

ELETTORATO ATTIVO E PASSIVO DEI CITTADINI  
DELL'UNIONE EUROPEA RESIDENTI IN ITALIA  
NELLE CONSULTAZIONI PER L'ELEZIONE  
DEI CONSIGLI COMUNALI

di ANDREA DE GUTTRY



## 1. *Premessa*

A seguito dell'approvazione definitiva della legge comunitaria 1994<sup>1</sup>, è stato avviato, finalmente anche in Italia, il procedimento di attuazione della normativa comunitaria che attribuisce precisi diritti in materia di elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali, ai cittadini dell'Unione europea residenti in Italia.

Nel rispetto dei limiti temporali impostigli dal Parlamento nella Legge comunitaria, il Governo ha adottato, con Decreto Legislativo n. 197 del 12 aprile 1996<sup>2</sup>, le norme di attuazione necessarie a consentire l'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali ai cittadini dell'Unione europea che risiedono in Italia.

L'approvazione definitiva da parte del Governo del Decreto Legislativo di cui sopra nonché l'imminenza della prossima tornata amministrativa, prevista in diversi comuni nella primavera 1997, rendono opportuno soffermare l'attenzione su tali recenti riforme adottate in materia elettorale.

In primo luogo, però, corre l'obbligo di ricordare che le novità introdotte con la Direttiva comunitaria 94/80 che estende il diritto di voto per le elezioni comunali anche ai cittadini dell'Unione ivi residenti interessano, in Italia, un numero abbastanza rilevante di nuovi potenziali elettori: secondo le indagini statistiche compiute da EURO-

---

<sup>1</sup> Legge 6 febbraio 1996, n. 52, *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 1994*, in *GU* n. 34 del 10.2.1996.

<sup>2</sup> Vedi *GU* n. 88 del 15 aprile 1996.

STAT, nel 1992 i cittadini dell'Unione, non italiani, residenti in Italia erano oltre 105.000. Questo numero è aumentato in maniera rilevante in questi ultimi anni non solo per l'allargamento dell'Unione a 15 ma anche perché nel recente passato sono risultati sempre più numerosi i casi di trasferimenti di residenza dai Paesi comunitari all'Italia (il fenomeno riguarda, in termini significativi, oltre al mondo degli artisti e degli studenti, anche quello degli anziani che – per ragioni climatiche e di costo della vita – scelgono di passare l'ultima parte della loro vita in Italia). Ma è del tutto ovvio che saranno, in misura quantitativamente maggiore, gli italiani residenti nei paesi membri dell'Unione europea a godere dei nuovi diritti elettorali: si consideri, infatti, che sempre secondo le statistiche di EUROSTAT, nel 1992 i cittadini italiani residenti in un Paese membro dell'Unione diverso dall'Italia erano oltre 1,2 milioni. Anche se in questo studio l'esame sarà dedicato prevalentemente ai diritti elettorali riconosciuti in Italia ai cittadini dell'Unione europea qui residenti, non si può dimenticare che saranno proprio gli italiani residenti all'estero (in uno Stato membro dell'Unione) a godere in maggiore misura di questi nuovi diritti elettorali.

La nuova disciplina comunitaria mira, sostanzialmente, a creare un'unione sempre più stretta fra i popoli europei: a tal fine, e con il dichiarato obiettivo di voler dare concretezza al nuovo concetto di cittadinanza europea introdotto per la prima volta dal Trattato di Maastricht, si è ritenuto opportuno coinvolgere maggiormente i cittadini dell'Unione nella vita locale dei paesi in cui sono residenti consentendo loro l'esercizio dell'elettorato attivo e di quello passivo. In tal modo si è voluto lanciare un chiaro segnale nella direzione del rafforzamento del dialogo interculturale, dell'integrazione, e del consolidamento della società multiculturale.

## *2. La Convenzione del 1992 del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale*

Prima dell'adozione della Direttiva 94/80, solo uno dei numerosi tentativi di natura culturale miranti a conseguire l'obiettivo della crescita armoniosa di una società multiculturale si è trasformato in convenzione internazionale: si tratta della Convenzione del Consiglio d'Europa del 5 febbraio 1992 sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale.

Partendo dall'esigenza di rafforzare i diritti e le libertà umani fondamentali e considerando che il fenomeno della presenza di stranieri legalmente residenti sul territorio di uno Stato membro costituisce ormai una caratteristica della società europea, la Convenzione del 1992 mira proprio a rafforzare l'integrazione dei cittadini stranieri nella comunità locale offrendo loro varie possibilità di una partecipazione più attiva a livello locale.

Prima di soffermare l'attenzione su alcuni specifici dettagli della Convenzione del 1992 è necessario ricordare, a titolo di premessa, che la Convenzione non è ancora in vigore, pur essendo il numero delle ratifiche richiesto per la sua entrata in vigore molto basso.

L'Italia, vale la pena di sottolinearlo, è uno dei tre Paesi che, unitamente alla Norvegia ed alla Svezia, hanno ratificato, ad oggi la Convenzione<sup>3</sup>. Non è certo possibile dedurre da questa situazione un grande interesse degli Stati membri verso il tipo di problematica affrontato dalla Convenzione: ciò non sembra di buon auspicio anche in considerazione del carattere assai soft (se comparato con il contenuto della Direttiva comunitaria) delle disposizioni codificate nella Convenzione del Consiglio d'Europa.

La Convenzione del 1992 ha un campo d'applicazione decisamente più vasto di quello della Direttiva comunitaria: essa si applica, infatti, a qualsiasi individuo che non abbia la cittadinanza dello Stato locale ma sia ivi legalmente residente. Inoltre, obiettivo della Convenzione del 1992, in coerenza con i fini prioritari del Consiglio d'Europa, non è solo quello di attribuire diritti elettorali agli stranieri ma anche di sollecitare la costituzione di specifici organismi di rappresentanza degli stranieri con compiti consultivi e di tutelare e promuovere la libertà di espressione, riunione ed associazione degli stranieri legalmente residenti sul territorio di uno Stato parte della Convenzione.

La Convenzione del 1992 disciplina in tre Capitoli (A, B e C) i differenti diritti che devono essere riconosciuti agli stranieri: peraltro, alla luce di quanto dispone espressamente l'art. 1, ogni Parte contraente potrà dichiarare, al momento del deposito dello strumento di ra-

---

<sup>3</sup> La ratifica italiana è stata depositata il 26 maggio 1994: al momento del deposito della ratifica l'Italia ha depositato anche una dichiarazione secondo cui:

«At the time of ratification, Italy declares, in application of the provisions of Article 1, paragraph 1, of the Convention, that it will confine the application of this instrument to the Chapters "A" and "B"».

tifica, che intende riservarsi il diritto di non applicare il Capitolo B, quello C od entrambi. In altre parole, solo il Capitolo A sarà sempre e comunque vincolante mentre l'applicabilità degli altri due dipenderà dall'atteggiamento del singolo Stato ratificante.

Nel *Capitolo A* viene previsto l'obbligo a carico dello Stato di riconoscere agli stranieri i seguenti diritti o libertà: libertà di espressione (che include il diritto di ricevere e diffondere informazioni e idee senza alcuna interferenza da parte dell'autorità pubblica)<sup>4</sup> e libertà di riunione e di associazione con altri (questo diritto include anche il diritto per gli stranieri di costituire proprie associazioni che si propongano il fine di mantenere e difendere la propria identità culturale, di offrire assistenza ai concittadini e di difendere gli specifici interessi della comunità degli stranieri).

Le Parti contraenti dovranno fare ogni ragionevole sforzo per assicurare che gli stranieri legalmente residenti sul loro territorio siano coinvolti direttamente in eventuali referendum aventi carattere locale ed in altre attività consultive su questioni di rilievo locale<sup>5</sup>.

Il *Capitolo B*, invece, dispone che gli Stati debbano rimuovere, ove esistenti, eventuali ostacoli che impediscano alle autorità locali in cui vi sia una presenza significativa di stranieri, di istituire delle Commissioni consultive o di organizzare altre attività/strutture istituzionali che consentano:

- la creazione di vincoli più stretti tra la comunità degli stranieri ed i cittadini residenti in una determinata realtà locale;
- la realizzazione di una piattaforma di discussione e di presentazione delle esigenze e delle specifiche problematiche degli stranieri che vivono in una determinata realtà locale;
- l'integrazione degli stranieri nella vita della comunità locale.

Gli Stati contraenti la Convenzione del 1992 sono tenuti, inoltre, ad incoraggiare e a facilitare l'organizzazione da parte delle loro autorità locali degli organismi aventi le finalità di cui al punto precedente.

---

<sup>4</sup> Alla luce di quanto dispone in proposito il par. a dell'art. 3 della Convenzione, peraltro, i diritti sopra menzionati non precludono allo Stato territoriale di sottoporre a specifiche autorizzazioni l'esercizio di attività di trasmissione radiofonica, televisiva o cinematografica.

<sup>5</sup> Art. 4 della Convenzione del 1992.

Nel *Capitolo C*, che in questa sede ed ai fini del presente studio appare decisamente il più rilevante, gli Stati si impegnano ad assicurare a qualsiasi straniero legalmente residente sul proprio territorio, il diritto di elettorato attivo e passivo alle consultazioni elettorali locali.

L'esercizio effettivo di tale diritto, peraltro, viene condizionato dalla Convenzione all'esistenza di due presupposti, entrambi necessari ed indispensabili: il *primo* è che lo straniero può partecipare alle elezioni nel rispetto dei requisiti previsti anche per i cittadini nazionali. La *seconda* condizione che deve sussistere necessariamente è che lo straniero abbia risieduto legalmente ed in modo continuo per un periodo di almeno cinque anni nello Stato in cui intende partecipare alle consultazioni locali. In verità, uno Stato può, in conformità con quanto dispone l'art. 7 della Convenzione, dichiarare in qualsiasi momento, unilateralmente o in base ad un accordo internazionale, di voler ridurre il periodo di cinque anni di residenza effettiva e continuativa richiesto come condizione per poter partecipare alle elezioni.

Merita infine sottolineare che lo Stato contraente può, altresì, dichiarare, al momento del deposito dello strumento di ratifica, di voler limitare l'esercizio del diritto di voto al solo elettorato attivo, escludendo in tal modo il diritto degli stranieri di potersi candidare per amministrare un'Autorità locale.

L'esame della Convenzione del 1992 consente alcune valutazioni conclusive: in primo luogo deve essere rimarcato che la sfera di applicazione dei diritti ivi previsti è universale dovendosi applicare a tutti gli stranieri, a prescindere dalla loro provenienza, legalmente residenti sul territorio di uno Stato che abbia ratificato la Convenzione. Sotto questo profilo le differenze con la Direttiva 94/80 sono decisamente rimarchevoli.

In secondo luogo, peraltro, deve essere ribadito che gli Stati hanno la possibilità di escludere dal novero dei diritti riconosciuti agli stranieri, tra gli altri, anche il diritto all'elettorato attivo ed a quello passivo. Sotto questo aspetto la normativa convenzionale sembra meno avanzata e garantista rispetto a quella codificata nella Direttiva comunitaria che non ammette alcuna eccezione o restrizione al riconoscimento ai cittadini dell'Unione europea dei diritti in materia di elettorato attivo e passivo.

Infine non si può sottovalutare un dato che appare significativo (e, forse, anche preoccupante): a distanza di oltre quattro anni dalla data della firma della Convenzione del Consiglio d'Europa, essa non

è ancora entrata in vigore essendo stata ratificata, per il momento, solo da tre Stati, inclusa l'Italia. Si tratta di un dato di fatto che, al di là delle parole e dei buoni intendimenti degli Stati, evidenzia una scarsa sensibilità da parte dei medesimi sulle materie trattate nella Convenzione. Ne consegue che la Direttiva comunitaria assume un ruolo ancora più significativo, occupandosi di una materia praticamente inesplorata a livello internazionale.

### 3. *L'art. 8 B del Trattato di Maastricht*

Anche se la questione dei diritti del cittadino europeo era stata posta, sia pure in modo non convinto, all'attenzione delle istituzioni comunitarie (e, soprattutto, della Corte di Giustizia delle Comunità europee nonché del Parlamento europeo) da diversi anni, è solo con il Trattato di Maastricht che l'intera materia viene sottoposta ad un profondo riesame e vengono introdotte interessanti novità.

Con il dichiarato obiettivo di ridurre le distanze tra la realtà comunitaria di Bruxelles ed i cittadini europei, il Trattato di Maastricht modifica il precedente Trattato di Roma, prevedendo l'inserimento di una nuova Parte Seconda del Trattato intitolata *Cittadinanza dell'Unione europea*. In questa nuova Parte, dopo aver proceduto a dare una definizione del concetto di cittadinanza dell'Unione<sup>6</sup>, è stato inserito l'art. 8 B il cui paragrafo 1 così dispone:

«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 dello 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».

Tale articolo merita alcune considerazioni preliminari: in primo luogo pare opportuno sottolineare l'importanza di aver inserito

---

<sup>6</sup> Alla luce di quanto dispone l'art. 8 A introdotto con il Trattato di Maastricht.

nel Trattato CE un esplicito riferimento normativo ai diritti elettorali del cittadino dell'Unione. L'importanza di questa scelta, che elimina qualsiasi dubbio quanto alle competenze delle istituzioni comunitarie di occuparsi di questo specifico tema generalmente visto come materia riservata alla competenza interna degli Stati, emerge in tutta la sua portata ove si consideri che la Commissione aveva, in verità, tentato infruttuosamente di introdurre una specifica normativa al riguardo sin dal 1988<sup>7</sup>.

In secondo luogo merita soffermare, sia pure brevemente, l'attenzione sul procedimento previsto dalla norma in questione per l'attività normativa che dovrà essere posta in essere dal Consiglio. Quest'ultimo, su proposta della Commissione<sup>8</sup> e previa consultazione del Parlamento europeo<sup>9</sup>, dovrà deliberare all'unanimità le norme necessarie a concretizzare tali diritti. La richiesta del voto all'unanimità in seno al Consiglio pare perfettamente comprensibile in quanto l'intera materia, come già anticipato, rientra tra quelle tradizionalmente riservate alla competenza esclusiva degli Stati (c.d. «*dominio riservato*»): l'aver condizionato il procedimento di adozione della Direttiva in questione al voto all'unanimità consente a tutti gli Stati membri di sentirsi sufficientemente garantiti e coinvolti a pari titolo nell'iter normativo.

Maggiori perplessità suscita, invece, il ruolo assai modesto attribuito al Parlamento europeo nel procedimento normativo: quest'ultimo dovrà semplicemente essere consultato prima della definitiva deliberazione da parte del Consiglio dell'Unione. Ove si ponga mente al fatto che il Parlamento avrebbe potuto essere coinvolto con un grado di influenza assai maggiore, ad esempio, attraverso la procedura

---

<sup>7</sup> Nel luglio 1988 la Commissione aveva, infatti, presentato una formale proposta di Direttiva del Consiglio sul diritto di voto dei cittadini degli Stati membri alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza (COM (88) 371 def. del 26.7.1988). Tale proposta, peraltro, non ha trovato alcun seguito a causa delle forti proteste degli Stati membri che argomentavano la propria opposizione proprio sul fatto che le istituzioni comunitarie non avevano alcuna espressa competenza sulla materia elettorale.

<sup>8</sup> La proposta della Commissione, presentata il 28 febbraio 1994, è pubblicata in *GUCE* C 105 del 13.4.1994.

<sup>9</sup> La Risoluzione legislativa recante il parere del Parlamento europeo sulla 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, approvata il 26 ottobre 1994, è riprodotta in *GUCE* C 323 del 21.11.1994. Si rinvia a quella sede anche per il contenuto concreto degli emendamenti proposti dal Parlamento europeo.

della cooperazione o di quella della co-decisione, viene spontaneo domandarsi quali siano le ragioni per cui, nel caso concreto, il ruolo del Parlamento sia stato confinato alla semplice consultazione. Se è pur vero che il Parlamento avrebbe comunque potuto bloccare l'iter normativo rifiutandosi di emanare il proprio parere nell'ambito della procedura di consultazione, è altrettanto vero che in questo caso il Parlamento avrebbe potuto solo porre il veto mentre gli è stata preclusa qualsiasi possibilità di influenzare in termini positivi il contenuto della Direttiva. Forse, tenuto conto della materia in questione, materia che interessa direttamente i cittadini dell'Unione, sarebbe stato più opportuno coinvolgere il Parlamento in misura maggiore, consentendogli di svolgere un ruolo più incisivo: si tratta, comunque, di una considerazione astratta in quanto l'iter normativo è ormai concluso essendo stata emanata, il 19 dicembre 1994, la Direttiva 94/80/CE<sup>10</sup>.

#### 4. *La Direttiva 94/80/CE del 19 dicembre 1994: a) profili generali*

La Direttiva 94/80 si pone quale obiettivo principale proprio quello di dare attuazione, nel rispetto dei tempi indicati<sup>11</sup>, all'art. 8 B già richiamato nel paragrafo precedente.

La Direttiva, infatti, stabilisce le modalità secondo cui i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza possono esercitarvi il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali.

Restano escluse, invece, dal campo di applicazione della Direttiva le disposizioni di ogni Stato membro in materia di diritto di voto ed in materia di eleggibilità dei propri cittadini residenti fuori del territorio nazionale o dei cittadini di paesi terzi residenti nel suo territorio. In altri termini, la Direttiva non intende innovare né tanto meno modificare eventuali disposizioni normative nazionali che abbiano per oggetto l'esercizio dei diritti elettorali nello Stato d'origine dei cittadini che si trovino all'estero (tanto nel caso che si siano trasferiti in un

---

<sup>10</sup> Il testo integrale della Direttiva 94/80/CE è pubblicato in *GUCE* L 368 del 31.12.1994.

<sup>11</sup> La Direttiva, adottata il 19 dicembre è stata pubblicata sulla *GUCE* del 31 dicembre dello stesso anno: merita segnalare, peraltro, che tale *GUCE* è materialmente uscita soltanto agli inizi del mese di marzo 1995.

Paese dell'Unione quanto nel caso si siano trasferiti in un Paese terzo). Ne consegue che ove a questi cittadini residenti all'estero vengano attribuiti o negati particolari diritti di partecipazione alle elezioni locali nello Stato di cui hanno la cittadinanza, ciò non viene modificato dalla Direttiva in esame: si tratta di un punto importante perché, come si vedrà meglio in seguito, la Direttiva non prevede il divieto del doppio voto (nel comune straniero di attuale residenza e nel comune nazionale in cui l'individuo aveva la propria residenza prima di espatriare).

In secondo luogo, la Direttiva non pregiudica eventuali norme nazionali che consentano determinati diritti elettorali a cittadini stranieri di Paesi terzi (non dell'Unione europea): a questo proposito merita ricordare che tale formulazione è stata inserita proprio allo scopo di conciliare le norme della Direttiva con quanto prevede la Convenzione del Consiglio d'Europa del 1992 commentata nel precedente paragrafo 2. Alla luce di ciò, pertanto, eventuali norme nazionali deliberate per consentire l'attuazione degli obblighi codificati nella Convenzione del 1992 non sono pregiudicati dalla Direttiva, nella misura in cui, ovviamente, abbiano per oggetto gli stranieri diversi dai cittadini dell'Unione europea.

La Direttiva 94/80 disciplina i diritti di elettorato attivo e passivo alle elezioni degli enti locali di base: con tale espressione si è inteso fare riferimento, ai fini dell'esatta individuazione del campo di applicazione della Direttiva, alle «elezioni a suffragio universale diretto volte a designare i membri dell'organo rappresentativo e, se del caso, a norma della legislazione di ciascuno Stato membro, il capo e i membri dell'organo esecutivo dell'ente locale di base»<sup>12</sup>.

L'espressione «ente locale di base», poi, include gli enti amministrativi riportati in un Allegato alla Direttiva che, a norma della legislazione di ciascuno Stato membro, «dispongono di organi eletti a suffragio universale e sono competenti ad amministrare, al livello di base dell'organizzazione politica ed amministrativa dello Stato, determinati affari locali sotto la propria responsabilità»<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Cfr. l'art. 2 b).

<sup>13</sup> In base all'Allegato alla Direttiva in Italia devono intendersi per ente locale di base «il comune e la circoscrizione». Si ricordi che l'Allegato è stato ampliato a seguito dell'allargamento dell'UE a 15 per includervi anche gli enti locali di base di Austria, Finlandia e Svezia. La modifica all'Allegato, apportata con Direttiva 96/30/CE del 13 maggio 1996, è riprodotta in *GUCE* L 122 del 22.5.1996.

L'Allegato alla Direttiva che riporta quelli che sono, nei singoli Stati membri, gli enti locali di base, può essere modificato ed integrato se un ente locale già inserito nell'Allegato medesimo dovesse venir sostituito, in virtù di una modifica della legislazione nazionale, da un altro ente avente le competenze delineate in precedenza.

##### 5. (Segue): b) la sfera di applicazione soggettiva della Direttiva

La Direttiva introduce, all'art. 3, il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali negli Stati membri di residenza diversi da quello della cittadinanza a tutte le persone che siano cittadine dell'Unione e che, non essendo cittadine dello Stato di residenza, possiedano tuttavia «i requisiti cui la legislazione dello Stato di residenza subordina il diritto di voto e di eleggibilità dei propri cittadini»<sup>14</sup>.

Emerge chiaramente dalla formulazione della norma che con essa si è voluto dare piena attuazione al principio del divieto di discriminazione su base nazionale, divieto codificato già nell'art. 6 del Trattato di Roma che ha costituito per lungo tempo un punto fondamentale nell'articolazione del processo di integrazione comunitario. Con la Direttiva in esame tale divieto è stato quindi esteso anche al settore della partecipazione dei cittadini dell'Unione alle consultazioni elettorali negli enti locali.

Tra i requisiti posti dalla Direttiva necessari per poter godere dei diritti elettorali non vi è quello della permanenza per un certo lasso temporale, nel comune di nuova residenza del potenziale elettore: una simile condizione, come si ricorderà, era stata invece prevista e richiesta dalla Convenzione del Consiglio d'Europa del 1992<sup>15</sup>. Peraltro, ove la legislazione di uno Stato membro subordini l'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità per qualsiasi elettore o eleggibile (inclusi, quindi, anche gli stessi cittadini dello Stato in questione) in un determinato ente locale di base al compimento di un periodo minimo di residenza nel territorio di tale ente locale, tale normativa potrà re-

---

<sup>14</sup> Art. 3 para b.

<sup>15</sup> In quella sede il periodo minimo era stato quantificato in cinque anni, ferma restando la possibilità per gli Stati contraenti di procedere unilateralmente o in base a specifici accordi internazionali, ad una riduzione di tale periodo.

stare in vigore e non sarà pregiudicata dalla Direttiva: si ricordi, infatti, che in questo caso non vi è alcuna discriminazione basata sulla nazionalità essendo il requisito della permanenza minima sul territorio dell'ente locale in questione richiesto tanto per i cittadini dello Stato territoriale quanto per gli altri cittadini dell'Unione.

Similmente, ove nella legislazione nazionale sia previsto che l'elettore possa godere dei suoi diritti solo esclusivamente nell'ente locale di base in cui abbia la residenza principale, tale condizione potrà essere estesa anche agli elettori cittadini dell'Unione: anche in questo caso non vi è alcuna discriminazione basata sulla nazionalità.

Per terminare resta da segnalare che qualora ai cittadini dello Stato membro di residenza, per essere elettori o eleggibili, sia prescritto il compimento di un periodo minimo di residenza nel territorio nazionale, chiunque sia elettore o eleggibile ai sensi della Direttiva (e, quindi, qualsiasi cittadino dell'Unione europea che abbia i requisiti fissati dalla Direttiva stessa) è considerato in possesso di tale requisito se ha risieduto in altri Stati membri per un periodo equivalente.

#### 6. *(Segue): c) l'esercizio del diritto di voto*

Il cittadino dell'Unione che abbia i requisiti individuati nel paragrafo precedente può, quindi, esercitare il suo diritto di voto nello Stato membro di residenza qualora ne abbia espresso la volontà. Se nello Stato membro di residenza il voto è obbligatorio, l'obbligo del voto si applica anche agli elettori dell'Unione che si siano iscritti alle liste elettorali. Viceversa, ove il voto non sia obbligatorio, lo Stato membro potrà procedere anche d'ufficio all'iscrizione nelle liste elettorali degli elettori di cui all'art. 3 della Direttiva.

Ove l'iscrizione nelle liste elettorali non avvenga d'ufficio, lo Stato di residenza dovrà informare, in tempo utile e nelle forme appropriate, gli elettori cittadini dell'Unione delle disposizioni relative al diritto di voto e delle modalità concernenti l'iscrizione nelle liste elettorali. Quest'obbligo di informazione deve essere assolto entro tempi e con modalità tali da consentire agli elettori di cui all'art. 3 della Direttiva di poter effettivamente esercitare i propri diritti.

Per essere iscritto nelle liste elettorali, l'elettore cittadino dell'Unione deve fornire le stesse prove dell'elettore cittadino dello Stato in cui si svolge la consultazione elettorale. In verità, lo Stato di

residenza può richiedere all'elettore cittadino dell'Unione ma non dello Stato territoriale, di presentare in documento d'identità valido e una dichiarazione formale che indichi la cittadinanza ed il suo indirizzo nello Stato membro di residenza.

Una volta iscritto nelle liste elettorali dello Stato di residenza, il cittadino dell'Unione vi resta iscritto alle stesse condizioni che l'elettore cittadino di tale Stato, fino alla eventuale cancellazione d'ufficio per il venir meno dei requisiti prescritti per l'esercizio del diritto di voto. Ad ogni modo, ove l'iscrizione nelle liste elettorali è condizionata da una preventiva richiesta dell'interessato, questi potrà, in qualsiasi momento, richiedere ed ottenere di essere cancellato da tali liste.

Nel caso, invece, che la domanda di iscrizione nelle liste elettorali non venisse accolta o qualora l'autorità competente non provveda d'ufficio ad inserire l'elettore di cui all'art. 3 della Direttiva nelle liste elettorali, potranno essere presentati dall'interessato gli stessi ricorsi a disposizione degli elettori cittadini dello Stato membro in cui si svolge la consultazione.

Se, poi, un elettore trasferisce la sua residenza in un altro ente locale di base dello stesso Stato membro, tale elettore verrà iscritto nelle liste elettorali del nuovo ente locale alle stesse condizioni degli elettori cittadini dello Stato in questione<sup>16</sup>.

Per concludere merita ancora una volta sottolineare una particolarità: nella Direttiva non viene posto il problema dell'eventuale esercizio del doppio voto, e cioè del voto sia presso il comune di attuale residenza, che presso il comune dello Stato di cui è cittadino e nel quale l'elettore aveva avuto la sua precedente residenza. Nella Direttiva, cioè, non vi sono norme simili a quelle che erano state inserite *ad hoc* nella Direttiva 93/109/CE con la quale vengono disciplinati i diritti in materia elettorale dei cittadini dell'Unione in tema di partecipazione alle consultazioni per l'elezione del Parlamento europeo. In quella sede, come si è già avuto occasione di sottolineare<sup>17</sup>, era stato introdotto – all'art. 4, comma 1 – un'espressa norma secondo cui «nessuno può votare più d'una volta nel corso delle stesse elezioni».

---

<sup>16</sup> Art. 8, para 3, ultimo capoverso.

<sup>17</sup> Cfr. A. DE GUTTRY, «I nuovi diritti in materia elettorale del cittadino dell'Unione Europea», in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 33, giugno 1995, p. 63 ss.

Nella Direttiva qui in esame, invece, non si è ritenuto opportuno ripetere un divieto in tale senso: la ragione di ciò è forse dovuta proprio alla volontà di evitare che l'integrazione nella nuova comunità di residenza provochi un abbandono totale della precedente comunità che, molte volte, sarà quella in cui il cittadino dell'Unione ritornerà successivamente. In altri termini, tenuto conto della natura prettamente amministrativa delle consultazioni locali, si è ritenuto opportuno che il nuovo diritto di votare nello Stato di momentanea residenza non dovesse contribuire ad eliminare i precedenti legami con la comunità di provenienza.

L'obiettivo della legislazione comunitaria pare decisamente condivisibile: si consideri infatti, che, sebbene non vi siano precise statistiche al riguardo, il numero di quanti risiedono solo temporaneamente in uno Stato diverso da quello di cui sono cittadini è probabilmente assai elevato. In questa categoria rientrano, ad esempio, alcuni soggetti quali gli studenti che studiano all'estero, coloro che si trasferiscono solo per ragioni di occupazione temporanea in uno Stato diverso da quello di cui sono cittadini, coloro che trascorrono un lungo periodo all'estero ma che non intendono recidere i legami con la propria comunità di appartenenza in quanto intendono farvi ritorno, magari per il periodo della pensione: queste ed altre categorie costituiscono, probabilmente, una parte consistente di quanti si trovano in un paese dell'Unione diverso da quello di cui sono cittadini.

Nella Direttiva non viene neppure disciplinato un altro tema, strettamente connesso per certi versi a quello ora esaminato, relativo all'eventuale perdita del diritto di elettorato attivo nel paese di provenienza. Anche in questo caso lo Stato nel quale il cittadino dell'Unione ha stabilito la propria residenza non potrà escluderlo, alla luce delle disposizioni codificate nella Direttiva stessa, dall'elettorato attivo per il solo fatto che egli ha perduto tale diritto nel proprio paese di cittadinanza, magari quale sanzione accessoria ad una condanna penale. A differenza di quanto avviene nella Direttiva 93/109 che disciplina il diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo, la perdita dei diritti di elettorato attivo avvenuta in un altro Stato non costituisce, quindi, in alcun modo un motivo che consente allo Stato di nuova residenza di escludere il cittadino dell'Unione dall'elettorato attivo alle consultazioni degli enti locali di base. Anche in questo caso ci pare che la scelta operata dal Consiglio appaia giustificata alla luce del principio di proporzionalità che deve ispirare la normativa

comunitaria<sup>18</sup> ed in considerazione della diversa importanza e significato politico da attribuire alle elezioni locali rispetto alle elezioni del Parlamento europeo. Si consideri, infatti, che l'accertamento del perdurare dell'elettorato attivo avrebbe comportato uno sforzo organizzativo enorme da parte delle singole amministrazioni interessate. In verità si sarebbe potuto ovviare a ciò molto semplicemente pretendendo dal cittadino dell'Unione che chiede l'iscrizione nelle liste elettorali di autodichiarare di non aver perso la titolarità dell'elettorato attivo nel paese di provenienza. Questa soluzione, peraltro, non avrebbe risolto il problema in esame ove l'iscrizione avvenga d'ufficio.

A prescindere da qualsiasi valutazione sull'opportunità o meno della scelta operata dal legislatore comunitario si deve concludere affermando che attualmente, dal punto di vista del diritto positivo comunitario, emerge chiaramente che l'eventuale perdita dell'elettorato attivo nel paese di provenienza non costituisce, per nessuna ragione, un valido titolo per escludere quel cittadino dell'Unione dall'elettorato attivo nelle consultazioni dell'ente locale di base nel quale abbia fissato successivamente la propria residenza.

#### *7. (Segue): d) l'esercizio del diritto di eleggibilità*

Come già anticipato, l'art. 3 della Direttiva riconosce non solo il diritto di elettorato attivo, ma anche quello passivo. In conformità con quanto dispone l'art. 9 della Direttiva in esame, il cittadino dell'Unione, al momento del deposito della propria dichiarazione di candidatura, dovrà fornire le stesse prove richieste ai candidati cittadini dello Stato in cui si svolge la consultazione. Anche in questo caso, peraltro, lo Stato territoriale può legittimamente pretendere che il cittadino dell'Unione presenti una dichiarazione formale nella quale sia indicata la propria cittadinanza ed il proprio indirizzo nello Stato di residenza.

Lo Stato territoriale, può, inoltre, pretendere che il candidato individuato ai sensi dell'art. 3 della stessa Direttiva presenti un documento di identità in corso di validità, indichi di non esercitare alcuna

---

<sup>18</sup> Nell'ottavo «considerando» che precede il testo vero e proprio della Direttiva 94/80 viene fatto espressamente riferimento proprio a tale principio di proporzionalità per motivare la decisione di non pretendere dal cittadino dell'Unione la dimostrazione di non aver perso i propri diritti di elettorato attivo nel paese di provenienza originaria.

delle funzioni incompatibili di cui all'articolo 6 della Direttiva; indichi, ove possibile, il suo ultimo indirizzo nello Stato membro d'origine e precisi, all'atto del deposito della propria candidatura di non essere decaduto dal diritto di eleggibilità nello Stato membro di origine. In caso di dubbio sul contenuto di tale dichiarazione o quando la legislazione di uno Stato membro lo esiga comunque, si può pretendere dal candidato che esso presenti, prima o dopo le elezioni, un attestato nel quale le autorità amministrative competenti dello Stato membro d'origine dichiarino che l'interessato non è decaduto dal diritto di eleggibilità in tale Stato ovvero che ad esse non consta tale decadenza.

L'art. 5 della Direttiva, infatti, riconosce agli Stati membri di residenza il diritto di disporre che qualsiasi cittadino dell'Unione che, per effetto di una decisione giudiziaria individuale in materia civile o di una decisione penale, sia stato privato del diritto di eleggibilità dalla legge dello Stato membro di origine, sia escluso dall'esercizio di tale diritto in occasione delle elezioni comunali. Ne consegue che la mancata dichiarazione dell'interessato di non essere decaduto dal diritto di eleggibilità nello Stato di cui è cittadino o la mancata presentazione, ove richiesta, della dichiarazione relativa delle autorità competenti in cui si attesti che l'interessato non sia decaduto dal diritto di eleggibilità consente allo Stato di residenza di dichiarare irricevibile l'atto di candidatura dell'interessato.

Tale scelta si motiva, a nostro parere in maniera del tutto convincente, ove si consideri l'importanza politica della funzione di eletto al Consiglio comunale: ne consegue che gli Stati potranno adottare tutti i provvedimenti necessari per evitare che chiunque abbia perso il diritto di eleggibilità nello Stato d'origine sia reintegrato in tale diritto per il solo fatto di risiedere in un altro Stato membro. È proprio da tale considerazione che discende il diritto degli Stati di assoggettare i cittadini dell'Unione che non siano loro cittadini tanto al regime di ineleggibilità dello Stato membro di residenza quanto a quello vigente nello Stato membro d'origine.

Per concludere su questo specifico aspetto merita sottolineare che, nel caso in esame, è stata prevista una mera facoltà a favore degli Stati: pertanto non sarebbe incompatibile con la normativa comunitaria una legislazione nazionale che assoggettasse il cittadino dell'Unione solo alle regole di ineleggibilità vigenti nello Stato di residenza.

Si ricordi, infine, che, così come era già stato previsto in caso di non iscrizione nelle liste elettorali, il cittadino dell'Unione che si sia

visto rigettare la propria candidatura dalle competenti autorità locali dello Stato di residenza, potrà reagire legalmente utilizzando tutti i ricorsi che lo Stato territoriale mette, in situazioni simili, a disposizione dei suoi cittadini<sup>19</sup>.

In considerazione del fatto che le attribuzioni dell'organo esecutivo degli enti locali di base possono comportare una partecipazione all'esercizio di potestà pubbliche ed alla tutela di interessi generali, la Direttiva consente agli Stati, ove lo ritengano opportuno, di riservare esclusivamente ai propri cittadini l'accesso a determinate cariche negli enti locali di base. Più precisamente, in base all'art. 5 della Direttiva, gli Stati membri possono disporre che l'eleggibilità alle funzioni di capo dell'organo esecutivo di un ente locale di base (in Italia, il Sindaco), di supplente o di membro dell'organo direttivo collegiale (in Italia, gli assessori comunali), sia esclusivamente riservata ai propri cittadini, ove tali persone siano elette per esercitare le loro funzioni nel corso della durata del mandato o a titolo transitorio e interinale.

Inoltre, viene previsto che gli Stati potranno parimenti disporre che i cittadini dell'Unione che sono eletti membri di un organo rappresentativo non possano partecipare alla designazione degli elettori di un'assemblea parlamentare né all'elezione dei membri di tale assemblea. Se quest'ultima ipotesi appare irrilevante in Italia tenuto conto delle attuali competenze del Consiglio comunale e della Giunta municipale, è pacifico che le limitazioni di accesso alla carica di Sindaco o di membro della Giunta comunale potrebbero invece essere ben più rilevanti per l'ordinamento giuridico italiano. A ben vedere, infatti, il Sindaco rappresenta, in molteplici situazioni, proprio l'Autorità governativa nazionale: ne discende che l'Italia, al momento di dare attuazione alla Direttiva ben potrebbe decidere di limitare l'accesso a tale carica ai soli cittadini italiani.

Una simile decisione è interamente rimessa alla valutazione discrezionale dello Stato territoriale: come già precisato, peraltro, lo Stato è anche completamente libero di non avvalersi di tale facoltà.

---

<sup>19</sup> Art. 10 para 2.

8. (Segue): e) le disposizioni derogatorie e transitorie

Nella Direttiva in esame sono state introdotte alcune deroghe a disposizione di taluni Stati, tra i quali, invero, non rientra l'Italia. Gli Stati che potranno avvalersi di tali deroghe, infatti, sono quelli in cui la percentuale dei cittadini di altri Stati membri dell'Unione che vi risiedono senza averne la cittadinanza e che abbiano raggiunto l'età del voto superi il 20% rispetto al totale dell'elettorato.

Ove al 1° gennaio 1996 si verifichi una situazione di tale natura lo Stato membro in questione avrà la facoltà in deroga appunto a quanto dispone la Direttiva 94/80, di

- a) riservare il diritto di voto agli elettori di cui all'art. 3 della stessa Direttiva che abbiano compiuto in tale Stato membro un periodo minimo di residenza, che non può comunque eccedere la durata di un mandato in seno all'organo collegiale comunale;
- b) riservare il diritto di eleggibilità alle persone che abbiano compiuto, in tale Stato membro, un periodo minimo di residenza che non può comunque eccedere la durata di due mandati dell'organo suddetto e
- c) adottare i provvedimenti che riterrà necessari 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.

L'Italia, come anticipato, non presenta situazioni di tale natura che caratterizzano, essenzialmente, alcune realtà territoriali del Lussemburgo e del Belgio al quale, peraltro, viene concessa un'ulteriore specifica deroga<sup>20</sup>: non sembra, pertanto, necessario soffermare ulteriormente l'attenzione su tali norme.

In termini simili deve essere affrontata un'altra deroga, questa volta di carattere generale, che consente agli Stati di non applicare gli articoli da 6 ad 11 della Direttiva qualora, alla data del 1° gennaio 1996, la loro legislazione nazionale attribuisca ai cittadini dell'Unione ivi residenti il diritto di votare per le elezioni di Parlamento nazionale e di essere iscritti, a tal fine, nelle liste elettorali alle stesse condizioni degli elettori nazionali: la deroga, in questo caso, ha quale obiettivo semplicemente quello di semplificare le formalità previste dalla Diret-

---

<sup>20</sup> Secondo l'art. 12 para 2, infatti, «In deroga alle disposizioni della presente Direttiva, il Regno del Belgio può applicare il paragrafo 12, lettera a) a un numero limitato di comuni, di cui comunica l'elenco almeno un anno prima delle elezioni comunali per le quali prevede di avvalersi di tale deroga».

tiva 94/80 qui in esame. Anche in questo caso, tenuto conto dell'attuale disciplina elettorale italiana che consente solo ai cittadini italiani l'iscrizione nelle liste elettorali per l'elezione del Parlamento nazionale, la norma in questione non riveste molta importanza in Italia.

Per terminare conviene segnalare che la Commissione dovrà, in conformità con quanto prevede espressamente l'articolo 13 della Direttiva, presentare una relazione al Parlamento europeo ed al Consiglio, entro il termine di un anno dallo svolgimento in tutti gli Stati membri delle elezioni comunali organizzate in base alle disposizioni inserite nella medesima Direttiva. In tale relazione dovranno essere date precise indicazioni sull'applicazione della Direttiva nei singoli Stati membri e, caso alquanto unico, dovranno essere date adeguate informazioni sull'evoluzione dell'elettorato registratosi dopo la sua entrata in vigore. Sebbene la norma sia stata formulata in modo non perfettamente intellegibile, pare potersi dedurre che la Commissione dovrà inserire nella sua relazione precise statistiche circa l'effettiva partecipazione al voto dei cittadini dell'Unione residenti in uno Stato diverso da quello di cittadinanza. Tutto ciò al fine di consentire alla stessa Commissione di avanzare, ove ritenuto opportuno e necessario, eventuali proposte di modifica del testo legislativo. Tale relazione, come si è già visto, dovrà essere consegnata entro il termine di un anno che decorre dallo svolgimento in tutti gli Stati delle elezioni comunali aperte alla partecipazione degli elettori cittadini dell'Unione: è difficile, ad oggi, fare precise previsioni circa il momento in cui tale situazione si verificherà, tenuto conto che taluni Stati (e, come si vedrà nel paragrafo successivo, tra questi anche l'Italia) hanno ritardato l'attuazione della normativa comunitaria.

*9. L'attuazione in Italia della Direttiva 94/80/CE: le disposizioni contenute nella legge comunitaria 1994 e le norme codificate nel Decreto Legislativo n. 197 del 12 aprile 1996*

In base all'art. 14 della Direttiva

«Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente Direttiva anteriormente al 1° gennaio 1996. Essi ne informano immediatamente la Commissione».

In Italia il processo di adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi comunitari precisati nella Direttiva in esame, ha subito

ritardi ed è stato concluso solo nell'aprile 1996. In verità, già nel marzo del 1995, e quindi, solo alcuni mesi dopo l'adozione della Direttiva in esame da parte del Consiglio dell'Unione europea, il Governo aveva presentato, nell'ambito delle competenze ad esso conferite in virtù della legge 86 del 1989<sup>21</sup>, un apposito disegno di legge avente per oggetto *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 1994*. Come è noto si tratta di un disegno di legge che viene presentato dal Governo sulla base di una proposta avanzata dal Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie dopo che questi ha fatto un preciso esame aggiornato sullo stato di conformità dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario sulla base degli atti emanati l'anno precedente dalle istituzioni comunitarie.

Come era già successo negli anni precedenti, il sistema di attuazione della normativa comunitaria disciplinato nella legge 86/1989, pur avendo contribuito ad un'effettiva razionalizzazione ed accelerazione dell'intero procedimento, ha incontrato alcuni rallentamenti, forse inevitabili, al momento del suo esame da parte del Parlamento. Il disegno di legge, presentato ai primi di aprile 1995 al Parlamento è stato da questi definitivamente approvato con Legge 6 febbraio 1996, n. 52<sup>22</sup>.

Come è ben noto, l'attuazione degli obblighi comunitari sorti a carico dell'Italia nell'anno precedente viene, dopo l'adozione della Legge 86/89, assicurato attraverso tre distinte procedure: in primo luogo è possibile dare immediata attuazione alle norme comunitarie non *self-executing*<sup>23</sup> inserendo apposite norme direttamente nel testo della legge comunitaria corrispondente. In alternativa è possibile fare ricorso allo strumento della delega legislativa a favore del Governo (dovendosi rispettare, in questo caso, quanto prevede l'art. 76 della Costituzione<sup>24</sup>)

---

<sup>21</sup> Legge 9 marzo 1989 n. 86, «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari», in *GU* n. 58 del 10.3.1989.

<sup>22</sup> Per il testo vedi *GU* n. 24 del 10.2.1996.

<sup>23</sup> Si tratta di tutte le norme comunitarie che non sono immediatamente applicabile, in quanto carenti di alcuni elementi: in genere, sono di tale natura le Direttive comunitarie (a meno che non ci si trovi di fronte alle c.d. Direttive «dettagliate») e, in casi più sporadici, alcuni Regolamenti.

<sup>24</sup> L'art. 76 della Costituzione dispone espressamente che «L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione dei principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti».

oppure il Parlamento potrà autorizzare il Governo ad agire in via regolamentare, in conformità a quanto prevede l'art. 4 della Legge 86/89.

Lo strumento scelto dal legislatore italiano per dare attuazione alla Direttiva 94/80 della Legge comunitaria 1994 è quello della delega legislativa a favore del Governo. L'art. 11 della Legge 6 febbraio 1996 n. 52, infatti, dispone che

«Al fine di dare concreta attuazione alle norme previste dalla direttiva, il Governo è delegato ad adottare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, disposizioni di legge».

In conformità con quanto espressamente richiesto dall'art. 76 della Costituzione vengono poi, nel medesimo articolo 11 della Legge comunitaria 1994, fissati anche i principi e criteri direttivi che dovranno ispirare l'attività legislativa delegata. Tali criteri sono stati così formulati dal legislatore:

«a) nell'assicurare il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni dei consigli comunali ai residenti nello Stato italiano, cittadini di altri Stati dell'Unione che non posseggano la cittadinanza italiana, prevedere che i medesimi presentino al sindaco del comune di residenza, entro congruo termine, anteriore alla data fissata per la consultazione elettorale, domanda di iscrizione ad apposita lista aggiunta istituita presso il comune, dichiarando: 1) la volontà di esercitare il diritto di voto; 2) la cittadinanza; 3) l'indirizzo nel comune di residenza; conseguentemente prevedere che il comune di residenza iscriva i nominativi nella lista aggiunta, approvata dalla competente commissione elettorale circondariale dando comunicazione dell'accoglimento o meno, con facoltà in questo secondo caso di ricorso contro la decisione;

b) consentire al cittadino di altro Stato dell'Unione di presentare la propria candidatura all'elezione per il consiglio comunale, previa presentazione, oltre alla richiesta documentazione, dei dati sulla cittadinanza, sulla residenza attuale e su quella precedente nello Stato di origine, sulla sussistenza del diritto di elettorato passivo anche nello Stato di origine. In caso di rigetto della candidatura l'interessato fruitore delle forme di tutela previste per i candidati, cittadini italiani».

Con apprezzabile rapidità il Governo, come già anticipato, ha approvato il Decreto Legislativo necessario a dare attuazione di questa delega del Parlamento già il 12 aprile 1996. Questo Decreto contiene le norme di attuazione della Direttiva 94/80 indispensabili per poter effettivamente consentire ai cittadini dell'Unione residenti in

Italia di avvalersi dei diritti di elettorato attivo e passivo alle elezioni locali loro conferiti in base alla normativa comunitaria.

Le scelte operate dal legislatore italiano sono significative e meritano alcune considerazioni.

In primo luogo, per quanto concerne l'elettorato attivo, merita sottolineare che è stata operata la scelta, in verità pressoché obbligata tenuto conto delle attuali caratteristiche del sistema elettorale locale italiano, di far richiedere ai cittadini dell'Unione interessati l'iscrizione in un'apposita lista aggiunta. Ne consegue che saranno proprio gli stranieri, ove intendano avvalersi del diritto loro riconosciuto nella Direttiva, a doversi attivare avanzando formale richiesta, inoltrata al Sindaco del Comune di residenza, di iscrizione nelle liste elettorali. A questo scopo, peraltro, è necessario che gli stranieri siano adeguatamente informati: anche se tra i criteri direttivi fissati nella legge comunitaria 1994 non ve ne è alcuna indicazione e non vi sono norme dedicate allo scopo neppure nel Decreto Legislativo n. 197, resta da sperare che il Governo provveda, in sintonia con quanto richiede espressamente l'art. 11 della Direttiva, ad assicurare comunque ampie ed adeguate forme di pubblicità per consentire agli stranieri di utilizzare tale loro diritto.

Ove venga accolta la loro domanda, i cittadini dell'Unione verranno iscritti in una lista aggiunta che dovrà essere approvata dalla Commissione elettorale circondariale: in questo caso, cioè, si è optato per una scelta identica a quella già seguita per l'iscrizione dei cittadini dell'Unione nelle liste elettorali per l'elezione del Parlamento europeo<sup>25</sup>. Tale decisione sembra opportuna, anche in considerazione del fatto che tale meccanismo, già sperimentato, appunto, in occasione delle elezioni del Parlamento europeo, ha dato frutti sostanzialmente positivi e non ha causato problemi particolari nella sua applicazione.

Gli elettori iscritti nella lista aggiunta voteranno presso il seggio nella cui circoscrizione territoriale risiedono. A tal fine essi verranno assegnati, previa suddivisione in appositi elenchi, alle relative sezioni elettorali: in caso di superamento del limite massimo di ottocento elettori previsto per una sezione, essi sono proporzionalmente distribuiti nelle sezioni limitrofe<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Su tale tema sia consentito rinviare, ancora una volta a A. DE GUTTRY, «I nuovi diritti in materia elettorale del cittadino dell'Unione Europea», cit., p. 63 ss.

<sup>26</sup> Art. 4 para 2 del Decreto n. 197.

Per quello che concerne la documentazione che viene richiesta allo straniero al momento della presentazione della sua domanda di iscrizione alle liste elettorali, si deve segnalare che il legislatore ha preteso praticamente la medesima documentazione prevista dalla Direttiva<sup>27</sup>: non si pongono, pertanto, particolari problemi al riguardo.

Merita, invece, segnalare che il legislatore italiano ha previsto anche la possibilità che il personale diplomatico e consolare di uno Stato membro dell'Unione, nonché il relativo personale dipendente, possa chiedere direttamente l'iscrizione nelle liste elettorali aggiunte del Comune in cui ha sede l'ufficio diplomatico o consolare, con espressa dichiarazione di non essere iscritto nelle liste elettorali aggiunte di altro comune. Si tratta di una previsione alquanto atipica essendo, normalmente, gli agenti diplomatici stranieri esclusi dal campo di applicazione di norme destinate alla generalità degli stranieri presenti sul territorio dello Stato presso il quale svolgono la propria missione.

La domanda di iscrizione nelle apposite liste elettorali da parte del cittadino dell'Unione deve essere presentata all'ufficio comunale competente (quello del luogo di residenza): non appena presentata sarà sottoposta ad una fase istruttoria intesa a verificare l'assenza di cause ostative. L'attività che viene compiuta in tale fase solleva alcune perplessità quanto alla conformità con quanto prevede la Direttiva 94/80: viene, infatti, stabilito che il Sindaco deve acquisire

«le certificazioni necessarie presso il casellario giudiziale e presso l'autorità provinciale di pubblica sicurezza».

Le risposte di tali Autorità dovranno essere fornite al Sindaco richiedente entro 48 dalla presentazione della richiesta. Se è comprensibile la richiesta al casellario giudiziale, finalizzata a verificare se il richiedente sia stato oggetto di condanna a pene che prevedono la sospensione dell'elettorato attivo, suscita forti perplessità la parte della norma che prevede che il Sindaco debba ottenere anche una certificazione da parte dell'autorità provinciale di pubblica sicurezza. Non è chiara la *ratio* di tale norma: qualsiasi valutazione dell'autorità di pubblica sicurezza, non collegata con l'esistenza di sentenza di con-

---

<sup>27</sup> L'unica differenza è che, nel Decreto Legislativo n. 197 viene richiesto al cittadino dell'Unione di indicare anche il proprio indirizzo nello Stato d'origine: si tratta di una richiesta non prevista nella Direttiva ma che, di fatto, non comporta problemi particolari per il cittadino dell'Unione né rende più complessa la sua iscrizione nelle nuove liste elettorali.

danna passate in giudicato (situazione che, emergerà, comunque, dal certificato rilasciato dal casellario giudiziale) non costituirà motivo per non accogliere la domanda del cittadino dell'Unione di iscrizione nelle liste elettorali. La Direttiva 94/80 ci pare, infatti, del tutto chiara a questo proposito. Ove dovesse essere negata l'iscrizione nelle liste elettorali al cittadino dell'Unione sulla base di rapporti dell'autorità provinciale di sicurezza che evidenzino, ad esempio, una presunta "pericolosità sociale" del richiedente, tale provvedimento di diniego di iscrizione sarebbe del tutto illegittimo per violazione delle norme contenute nella Direttiva comunitaria 94/80.

Ad ogni modo si deve ricordare che, alla luce di quanto dispone l'art. 3 del Decreto Legislativo n. 197, la domanda di iscrizione nelle liste elettorali deve essere presentata dal cittadino dell'Unione al più tardi entro il quinto giorno successivo all'affissione del manifesto di convocazione dei comizi.

Ove si passi, all'esame dell'attività richiesta al cittadino dell'Unione che intenda presentare la propria candidatura non sorgono ulteriori problemi di compatibilità tra quello che prevede la Direttiva comunitaria e quanto viene fissato nel Decreto Legislativo n. 197.

La documentazione che il potenziale candidato deve presentare alla luce della normativa interna corrisponde, infatti, sostanzialmente, a quella menzionata nella Direttiva 94/80.

Significativa appare, invece, la scelta, operata dal legislatore, di limitare il diritto di candidatura alla funzione di «consigliere comunale» nonché di «consigliere circoscrizionale», escludendosi, quindi, la possibilità che un cittadino dell'Unione si candidi alla carica di Sindaco: si tratta di una scelta operata in perfetta coerenza con le previsioni normative dettate dalla Direttiva.

Peraltro, alla luce di quanto prevede l'art. 1 par. 5 del Decreto Legislativo in esame, il cittadino dell'Unione potrà essere nominato quale componente della giunta in cui è eletto consigliere con esclusione della carica di vice-sindaco: anche in questo caso il legislatore italiano si è dimostrato molto generoso e disponibile nei confronti dei cittadini dell'Unione in quanto, come si è avuto occasione di accennare in precedenza, sarebbe stato possibile, sulla base della Direttiva, limitare l'eleggibilità alla sola carica di Consigliere comunale.

Nessun problema di compatibilità tra normativa interna ed obblighi comunitari si pone, infine, per quanto concerne i meccanismi di ricorso messi a disposizione dei cittadini dell'Unione per reagire in

caso di mancata iscrizione nelle liste elettorali o di non accoglimento della candidatura presentata a consigliere comunale: in entrambi i casi, infatti, il Parlamento ha fissato al Governo il principio direttivo per cui al cittadino dell'Unione dovranno essere riconosciute le medesime forme di tutela giurisdizionale a disposizione del cittadino italiano.

#### 10. *Considerazioni conclusive*

Da diversi anni ormai si assiste, a livello comunitario, ad uno sforzo sincero di procedere ad un'integrazione sempre maggiore non solo tra gli Stati e le loro economie, ma anche tra i popoli europei. In questo contesto ha assunto un rilievo sempre crescente il concetto di cittadinanza dell'Unione, fissato per la prima volta nel Trattato di Maastricht. Con tale nuova nozione si è inteso attribuire ai cittadini degli Stati membri dell'Unione una serie di diritti addizionali rispetto a quelli vantati in quanto semplicemente cittadini di uno degli Stati membri. In questi ultimi anni le istituzioni comunitarie (e, segnatamente, il Parlamento europeo, particolarmente sensibile, per ovvie ragioni, a tali problematiche) hanno realizzato molteplici attività per dare contenuti concreti a tale nozione di cittadinanza. La Direttiva 94/80 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 deve essere letta e valutata proprio in questo contesto.

La Direttiva in esame, per essere concretamente applicabile richiede, necessariamente un'attività normativa integrativa da parte degli Stati: a tale proposito è stata fissata, nella stessa Direttiva, la data del 1° gennaio 1996 quale data entro la quale gli Stati avrebbero dovuto procedere a mettere in vigore le disposizioni normative o regolamentari interne necessarie per assicurare l'effettivo diritto elettorale a favore dei cittadini degli Stati membri dell'Unione.

In Italia, il procedimento di attuazione degli obblighi comunitari qui in esame ha richiesto tempi più lunghi: solo con l'approvazione della Legge comunitaria 1994 il Parlamento ha deciso, attraverso l'istituto della delega legislativa, che dovrà essere il Governo a procedere all'emanazione della normativa di dettaglio nel rispetto dei criteri e principi direttivi fissati dal Parlamento stesso. La scelta operata dal Parlamento appare del tutto condivisibile, trattandosi dello strumento

che consente di procedere con la maggiore rapidità all'adozione delle norme: non a caso il Parlamento ha fissato solo 90 giorni quale termine entro il quale il Governo dovrà approvare la normativa di dettaglio. La risposta del Governo è stata, come auspicato, molto rapida: già il 12 aprile, infatti, veniva emanato il Decreto Legislativo n. 197 con il quale viene data esecuzione alla Direttiva 94/80.

I criteri direttivi ed i principi fissati dal Parlamento al Governo e da questi accolti nel Decreto Legislativo appaiono, in linea generale e con modeste eccezioni<sup>28</sup>, sostanzialmente in sintonia con il dettato normativo comunitario.

La rapidità con cui il Governo ha emanato il Decreto Legislativo è particolarmente meritevole di apprezzamento in quanto ciò consentirà ai cittadini dell'Unione residenti in Italia di poter partecipare alla prossima tornata elettorale amministrativa prevista, in diversi comuni, per la primavera 1997. Si tratta di un passo significativo, verso l'obiettivo di assicurare una maggiore integrazione tra i popoli europei ed una maggiore integrazione dei cittadini dell'Unione residenti in uno Stato diverso, nella comunità locale nella quale vivono.

---

<sup>28</sup> Cfr. *ultra* quanto affermato al precedente paragrafo 9.