie. Già si è visto, ad esempio, che è facoltà degli Stati limitare i diritti degli stranieri al solo elettorato attivo o, addirittura, escludere *in toto* qualsiasi diritto in materia elettorale agli stranieri ivi residenti.

2. Il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza

I nuovi diritti in materia di partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo: le attività precedenti la Direttiva 93/109. - Come già visto, l'art. 8 B del Trattato istitutivo la Comunità europea, come modificato dal Trattato sull'Unione europea, dispone che «...ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede...».

Già sono stati commentati alcuni aspetti e profili problematici di questa disposizione collegati con i suoi rapporti con l'art. 138, la sua natura non immediatamente precettiva ed il meccanismo decisionale mediante il quale le istituzioni comunitarie devono adottare le norme di attuazione che definiscono le modalità di esercizio di questi specifici diritti elettorali.

In questa sede si intende, preliminarmente, ricostruire - sia pure solo nei suoi termini essenziali - il succedersi dei progetti elaborati, specie su iniziativa del Parlamento europeo, per assicurare il diritto di voto (attivo e passivo) alle elezioni del Parlamento europeo a tutti i cittadini comunitari, a prescindere dal Paese membro in cui risiedono.

Nei successivi paragrafi, si procederà, invece, ad un commento degli aspetti salienti che si possono ricavare dall'esame della Direttiva 93/109 di attuazione dell'articolo in esame.

Nel primo progetto complessivo inteso a permettere l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri, progetto che risale al 1960, il Parlamento europeo aveva espressamente proposto che gli Stati membri consentissero il diritto di voto anche ai loro cittadini residenti in un altro Stato membro; ove quest'ultimo avesse permesso loro di votare sul proprio territorio si sarebbero dovuti adottare provvedimenti per evitare il doppio voto⁵.

A seguito della posizione negativa del Consiglio rispetto a tale prima proposta, il Parlamento europeo decise, nel 1975, di adottare un nuovo progetto nel quale non veniva fatta alcuna menzione del diritto di voto ai cittadini comunitari residenti in uno Stato diverso da quello d'origine. Quest'ultimo progetto ha influenzato in maniera significativa la Decisione dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri del 20 settembre 1976 relativa all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo a suffragio universale, Decisione che costituisce ancora oggi l'atto su cui si fonda, a livello comunitario, l'elezione diretta del Parlamento europeo.

Il tema dei diritti elettorali dei cittadini comunitari residenti in uno Stato membro diverso da quello d'origine è stato, quindi, trascurato per un periodo abbastanza lungo: se si tralascia una specifica Risoluzione del Parlamento europeo del 1977 nel quale si riprendevano sostanzialmente le linee già elaborate nella proposta del 1960⁶, è necessario attendere il 1982, anno in cui il Parlamento europeo approva una nuova proposta di procedura elettorale uniforme nella quale non solo si insiste nella richiesta agli Stati membri di consentire la partecipazione al voto ai cittadini residenti in un altro Stato membro ma si sollecita anche che venga riconosciuto l'elettorato passivo ai cittadini dei paesi comunitari che abbiano risieduto sul territorio nazionale per un periodo superiore a 5 anni⁷.

⁵ La proposta del Parlamento europeo è pubblicata in *GUCE* n. 834 del 2.6.1960.

⁶ Il testo della Risoluzione del Parlamento europeo può leggersi in *GUCE* C 163 dell'11.6.1977.

⁷ Il testo della proposta è riprodotto in *GUCE* C 87 del 5.4.1982.

Quest'ultima proposta venne ulteriormente sviluppata nella Dichiarazione scritta del Parlamento europeo del 16 settembre 1988 nella quale il Parlamento europeo affermava con decisione che già per le elezioni del 1989 avrebbe dovuto essere introdotto il principio secondo cui qualsiasi cittadino di un paese membro dovrebbe avere il diritto di elettorato passivo all'elezione del Parlamento europeo in ciascuno degli Stati membri. Queste posizioni furono ribadite dal Parlamento europeo anche in alcune successive Risoluzioni sulla cittadinanza dell'Unione nonché negli orientamenti relativi al progetto di procedura elettorale uniforme.⁸

Il costante e coerente lavoro svolto dal Parlamento europeo, lavoro che spesso si è scontrato con la dura opposizione o l'indifferenza del Consiglio, ha comunque contribuito - in maniera decisiva - ad influenzare i lavori della Conferenza di Maastricht prima (i risultati possono essere rinvenuti, appunto, nella nuova versione dell'art. 8 B) nonché il contenuto della proposta di Direttiva presentata dalla Commissione per dare attuazione alle nuove disposizioni del Trattato sull'Unione europea.

L'iter di adozione della Direttiva 93/109. - L'iter di adozione della Direttiva 93/109 è risultato assai rapido e non ha sollevato problemi significativi né da un punto di vista politico né da un punto di vista di tecnica giuridica e redazionale.

La Commissione ha presentato la sua proposta il 29 ottobre 1993⁹; il Parlamento europeo, il quale è stato invitato dal Consiglio a formulare il proprio parere, si è pronunciato, con eccezionale tempismo, nella seduta del 17 novembre 1993 adottando un'apposita Risoluzione legislativa¹⁰ nella quale la proposta della Commissione è stata valutata in termini sostanzialmente positivi anche se vengono avanzate alcune riserve sul sistema di deroghe ivi previsto.

Il Consiglio ha adottato definitivamente la Direttiva relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini il 6 dicembre 1993¹¹ senza apportare modifiche rilevanti al testo base presentato dalla Commissione.

⁸ *GUCE C* 262 del 10.10.1988.

⁹ Risoluzione del 14 giugno 1991 in *GUCE C* 183 del 15.7.1991 e Risoluzione del 21 novembre 1991 in *GUCE C* 326 del 16.12.1991.

¹⁰ Risoluzione del 10.10.1991 pubblicata in *GUCE C* 280 del 28.10.1991.

¹¹ COM (93) 534 def., riprodotto in *GUCE C* 325 del 2.12.1993.

¹² La Risoluzione del Parlamento europeo è pubblicata in *GUCE C* 329 del 6.12.1993.

¹³ *GUCE L* 329 del 30.12.1993.

Merita sottolineare, ancora una volta, che i tempi di adozione della Direttiva sono stati eccezionalmente rapidi: ciò a conferma di quanto ricordato in precedenza, e cioè della lenta ma costante ed uniforme maturazione delle posizioni dei singoli attori comunitari e nazionali che svolgono un ruolo decisivo nel meccanismo decisionale europeo.

Le finalità della Direttiva. - Obiettivo dichiarato della Direttiva 93/109 è quello di dare concreta attuazione all'art. 8 B, par. 2 del Trattato che istituisce la Comunità europea. Con ciò si persegue direttamente una delle nuove finalità fondamentali dell'Unione, quale quella di rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini degli Stati membri.

In questo contesto si deve sottolineare che la partecipazione al voto europeo assume un rilievo del tutto speciale: infatti, esso «investe direttamente il rapporto politico del cittadino con l'Unione; il suo stesso significato viene peraltro influenzato, nel senso di una tendenziale denazionalizzazione della rappresentanza politica del Parlamento europeo»¹⁴.

Non rientra, invece, tra gli obiettivi della Direttiva, per espresa volontà del legislatore comunitario, né l'armonizzazione dei sistemi elettorali degli Stati membri né, tanto meno, la delicata questione del diritto di voto degli individui nello Stato di cui abbiano la cittadinanza.

Parimenti la Direttiva dispone espressamente, all'art. 1 par. 2, che restano salve le disposizioni di ogni Stato membro in materia di diritti di voto e di eleggibilità dei propri cittadini che risiedono fuori dal suo territorio elettorale.

I principi cardine della Direttiva 93/109. - Come è facile desumere dalla lettura del Preambolo e da un'interpretazione sistematica delle regole ivi codificate, la Direttiva si ispira a 5 principi fondamentali che così possono essere riassunti: - puntuale rispetto del principio di proporzionalità enunciato all'art. 3 B terzo comma del Trattato istitutivo la Comunità europea: ne consegue che con l'adozione del testo della Direttiva non si è inteso andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi indicati all'art. 8 B par. 2, riassunti in precedenza.

- Applicazione rigida anche alla materia in esame del principio della non-discriminazione fra cittadini per origine e cittadini di altri Stati membri.

¹⁴ ADAM, «Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione», in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 643 ss.

¹⁵ Al riguardo, come è ben noto, perdurano ancora oggi regole assai diverse e contraddittorie nei singoli Stati membri: si veda, al riguardo, il detagliato studio di MARIAS, «The Right to Vote and Stand for Elections to the European Parliament», in *Eipiascope*, 1994, II, p. 9 ss.

- Libera scelta del cittadino di individuare lo Stato membro (di residenza o d'origine) nel quale intende partecipare, esercitando i diritti elettorali attivi e passivi a lui conferiti, alle elezioni europee.
- Divieto assoluto del doppio voto e della doppia candidatura (situazioni che potrebbero verificarsi a seguito dell'applicazione del precedente principio).
- Mutuo riconoscimento delle disposizioni nazionali in materia di eleggibilità e di decadenza dal diritto di voto.

Il concetto di residenza e di nazionalità. - I due presupposti fondamentali per poter esercitare i diritti elettorali in occasione di elezioni del Parlamento europeo sono: a) la cittadinanza dell'Unione e b) la residenza in uno degli Stati membri.

Entrambi i concetti sono relativamente estranei al diritto comunitario inteso in senso stretto: il concetto di cittadinanza dell'Unione, poi, si è affermato assai di recente essendo stato codificato solo nel Trattato sull'Unione europea che ha modificato l'art. 8 del Trattato di Roma del 1957. La nuova norma così recita:

«1. È istituita una cittadinanza dell'Unione.

È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro.

2. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente Trattato».

Il criterio scelto dal legislatore comunitario è stato quello di far coincidere, immediatamente ed automaticamente, la cittadinanza di uno Stato membro con quella dell'Unione: quest'ultima, in altri termini, viene ad "aggiungersi" a quella nazionale già posseduta dall'individuo.

Secondo il diritto internazionale, ogni Stato è libero di determinare i criteri in virtù dei quali attribuire la propria nazionalità ad una persona: ciò è stato solennemente ribadito dalla Corte internazionale di Giustizia nel 1955, nella sentenza relativa al caso *Nottebohm*, nel quale la Corte affermò che «it is for every sovereign State to settle by its own legislation the rules relating to the acquisition of its nationality, and to confer that nationality by naturalization granted by its own organs in accordance with that legislation»¹⁶.

La Corte, peraltro, precisò anche un punto che appare assai rilevante proprio nel contesto che qui rileva: ogniqualevolta l'attribuzione della cittadinanza assuma un rilievo nei rapporti interstatuali essa dovrà, per avere validi-

tà sul piano del diritto internazionale, essere stata attribuita in conformità proprio alle regole del diritto internazionale. In termini più espliciti, la Corte ha richiamato l'esigenza che vi sia un «legame effettivo»¹⁷ tra lo Stato e l'individuo cui viene concessa la nazionalità: secondo la Corte, infatti, uno Stato non può pretendere che le sue norme interne in materia di attribuzione della cittadinanza siano riconosciute da altri Stati «unless it has acted in conformity with this general aim of making the legal bond of nationality accord with the individual genuine connection with the State»¹⁷.

Questa puntualizzazione della Corte dell'Aja, che spesso risulta forse un poco trascurata da alcuni Autori che hanno commentato la nuova versione dell'art. 8 del Trattato di Roma, assume un'importanza fondamentale nel contesto qui in esame in quanto introduce una significativa limitazione nei confronti degli Stati membri in materia di attribuzione della nazionalità, dal momento che tale attribuzione avrà immediata ed automatica ripercussione sul piano internazionale (l'individuo, infatti, ottiene in tal modo anche la cittadinanza dell'Unione).

Ove così non fosse, infatti, si potrebbe presentare una situazione, peraltro apparentemente solo teorica, per cui uno Stato membro decida di concedere la propria cittadinanza, ad esempio, a tutti gli individui residenti in una determinata area regionale (magari anche lontana dalle frontiere nazionali). In questa ipotesi la legislazione interna avrà precise implicazioni sul piano nazionale ma, in sintonia con l'affermazione della Corte, non avrà automaticamente conseguenze immediate anche nel contesto internazionale e comunitario qualora sia carente il requisito del «legame effettivo»: pertanto, gli altri Stati membri e le istituzioni comunitarie potranno considerare gli individui divenuti in tal modo cittadini di uno Stato membro solo come cittadini di tale Stato e non anche dell'Unione.

La materia presenta comunque ancora elementi di incertezza e di ambiguità, anche a seguito dell'evoluzione della recente giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee: quest'ultima, infatti, ha avuto occasione di affermare, nella sentenza del 7 luglio 1992 relativa al caso *Micheletti c. Delegación Gobierno en Cantabria*, che «La determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario»¹⁸.

Il riferimento all'esigenza di rispettare il diritto comunitario nell'attribuzione della cittadinanza solleva non poche perplessità e dubbi non solo perché non è facile al momento attuale rinvenire regole rilevanti di natura co-

¹⁷ *Nottebohm Case*, cit., p. 23.

¹⁸ Raccolta 1992, I, p. 4239. Corsivo nostro.

¹⁶ *Nottebohm Case (second phase)*, Judgment of April 6th, 1955: ICJ Reports 1955, p. 20.

unitaria ma anche perché il *dictum* della Corte si pone in profondo contrasto con la «*Dichiarazione sulla cittadinanza di uno Stato membro*» adottata dalla Conferenza di Maastricht nel febbraio 1992. Secondo tale Dichiarazione «ogniqualevolta nel Trattato che istituisce la Comunità europea si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato»¹⁹.

Se il tema della cittadinanza dell'Unione presenta ancora molti lati oscuri ed incertezze interpretative, ciò non vale per il secondo presupposto, quello della residenza.

La Direttiva non dà alcuna definizione di «residenza» rinviando, quindi, alla nozione vigente nei singoli Stati membri che, come è noto, presenta differenze rilevanti. Ne consegue che, in mancanza di un'armonizzazione del concetto di residenza, ogni singolo caso dovrà essere risolto alla luce della normativa dello Stato membro in cui il cittadino dell'Unione si trova.

L'elettorato attivo e passivo. — Code dell'elettorato attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza il cittadino dell'Unione che, pur non essendo cittadino dello Stato di residenza, possiede i requisiti a cui la legislazione di detto Stato subordina il diritto di voto e di eleggibilità dei propri cittadini e non sia decaduto da tali diritti in forza del diritto dello Stato di residenza o di quello dello Stato membro d'origine (di cui è cittadino).

Qualora i cittadini dello Stato membro di residenza debbano aver acquisito la cittadinanza da un periodo minimo per essere eleggibili, i cittadini dell'Unione sono considerati in possesso di tale requisito qualora abbiano acquisito la cittadinanza di uno Stato membro da questo stesso periodo²⁰.

Considerando che l'art. 8 B, par. 2 del Trattato CEE prevede il diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo nello Stato membro di residenza senza peraltro sostituirlo al diritto di voto e di eleggibilità nello Stato membro di cui il cittadino dell'Unione ha la cittadinanza, l'art. 4 della Direttiva garantisce all'elettore comunitario la libertà di scelta quanto allo Stato nel quale intende partecipare alle elezioni europee. Al fine di evitare abusi, peraltro, viene espressamente previsto che «nessuno può votare più di una volta nel corso delle stesse elezioni»²¹.

Per ragioni di opportunità è stato poi previsto che nessuno possa presentarsi come candidato in più di uno Stato membro nel corso delle stesse

elezioni: la possibilità di essere candidato in più collegi elettorali siti tutti nello stesso Stato membro è rimessa alla disciplina elettorale nazionale. E' ad essa che viene rimesso, altresì, la determinazione dell'età minima per l'esercizio dell'elettorato attivo (le previsioni normative interne dei singoli Stati risultano, sul punto, uniformi prevedendo tutte 18 anni) così come per l'elettorato passivo (in proposito le regole nazionali presentano diversità visto che l'esercizio di tale diritto viene condizionato al raggiungimento di un'età minima che varia da 18 a 25 anni).

La cause di ineleggibilità e di perdita del diritto di voto. — Ogni cittadino dell'Unione che risiede in uno Stato membro senza averne la cittadinanza e che, per effetto di una decisione individuale in materia civile o penale, è decaduto dal diritto di eleggibilità in forza del diritto dello Stato membro di residenza o di quello dello Stato membro d'origine, è escluso dall'esercizio di questo diritto nello Stato membro di residenza in occasione delle elezioni al Parlamento europeo²².

Lo Stato membro di residenza può altresì accertarsi che il cittadino dell'Unione che ha espresso la volontà di esercitare il diritto di voto non sia decaduto, per effetto di una decisione individuale in materia civile o penale, da tale diritto nello Stato membro d'origine.

Concretamente viene previsto che lo Stato membro di residenza può mettersi in contatto con lo Stato membro d'origine al fine di accertare che non sia intervenuta alcuna causa di decadenza dal diritto di voto. Le informazioni che lo Stato d'origine dovrà trasmettere possono contenere solo le indicazioni strettamente necessarie all'attuazione della Direttiva e possono essere utilizzate unicamente a tale scopo. Le informazioni di cui sopra possono essere trasmesse dallo Stato d'origine anche *ex officio*, senza che sia intervenuta alcuna richiesta da parte dello Stato membro di residenza²³.

Le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità. — L'elettore comunitario potrà esercitare il diritto di voto nello Stato membro di residenza qualora abbia espresso un'esplicita volontà in tal senso. A questo fine gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure interne necessarie per consentire l'iscrizione nelle liste elettorali dell'elettore che ne abbia fatto richiesta.

Per essere iscritto nelle liste elettorali, l'elettore comunitario dovrà fornire le stesse prove che devono essere fornite da un elettore nazionale. Oltre a ciò, l'elettore comunitario dovrà presentare anche una dichiarazione formale indicante:

²² Art. 6 comma 1.

²³ Art. 7 comma 3.

¹⁹ Corsivo nostro.

²⁰ Art. 3 secondo comma della Direttiva 93/109.

²¹ Art. 4, comma 1, parte seconda della Direttiva.

- a) la cittadinanza e l'indirizzo nel territorio elettorale dello Stato membro di residenza;
- b) eventualmente la collettività locale o la circoscrizione dello Stato membro di origine nelle cui liste elettorali è stato iscritto da ultimo;
- c) che eserciterà il diritto di voto esclusivamente nello Stato membro di residenza.

Quest'ultimo potrà esigere, inoltre, che l'elettore comunitario

- a) precisi nella dichiarazione ricordata in precedenza che non è decaduto dal diritto di voto nello Stato membro di origine;
- b) presenti un documento di identità valido e
- c) indichi da che data risiede in questo Stato o in un altro Stato membro.

Ove il cittadino comunitario desideri, invece, avvalersi del diritto di elettorato passivo dovrà fornire le stesse prove richieste dal candidato nazionale e presentare una dichiarazione formale indicante

- a) la cittadinanza e l'indirizzo nel territorio elettorale dello Stato membro di residenza;
- b) che non è simultaneamente candidato alle elezioni al Parlamento europeo in un altro Stato membro;
- c) eventualmente la collettività locale o la circoscrizione dello Stato membro di origine nelle cui liste elettorali è stato iscritto da ultimo.

Inoltre, al momento di deposito dell'atto di candidatura il cittadino comunitario eleggibile dovrà presentare un attestato delle autorità amministrative competenti dello Stato d'origine che certifichi che egli non è decaduto dal diritto di eleggibilità in tale Stato o che a detta autorità non risulta che il cittadino sia decaduto da tale diritto.

Sarà cura dello Stato membro di residenza informare l'interessato sul seguito osservato alla domanda di iscrizione nelle liste elettorali o sulla decisione relativa all'ammissibilità della candidatura. In caso di rifiuto di iscrizione nelle liste elettorali o di rifiuto della candidatura, l'interessato può presentare i ricorsi che la legislazione dello Stato membro di residenza consente, in casi analoghi, agli elettori ed ai candidati nazionali²⁴.

L'art. 12 della Direttiva prevede a carico degli Stati membri l'obbligo di informare, tempestivamente ed in maniera adeguata, gli elettori ed i cittadini comunitari eleggibili sulle condizioni e le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità nel suo territorio: ciò al fine, evidentemente, di consentire effettivamente ai cittadini dell'Unione di potersi avvalere dei diritti elettorali loro conferiti dal Trattato e dalla legislazione derivata.

L'art. 13, infine, disciplina un meccanismo di scambio di informazioni tra gli Stati al fine di individuare i cittadini che si sono iscritti nelle liste elet-

²⁴ Art. 11, comma 2.

torali dello Stato membro di residenza o ivi abbiano presentato una candidatura: questo scambio di informazioni è finalizzato anche ad assicurare il puntuale rispetto della previsione che fa divieto assoluto di doppio voto e di presentare la propria candidatura contemporaneamente in più Stati in occasione delle elezioni del Parlamento europeo.

Le disposizioni derogatorie e transitorie. - In conformità a quanto codificato nell'art. 8 B, la Direttiva ha previsto la possibilità di introdurre alcune deroghe al diritto di voto e di eleggibilità dei cittadini dell'Unione residenti in un Paese membro diverso da quello d'origine, deroghe invocabili in presenza di problemi specifici di uno Stato membro.

La Direttiva, all'art. 14, precisa ulteriormente i presupposti in presenza dei quali sono da considerarsi giustificate eventuali disposizioni derogatorie: questi presupposti sono dati da una forte presenza (superiore di molto alla media) di cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza. Alla luce dell'art. 14, pertanto, viene previsto che

«Se in uno Stato membro alla data del 1° gennaio 1993 la percentuale dei cittadini dell'Unione ivi residenti senza averne la cittadinanza e che hanno raggiunto l'età per essere elettori supera il 20% di tutti i cittadini dell'Unione ivi residenti e che hanno l'età per essere elettori, detto Stato membro, in deroga agli articoli 3, 9 e 10:

- a) può riservare il diritto di voto agli elettori comunitari residenti in tale Stato membro da un periodo minimo, non superiore a 5 anni;
- b) può riservare il diritto di eleggibilità ai cittadini comunitari eleggibili residenti in tale Stato membro da un periodo minimo non superiore ai 10 anni».

Un primo aspetto meritevole di segnalazione è dato dal fatto che l'esistenza dei problemi specifici di uno Stato deve essere accertato in relazione al momento in cui sono indette le elezioni del Parlamento europeo *ma* in relazione alla situazione esistente il primo gennaio 1993.

Tale "storizzazione" appare comprensibile se collegata alla diffusa convinzione che il completamento del mercato interno da un lato e la piena attuazione delle nuove norme del Trattato sull'Unione europea dovrebbero facilitare ed incentivare una sempre più intensa mobilità intracomunitaria.

Un secondo profilo degno di menzione riguarda il contenuto della de-

²⁵ Merita forse ricordare, in proposito che il Parlamento europeo, nel corso del procedimento normativo di adozione della Direttiva, aveva espresso una posizione contraria all'inserimento di queste deroghe proponendo addirittura la soppressione della pertinente norma contenuta nella proposta della Commissione. La relativa Risoluzione legislativa del Parlamento europeo è stata citata *supra* alla nota 3.

roga: viene consentito di riservare il diritto di voto e quello di eleggibilità soltanto a quegli elettori che dimostrino un effettivo e rilevante grado di "attaccamento" al territorio, dimostrato attraverso la costante residenza, per un periodo minimo che comunque non potrà superare i 5 anni (per poter esercitare l'elettorato attivo) o 10 anni (per esercitare l'elettorato passivo).

La possibilità di apporre tal deroga alle regola generale incontra, a sua volta, un'eccezione che risulta perfettamente coerente con un principio generale che ispira tutta la Direttiva: quello cioè di assicurare che il cittadino dell'Unione possa comunque votare alle elezioni del Parlamento europeo proprio per il peculiare significato che tale elezione riveste. L'eccezione alla possibilità di apporre deroghe si verifica allorché quando i cittadini comunitari, a motivo della loro residenza fuori dello Stato membro d'origine o della durata dell'assenza dal territorio nazionale, abbiano perduto il diritto elettorale attivo e passivo nel proprio Stato d'origine: in una simile circostanza, lo Stato di residenza non potrà far valere nei loro confronti le deroghe previste all'art. 14.

Il secondo capoverso di quest'ultima disposizione prevede che lo Stato interessato potrà comunque adottare alcune misure appropriate in materia di costituzione delle liste di candidati: ciò all'esclusivo fine di evitare la polarizzazione tra le liste dei candidati nazionali e stranieri e favorire il modo concreto una migliore integrazione dei cittadini dell'Unione nel Paese ospitante.

Alla luce del penultimo «considerando» del Preambolo della Direttiva si deve ritenere che il rischio di polarizzazione tra candidati nazionali e stranieri si verifichi solo nel caso in cui la percentuale di cittadini dell'Unione stranieri in età di voto superi il 20% di tutti i cittadini di detto Stato.

Qualora, poi, alla data del 1° febbraio 1994 la legislazione di uno Stato membro stabilisca che i cittadini di un altro Stato membro che vi risiedono godono del diritto di voto al Parlamento nazionale di detto Stato e possono essere iscritti, a tal fine, nelle liste elettorali di detto Stato membro alle stesse condizioni degli elettori nazionali, il primo Stato membro, in deroga alla Direttiva 93/109, ha facoltà di non applicare gli articoli da 6 a 13 a tali cittadini.

Concretamente da questa regola discende la conseguenza che la perdita dei diritti elettorali nel paese d'origine non comporta più automaticamente e necessariamente anche la perdita dei diritti elettorali nel paese di residenza con il quale si sono venuti ormai a creare vincoli così forti da permettere ai cittadini dell'Unione ivi residenti di partecipare addirittura alle elezioni politiche nazionali.

Infine è da segnalare che ogni disposizione derogatoria dovrà essere costantemente riesaminata per accertare che persistano i motivi che hanno indotto lo Stato ad adottarla: a questo scopo viene previsto non solo che gli Stati membri che adottano disposizioni derogatorie dovranno fornire alla Commissione tutti i necessari elementi giustificativi ma anche che la Commissione dovrà, con regolarità, presentare al Parlamento europeo ed al Con-

siglio una relazione nella quale sia valutata la perdurante necessità della deroga o propositi eventuali adeguamenti²⁶.

Le disposizioni finali. — In considerazione del carattere innovativo della Direttiva e della sua natura, per certi versi, "sperimentale", si è ritenuto opportuno prevedere, all'art. 16, uno specifico obbligo a carico della Commissione di presentare al Parlamento europeo ed al Consiglio, anteriormente al 31 dicembre 1995, una relazione sull'applicazione della Direttiva in occasione delle elezioni del Parlamento europeo del giugno 1994. Sulla base di questa relazione il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, potrà adottare disposizioni volte a modificare la Direttiva stessa.

L'art. 17 regolamenta, invece, i tempi di attuazione della Direttiva stessa: in considerazione della vicinanza della data delle IV elezioni dirette del Parlamento europeo è stato previsto che gli Stati membri avrebbero dovuto adottare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla Direttiva 93/109 entro il 1° febbraio 1994. Si tratta di un periodo brevissimo, praticamente un mese, che trova pochi precedenti nella prassi comunitaria ma che trova adeguata e convincente spiegazione nelle argomentazioni esposte in precedenza e legate alla vicinanza della scadenza elettorale del giugno 1994.

3. Il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza

Considerazioni preliminari. — Il tema del riconoscimento al cittadino comunitario del diritto di voto alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza è stato — nei tempi più recenti — menzionato più volte dalle massime istanze comunitarie quale strumento fondamentale per facilitare una migliore integrazione dei cittadini comunitari nello Stato membro ospitante e per contribuire al rispetto dei diritti democratici che gli Stati membri e le istituzioni comunitarie hanno, a più riprese, affermato di voler promuovere.

Già nel Vertice europeo di Parigi del 1974 era stato deciso di istituire un gruppo di lavoro incaricato di studiare «le condizioni e i termini di tempo entro cui potrebbero essere riconosciuti diritti speciali ai cittadini nei nove Stati membri»²⁷.

²⁶ Art. 14 par. 3. L'art. 14 codifica, poi, alcune disposizioni specifiche concernenti la quarta elezione diretta del Parlamento europeo (giugno 1994), disposizioni che oggigiorno rivestono soltanto un carattere storico.

²⁷ Il documento finale del Vertice di Parigi del 9-10 dicembre 1974 è riprodotto in *Bollettino delle CE, Commissione*, 12/1974, p. 6 ss.

Proposte più specifiche sono state elaborate anche da parte del Comitato per l'Europa dei cittadini (istituito dal Consiglio europeo di Fontainebleau del 25-16 giugno 1984²⁸): nella relazione presentata al Consiglio europeo di Milano del 28-29 giugno 1985 il Comitato raccomandava al Consiglio tra le altre cose, anche di «approfondire i dibattiti già avviati sul diritto elettorale attivo e passivo dei cittadini di altri Stati membri nelle elezioni regionali e locali, alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato interessato, previo un certo periodo di residenza nello Stato ospitante»²⁹.

È stato però necessario attendere ancora alcuni anni, e più precisamente il 26 luglio 1988, prima di arrivare alla presentazione formale, da parte della Commissione, di una specifica proposta di Direttiva sul diritto di voto dei cittadini degli Stati membri alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza³⁰.

Questa proposta, il cui fondamento normativo veniva individuato dalla stessa Commissione nell'art. 235 del Trattato CEE, non ha incontrato il favore dei rappresentanti degli Stati membri ed è stata, pertanto, lasciata quiescente per un periodo di tempo relativamente lungo.

Le novità introdotte dal Trattato sull'Unione europea. - Lo stato di torpore e di malcelato disinteresse da parte degli Stati membri verso la tematica qui in esame è terminato, sostanzialmente, alla Conferenza di Maastricht: l'art. 8 B par. 1 del Trattato sull'Unione ha, infatti, innovato la materia prevedendo espressamente che:

«1. Ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Tale diritto sarà esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, dovrà adottare entro il 31 dicembre 1994; tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustifichino».

L'importanza di tale previsione deve essere collegata, in primo luogo, alla definitiva soluzione positiva del delicato tema relativo all'individuazione del fondamento normativo di questa nuova disciplina settoriale.

²⁸ Per il testo del documento finale del Vertice v. *Bollettino delle CE, Commissione*, 6/1984, p. 6 ss.

²⁹ Il rapporto del Comitato è pubblicato in *Bollettino delle CE, Commissione*, Supplemento 7/85, p. 20 ss.

³⁰ COM(88) 371, def., del 26.7.1988.

Un secondo elemento rilevante che si può ricavare dalla lettura della norma è dato dall'indicazione dei tempi entro cui si dovrà dare concreta attuazione alla stessa: il Consiglio, secondo l'art. 8 B, avrebbe dovuto deliberare le modalità di attuazione della norma entro il 31 dicembre 1994 (tale termine, come si vedrà non è stato peraltro rispettato).

In terzo luogo, merita ribadire che il procedimento normativo fissato all'uopo prevede che il Consiglio deliberi all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo: si tratta del medesimo tipo di procedimento fissato anche per la disciplina dell'esercizio di voto alle elezioni del Parlamento europeo da parte dei cittadini comunitari residenti in un Paese membro diverso da quello d'origine.

La nuova proposta di Direttiva presentata dalla Commissione il 28 febbraio 1994.

- Solo due mesi dopo la conclusione dell'iter normativo relativo all'attuazione del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo, la Commissione, rispettando i severi tempi imposti dal Trattato di Maastricht, ha presentato una nuova *Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza*³¹.

Tale nuova proposta differisce da quella precedente del 1988 sotto vari profili: si fonda sull'art. 8 B e non più sull'art. 235, l'assetto normativo complessivo risulta molto semplificato rispetto a quello del 1988 evitando un'eccessiva e preoccupante burocratizzazione e, infine, si è proceduto ad una riduzione e ad una razionalizzazione delle clausole derogatorie.

La proposta di Direttiva presentata dalla Commissione è stata presentata al Parlamento europeo dal Consiglio nell'ambito della procedura di consultazione. Nella seduta del 26 ottobre 1994 il Parlamento europeo ha approvato in seduta plenaria la proposta chiedendo al contempo la modifica di alcune norme ritenute discriminatorie e l'abolizione delle deroghe proposte dalla Commissione a favore di quei Paesi (Lussemburgo) in cui i cittadini dell'Unione non nazionali superano la soglia del 20% della popolazione³².

Al momento attuale la proposta di direttiva, unitamente agli emendamenti proposti dal Parlamento europeo si trova di fronte al Consiglio in attesa di una decisione definitiva.

³¹ COM(94) 38, def., presentato dalla Commissione il 28.2.1994, pubblicato in *GUCE C 105* del 13.4.1994.

³² Cfr. Parlamento europeo, 1994/95, processo verbale della seduta del 26 ottobre 1994, edizione provvisoria.

Gli obiettivi generali della proposta di direttiva e le sue caratteristiche essenziali. — La proposta della Commissione si propone, come obiettivo principale, quello di dare concreta attuazione a quanto previsto dall'art. 8 B e in tal modo, contribuire al rafforzamento della tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini degli Stati membri e a favorire una migliore integrazione dei cittadini comunitari nel Paese ospitante. Come sottolinea il Parlamento europeo, le ragioni principali che possono essere invocate per sostenere la necessità di accordare diritti elettorali ai residenti non cittadini riguardano «la specificità dell'azione comunale, e i suoi rapporti diretti con gli amministratori e l'esigenza di un completo controllo democratico sull'amministrazione dei comuni. I soggetti residenti in un comune sono infatti beneficiari dei medesimi servizi di cui fruiscono i cittadini, hanno eguale interesse a una buona amministrazione, partecipano personalmente, anche come contribuenti, alla vita del comune: la loro esclusione può significare una limitazione della democrazia comunale»³³.

- A questo scopo la normativa proposta si caratterizza per
- ampliare il principio di non discriminazione tra cittadini per origine e altri cittadini;
 - limitare al massimo livello possibile il contenuto della legislazione comunitaria in conformità al principio di proporzionalità enunciato all'art. 3 B del Trattato CEE;
 - equiparare le condizioni richieste ai cittadini di altri Stati membri per l'esercizio dei diritti elettorali attivi e passivi a quelle richieste ai cittadini dello Stato territoriale;
 - rispettare e addirittura favorire la libertà di scelta dei cittadini dell'Unione quanto al luogo in cui desiderano partecipare alle elezioni comunali (sia esso lo Stato membro di origine o quello di residenza);
 - il riconoscimento mutuo delle disposizioni nazionali in materia di eleggibilità;
 - la previsione delle possibilità di apporre alcune deroghe in situazioni specifiche che si verificano ogni qualvolta in uno Stato membro la percentuale dei cittadini dell'Unione che vi risiedono senza averne la cittadinanza e che hanno raggiunto l'età del voto superi la percentuale del 20%;
 - il rinvio alla legislazione nazionale per la definizione del concetto di residenza.

Il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali. — La proposta di direttiva si propone di disciplinare solo ed esclusivamente i diritti in materia elettorale dei cittadini dell'Unione restando esclusa da questa disciplina la materia dei

³³ Ivi, pp. 21-22.

diritti elettorali dei cittadini residenti fuori del territorio nazionale o dei cittadini dei Paesi terzi residenti nel territorio di uno Stato membro³⁴.

Ciò premesso, la proposta di direttiva, dopo aver precisato la nozione di «elezioni comunali», stabilisce che:

«Ogni persona che, nel giorno di riferimento, soddisfa contemporaneamente le seguenti condizioni:

- a) è cittadino dell'Unione ai sensi dell'art. 8 par. 1, secondo comma del Trattato;
 - b) pur non essendo cittadino dello Stato membro di residenza, possiede i requisiti cui la legislazione di detto Stato subordina il diritto di voto e di eleggibilità dei propri cittadini;
- ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza secondo le disposizioni della presente direttiva».

Qualora per i cittadini dello Stato membro di residenza sia prescritto il compimento di un periodo minimo di residenza nel territorio nazionale per essere elettori o eleggibili, chiunque sia elettore o eleggibile ai sensi del precedente art. 3 è considerato in possesso di tale requisito se ha risieduto in altri Stati membri per un periodo equivalente.

In considerazione dell'indubbia rilevanza politica che assume colui che è investito di cariche elettive comunali, è stato ritenuto opportuno che gli Stati membri possano prendere i provvedimenti necessari per evitare che colui che abbia perso il diritto di eleggibilità nello Stato membro di origine venga reintegrato in tale diritto per il solo fatto di risiedere in un altro Stato membro.

In questo contesto pare significativo sottolineare che, a differenza di quanto avviene, appunto, per il diritto di eleggibilità, il diritto di voto è, invece, subordinato alle sole disposizioni sull'incapacità elettorale vigenti nello Stato membro di residenza. In altri termini, il fatto che un elettore sia stato sottoposto a provvedimenti restrittivi o escludenti il proprio diritto in materia di elettorato attivo nel proprio Stato d'origine, non consente allo Stato membro, nel quale l'elettore abbia successivamente trasferito la propria residenza, di escluderlo dalla lista degli aventi diritto al voto.

Le differenze esistenti sul punto tra questa fattispecie e quella relativa ai diritti elettorali passivi appare giustificata alla luce del principio di proporzionalità che deve ispirare l'attività normativa comunitaria ed in considerazione della diversa importanza e significato politico da attribuire all'elettorato attivo ed a quello passivo.

Per verificare se un cittadino comunitario goda o meno dell'elettorato passivo alle elezioni comunali sarà, quindi, necessario esaminare le regole co-

³⁴ Art. 1 par. 2.

dificate non solo nella legislazione dello Stato di bandiera ma anche quelle codificate nello Stato d'origine. Per quanto riguarda, invece, le regole in tema di incompatibilità, è del tutto ovvio che saranno rilevanti solo quelle vigenti nello Stato di residenza: all'interno di quest'ultimo, peraltro, nei confronti delle persone eleggibili non cittadini varranno solo ed esclusivamente le disposizioni in materia di incompatibilità che, secondo la legislazione dello Stato di residenza, si applicano anche ai cittadini di questo Stato. Invero, nella proposta di Direttiva viene espressamente previsto che «gli Stati membri possono disporre che le cariche elettive comunali nello Stato membro di residenza siano incompatibili anche con l'esercizio, in altri Stati membri, di funzioni equivalenti a quelle che, nello Stato membro di residenza, determinano una incompatibilità»³⁵.

Unica eccezione a tale regola generale è data dall'ipotesi disciplinata nel par. 2 dell'art. 5 della proposta, articolo che così recita: «La candidatura di qualsiasi cittadino dell'Unione alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza può essere dichiarata inammissibile qualora l'interessato non presenti l'attestato di cui all'articolo 9 paragrafo 2»³⁶.

La motivazione che contribuisce a chiarire le ragioni di questa eccezione è da collegarsi al fatto che in molti Stati membri le attribuzioni del capo o dei membri dell'esecutivo degli enti locali implicano una partecipazione all'esercizio di potestà pubbliche e alla tutela di interessi generali (capo della polizia locale, rappresentante del Governo, ufficiale dello stato civile, ufficiale di leva, ecc.). Ciò tende opportuno che gli Stati membri possano riservare queste funzioni ai propri cittadini e solo ad essi. Merita peraltro segnalare che secondo il Parlamento europeo la disposizione ora esaminata sarebbe, in linea di principio, «contraria all'articolo 6 del Trattato CEE e alla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee»³⁷ che impongono l'assoluta parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro, delle persone che si trovino in una situazione disciplinata dal diritto comunitario e vietano qualsiasi discriminazione basata sulla nazionalità»³⁸.

³⁵ Art. 6 par. 2 della proposta di Direttiva.

³⁶ L'art. 9 par. 2 dispone che in tale attestato le autorità amministrative competenti dello Stato membro d'origine «dichiarino che l'interessato non ha perduto il diritto di eleggibilità in tale Stato ovvero che ad esse non consta la perdita di tale diritto».

³⁷ Cfr., ad esempio, la sentenza della Corte del 28 ottobre 1993 nelle cause riunite C/92/92 e C. 326/92 non ancora pubblicate.

³⁸ Cfr. il parere della Commissione per gli affari istituzionali del 4.10.1994, in *Parlamento europeo 309.490/def.*, p. 23.

Modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità. — Premesso che, in conformità con l'art. 7 della proposta di Direttiva, l'elettore comunitario esercita il diritto di voto solo se abbia espresso una volontà in tal senso³⁹, gli Stati sono tenuti a prendere i provvedimenti necessari per consentire all'elettore che ne abbia espresso la volontà di essere iscritto nelle liste elettorali in tempo utile prima della consultazione elettorale⁴⁰.

Nel testo proposto dalla Commissione non figura una norma che faccia espresso divieto di votare due volte, divieto che invece è stato definitivamente sancito nella Direttiva 93/109 relativa alle elezioni del Parlamento europeo. Secondo la Commissione, infatti, creare un meccanismo burocratico *ad hoc* per tutta l'Unione europea, onde controllare e impedire il «voto parallelo», sarebbe un compito eccessivo e sarebbe contrario al principio di proporzionalità su cui si basa la proposta di Direttiva, tenendo conto che solo quattro paesi permettono ai propri cittadini di continuare ad esercitare questo diritto anche se risiedono all'estero.

Ove l'elettore in questione desideri presentarsi come candidato alle elezioni comunali, dovrà fornire al momento del deposito dell'atto di candidatura le stesse prove richieste ai candidati cittadini dello Stato in cui si svolge la consultazione elettorale. Inoltre, dovrà anche presentare una dichiarazione formale che indichi la sua cittadinanza e il suo indirizzo nello Stato membro di residenza⁴¹. Inoltre, lo Stato membro di residenza può esigere dal potenziale candidato che questi

- presenti, all'atto del deposito della propria candidatura, un attestato nel quale le autorità amministrative competenti dello Stato membro d'origine dichiarino che l'interessato non ha perduto il diritto di eleggibilità in tale Stato ovvero che ad esse non consta la perdita di tale diritto;
- presenti un valido documento di identità;
- indichi nella dichiarazione formale di non esercitare alcuna delle funzioni incompatibili contemplate all'articolo 6, paragrafo 2;
- indichi il suo ultimo indirizzo nello Stato membro di origine.

Le disposizioni derogatorie e transitorie. — Come già previsto nella direttiva sui diritti elettorali dei cittadini dell'Unione alle elezioni del Parlamento europeo, la proposta di direttiva in esame prevede che in circostanze particolari, e, cioè, quando in uno Stato membro la percentuale dei cittadini dell'Unione che vi risiedono senza averne la cittadinanza e che hanno raggiunto l'età del voto supera il 20% del totale dell'elettorato, lo Stato membro ha facoltà di introdurre alcune deroghe alle regole precisate in precedenza.

³⁹ Art. 7 par. 1 della proposta di Direttiva.

⁴⁰ Art. 8 par. 1 della proposta di Direttiva.

⁴¹ Art. 9 par. 1 della proposta di Direttiva.

Più precisamente, alla luce dell'art. 12 della proposta, lo Stato membro può

- a) riservare il diritto di voto agli elettori che abbiano compiuto un periodo minimo di residenza, che non può eccedere la durata di un mandato di consigliere comunale;
- b) riservare il diritto di eleggibilità a chi sia eleggibile purché abbia compiuto in tale Stato membro un periodo di residenza minimo, che non può eccedere la durata dell'organo suddetto e
- c) adottare i provvedimenti che riterrà opportuni ai fini della composizione delle liste dei candidati, volti in particolare a favorire l'integrazione dei cittadini dell'Unione che non hanno la cittadinanza dello Stato.

Come nella direttiva per le elezioni del Parlamento europeo, anche in questo caso il problema concreto riguarda il Lussemburgo dove si registra, in alcuni comuni, una percentuale di residenti non lussemburghesi superiore al 50%.

Già si è detto della reazione estremamente negativa del Parlamento europeo sulla formulazione di questa norma: merita ricordare in questa sede che una delle motivazioni "forti" adottate dal Parlamento europeo è stata fondata proprio sulla considerazione che tale norma introdurrebbe «una discriminazione su base nazionale che si applica soprattutto agli elettori di determinati Paesi (ad esempio agli italiani, ai portoghesi, agli spagnoli e ai greci)»⁴².

4. *L'attuazione in Italia della normativa comunitaria in materia di diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza*

La legge 24 gennaio 1979 n. 18, *Elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo e la successiva Legge 18 gennaio 1989 n. 9*. — La normativa comunitaria codificata nella direttiva 93/109 richiedeva una intensa attività di attuazione, da realizzare in tempi ristrettissimi, al fine di rendere concretamente esercitabili i diritti in materia elettorale per le elezioni al Parlamento europeo dei cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro diverso da quello d'origine.

Nell'ordinamento italiano, in verità, alcune innovazioni previste dalla direttiva (ad esempio in tema di estensione dell'elettorato passivo anche ai cittadini comunitari) erano già state codificate in precedenza e pertanto si era reso necessario introdurre in questa materia solo alcune lievi modifiche per assicurare la perfetta corrispondenza tra norme interne e norme comunitarie. Per un'altra parte, consistente, delle regole inserite nella direttiva (e più pre-

⁴² Cfr. il parere della Commissione per gli affari istituzionali del Parlamento europeo del 4 ottobre 1994, in *Parlamento europeo* 209.490/def.

cisamente di quelle in materia di estensione dell'elettorato attivo anche ai cittadini comunitari residenti) il procedimento di attuazione in Italia è avvenuto invece in maniera piuttosto convulsa e, di fatto, si è definitivamente chiuso solo alcuni mesi dopo lo svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo del giugno 1994.

Una corretta ricostruzione e lettura della normativa italiana richiede necessariamente un esame delle tre leggi base che disciplinano l'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo: si tratta della L. 24 gennaio 1979 n. 18, *Elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo*⁴³, della L. 18 gennaio 1989 n. 9 *Modificazione delle L. 24.1.1979, n. 18, per l'eleggibilità al Parlamento europeo dei cittadini degli altri Paesi membri della CE*⁴⁴ e della recente L. 3 agosto 1994 n. 483, *Conversione in legge, con modificazioni, del DL 24 giugno 1994 n. 408 recante disposizioni urgenti in materia di elezioni al Parlamento europeo*⁴⁵.

La L. 18/1979 costituisce il testo base che contempla, tra l'altro, regole specifiche in materia di elettorato, eleggibilità, compatibilità, procedimenti elettorali, votazione, scrutinio nonché alcune disposizioni particolari per gli elettori italiani residenti nel territorio dei Paesi membri della Comunità europea⁴⁶.

Per quello che interessa in questa sede è da segnalare che nella L. 18/1979 non erano state inserite regole rilevanti quanto all'estensione dell'elettorato attivo o passivo in Italia ai cittadini comunitari ivi residenti.

Una significativa novità in questo contesto è stata introdotta solo con la L. 9/1989 con la quale si è proceduto ad allargare in Italia l'elettorato passivo alle elezioni del Parlamento europeo anche ai cittadini comunitari.

L'art. 1 della legge da ultimo citata dispone infatti che sono eleggibili alla carica di membro del Parlamento europeo, oltre che i cittadini italiani anche «i cittadini degli altri Paesi membri della Comunità europea che risultino in possesso dei requisiti di eleggibilità al Parlamento europeo previsti dalle rispettive disposizioni normative nazionali».

Si tratta, indubbiamente, di una notevole apertura decisa dal legislatore nazionale: si consideri, infatti, che la norma va ben al di là di quanto non prevedono in proposito gli obblighi comunitari codificati successivamente

⁴³ GU 30.1.1979 n. 29.

⁴⁴ GU 23.1.1989 n. 18.

⁴⁵ GU 6.8.1994 n. 183.

⁴⁶ Per un commento alla legge italiana sia consentito rinviare a de GUTTRY, «Le prime elezioni dirette del Parlamento europeo (7-10 giugno 1979)», in *Il Parlamento italiano*, Vol. XII, Milano 1992, p. 239 ss.

nella Direttiva 93/109. Quest'ultima, infatti, richiede solo di estendere l'elettorato passivo ai soli cittadini comunitari residenti in Italia mentre sulla base della norma ora riprodotta tale diritto viene esteso in Italia a qualsiasi cittadino di un paese membro della Comunità, a prescindere dal fatto che esso sia o meno residente sul territorio nazionale. La norma italiana ha una valenza non solo teorica ma anche pratica come dimostra l'elezione avvenuta in Italia nel 1989 di un cittadino francese che era stato candidato alle elezioni del Parlamento europeo.

La formulazione della norma in esame⁴⁷, peraltro, aveva sollevato alcune perplessità perché faceva rinvio, in tema di individuazione dei requisiti di eleggibilità e di cause di incompatibilità, alla sola legislazione nazionale dello Stato di cui il candidato era cittadino: sembrava, pertanto, che ai candidati comunitari non italiani non dovessero applicarsi anche le rilevanti disposizioni nazionali come invece è stato previsto dalle regole codificate nella successiva Direttiva 93/109. Questa situazione, pur essendo alquanto atipica nel contesto comunitario, non sembrava, invero, sollevare dubbi di incompatibilità tra normativa comunitaria e normativa nazionale: quest'ultima, infatti, attribuiva ai cittadini comunitari una situazione giuridica più favorevole di quella disciplinata nella Direttiva. Ad ogni modo questa specifica tematica presenta oggi solo un valore storico in quanto è stata radicalmente innovata a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 8 della L. 483/1994.

La recentissima Legge 3 agosto 1994 n. 483, *Conversione in legge, con modificazioni, del DL 24 giugno 1994 n. 408 recante disposizioni urgenti in materia di elezioni al Parlamento europeo: a) la disciplina dell'elettorato attivo*. - Il 21 febbraio 1994 (e quindi tre settimane oltre il termine ultimo fissato dalle Comunità per dare attuazione alla Direttiva stessa) viene emanato il primo atto interno destinato a dare concreta attuazione nell'ordinamento interno italiano alle disposizioni innovative codificate nella Direttiva 93/109: si tratta del Decreto-Legge 21 febbraio 1994, n. 128 recante «*Disposizioni urgenti in materia di elezioni al Parlamento europeo*»⁴⁸; questo Decreto-Legge, modificato successivamente da un altro DL 19 marzo 1994, n. 188⁴⁹ e reiterato successivamente per ben due volte a causa della mancata conversione parlamentare⁵⁰ è stato definitivamente convertito in legge 3 agosto 1994 n. 483⁵¹.

⁴⁷ Art. 2 della L. 18 gennaio 1989, n. 9.

⁴⁸ GU 21.2.1994 n. 128.

⁴⁹ GU 21.3.1994 n. 66.

⁵⁰ Decreto-Legge 26 aprile 1994, n. 251 in GU 28.4.1994 n. 97 e DL 24.6.1994 n. 408 in GU 27.6.1994 n. 148.

⁵¹ GU 6.8.1994, n. 183.

Questa nuova Legge disciplina due questioni fondamentali: da un lato quella relativa all'estensione del diritto di voto anche ai cittadini comunitari residenti sul territorio nazionale e, dall'altro lato, quella delle modalità di esercizio del diritto di voto attivo dei cittadini italiani residenti nei Paesi dell'Unione. In questa sede, per evidenti ragioni, l'attenzione sarà dedicata solo ed esclusivamente al primo profilo.

In tema di modalità di esercizio dell'elettorato attivo, l'art. 8 della nuova legge introduce una modifica integrativa all'art. 3 della L. n. 18/1979, avente il seguente contenuto: «Sono altresì elettori i cittadini degli altri Paesi membri dell'unione che, a seguito di formale richiesta presentata entro e non oltre il novantesimo giorno antecedente la data fissata per le elezioni, abbiano ottenuto l'iscrizione nell'apposita lista elettorale del comune italiano di residenza».

Per dare concreta attuazione a tale nuova norma, l'art. 2 della nuova legge dispone che i cittadini di uno Stato membro dell'Unione residenti in Italia, che ivi intendano esercitare il diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo, devono presentare al Sindaco del Comune di residenza entro e non oltre il novantesimo giorno anteriore alla data fissata per la consultazione, domanda di iscrizione nell'apposita lista aggiunta istituita presso il predetto comune.

Nella domanda devono essere espressamente dichiarati:

- a) la volontà di esercitare esclusivamente in Italia il diritto di voto;
- b) la cittadinanza;
- c) l'indirizzo nel comune di residenza dello Stato di origine;
- d) il possesso della capacità elettorale nello Stato di origine, possibilmente comprovato da apposita attestazione rilasciata, in data non anteriore a tre mesi dalla data di presentazione della domanda, dall'autorità nazionale competente;
- e) l'assenza di un provvedimento giudiziario, penale o civile, a carico, che comporti nello Stato italiano o per quello d'origine, la perdita dell'elettorato attivo.

Il Comune, dopo aver compiuto l'istruttoria necessaria a verificare l'assenza di cause ostative secondo l'ordinamento nazionale, provvede a iscriverne i nominativi dei richiedenti nell'apposita lista aggiunta e a comunicare l'avvenuto accoglimento o il mancato accoglimento agli interessati avvertendoli, in quest'ultimo caso, che possono avvalersi delle facoltà di ricorso previste per i cittadini italiani.

Una volta iscritto nella lista aggiunta, il cittadino comunitario vi resta incluso sino a quando non chieda di esservi cancellato o si proceda alla sua cancellazione d'ufficio.

Gli elettori così iscritti nella lista aggiunta votano presso il seggio nella cui circoscrizione territoriale risiedono. A tal fine essi sono assegnati, previa suddivisione in appositi elenchi, alle relative sezioni elettorali⁵².

Segue): b) la disciplina dell'elettorato passivo. - Se la questione dell'estensione dell'elettorato passivo era già stata affrontata nella precedente L. n. 9/1989, con la normativa in esame si è proceduto ad una più completa disciplina di tutti gli aspetti connessi con l'esercizio di tale diritto. In primo luogo, l'art. 8 par. 1 lett. b della L. n. 483/1994 ha modificato il precedente art. 1 della L. n. 9/1989 disponendo che sono eleggibili in Italia alla carica di membro del Parlamento europeo «i cittadini degli altri Paesi membri dell'Unione che risultino in possesso dei requisiti di eleggibilità al Parlamento europeo previsti dall'ordinamento italiano e che non siano decaduti dal diritto di eleggibilità nello Stato membro di origine».

La seconda parte dell'art. 2 della L. 3 agosto 1994 n. 408, e più precisamente i paragrafi da 6 a 9, danno concreta attuazione a tale disposizione disciplinando le modalità di esercizio di tale diritto di elettorato passivo. A questo fine viene previsto che il cittadino di altro Stato membro dell'Unione che intenda presentare la propria candidatura in Italia ai sensi dell'art. 1 della Legge 18 gennaio 1989 n. 9, deve produrre alla cancelleria della Corte d'appello competente, all'atto del deposito della lista dei candidati, oltre la documentazione richiesta per i candidati nazionali, anche una dichiarazione formale contenente l'indicazione

- a) della cittadinanza e dell'indirizzo in Italia;
- b) del comune o circoscrizione dello Stato di origine nelle cui liste è eventualmente iscritto;
- c) che non è candidato e che non presenterà la propria candidatura per la stessa elezione del Parlamento europeo in alcun altro Stato dell'Unione.

Questa dichiarazione dovrà essere accompagnata da una certificazione dell'autorità competente dello Stato d'origine attestante che l'interessato gode nello Stato stesso dell'elettorato passivo o che non risulta che egli sia decaduto da tale diritto.

La Corte d'appello competente informerà l'interessato della decisione relativa all'ammissibilità della candidatura e, in caso di rifiuto, informerà il candidato anche delle forme di tutela giurisdizionale a sua disposizione. La stessa Corte d'appello comunicherà anche alle competenti autorità degli Stati d'origine i nominativi dei cittadini che hanno presentato la propria candidatura in Italia.

⁵² Art. 2 par. 5. Tale disposizione poi dispone che in caso di superamento del limite massimo di ottocento elettori previsto per una sezione, essi sono proporzionalmente distribuiti nelle sezioni limitrofe.

Considerazioni conclusive. - Un'attenta lettura della normativa interna italiana di attuazione della Direttiva 93/109 consente di affermare che l'ordinamento interno italiano risulta pienamente conforme alle disposizioni comunitarie. In alcuni settori, quali ad esempio quello dell'elettorato passivo, la normativa interna risulta addirittura più generosa di quanto richiesto dalle istituzioni comunitarie: in questo caso, come già sottolineato, non vi sono dubbi di compatibilità con gli obblighi comunitari in quanto la legislazione nazionale risulta decisamente più favorevole ai cittadini dei Paesi membri dell'Unione di quanto non risulti la normativa comunitaria.

Solo un profilo meriterebbe, nel prossimo futuro, una maggiore attenzione da parte delle competenti autorità italiane: si tratta della questione, estremamente delicata e importante, di assicurare un'ampia informazione ai potenziali interessati, circa le possibilità loro offerte di partecipare alle elezioni del Parlamento europeo in Italia. Si ricordi, infatti che la Direttiva prevede a questo riguardo, all'art. 12, che «Lo Stato membro di residenza informa, in tempo utile e in maniera adeguata, gli elettori e i cittadini comunitari eleggibili sulle condizioni e modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità nel suo territorio».

Ma, a parte questo profilo, si deve ribadire che l'Italia ha, sia pure con un poco di ritardo dovuto alle difficoltà di funzionamento dei propri organi legislativi, dato attuazione alla normativa comunitaria in maniera decisamente corretta e con uno spirito europeista coerente con il tradizionale atteggiamento italiano favorevole allo sviluppo ed al consolidamento del processo di integrazione europea.