



Il suffragio attivo e passivo alle elezioni comunali dei cittadini dell'Unione europea residenti in uno Stato membro diverso da quello di origine: ricostruzione della disciplina vigente e proposte di modifica*

DI CARLO CURTI GIALDINO**

Sommario: 1. La genesi del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali – 1.1. Le prime iniziative agli inizi degli anni Settanta. – 1.2. Le risoluzioni del Parlamento europeo degli anni Ottanta mantengono viva l'attenzione sul problema – 1.3. Il Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984, i diritti speciali dei cittadini europei e l'Atto unico europeo del 1986 – 1.4. Le proposte di direttiva della Commissione europea del 1988 e del 1989 – 2. Dal trattato di Maastricht alla direttiva 94/80/CE – 2.1. L'art. 8B del trattato CEE – 2.2. La direttiva 94/80/CE – 3. La legislazione italiana di recepimento: il d.lgs. n. 197 del 1996 – 4. Valutazione della disciplina e proposte di modifica volte ad accrescere la partecipazione dei cittadini mobili dell'UE alle elezioni amministrative – 4.1. L'aumento del numero di cittadini mobili UE negli Stati membri e la loro scarsa partecipazione alle elezioni comunali – 4.2. Le ragioni della disaffezione al voto – 4.3. Alcune proposte di modifica del sistema italiano – 5. Brevi considerazioni conclusive

1. La genesi del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali

1.1. Le prime iniziative agli inizi degli anni Settanta

Il diritto politico in senso stretto dell'elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali dei cittadini dell'Unione europea, residenti in uno Stato membro diverso da quello di origine, detti

* Il lavoro prende spunto dalla relazione presentata al convegno «*Le voci dei cittadini europei che votano per il Sindaco di Roma*», organizzato dalla Federazione Unitaria Italiana Scrittori (FU.I.S.) e dal Movimento Federalista Europeo, Sezione di Roma "Altiero Spinelli", Roma, 22 settembre 2021.

** Vicepresidente dell'Istituto Diplomatico Internazionale, già ordinario di Diritto dell'Unione europea, Sapienza Università di Roma.

anche cittadini UE “mobili”¹, non è di certo una novità nel panorama giuridico dell’Unione europea².

Invero, nell’ordinamento comunitario se ne cominciò a parlare addirittura nel 1972, quando, in occasione del vertice di Parigi del 19-20 ottobre dei capi di Stato e di governo delle Comunità, il presidente del Consiglio Giulio Andreotti, dimostrando notevole preveggenza, intervenne suggerendo: «potremmo fin d’ora decidere l’istituzione di una cittadinanza europea, che si aggiungerebbe a quella di cui ciascuno degli abitanti dei nostri paesi già gode: il che potrebbe consentire ai cittadini della Comunità - dopo un certo periodo di permanenza in uno dei nostri Paesi – il godimento di alcuni diritti politici, come quello di partecipare alle elezioni comunali»³. La suggestione, proveniente dal *leader* di un Paese di grande immigrazione, non fu accolta, nonostante l’appoggio convinto di Mark Eiskens, Primo ministro del Belgio, Paese recettore dell’immigrazione italiana, ma il seme gettato in quella occasione non andò perduto. Infatti, la questione venne poi ripresa nel vertice di Parigi dei capi di Stato e di governo del 10-11 dicembre 1974, nel quadro dell’attribuzione di diritti speciali ai cittadini comunitari⁴ ed un gruppo di lavoro fu incaricato di studiarne le modalità di conferimento⁵.

¹ Nel linguaggio dell’Unione europea si utilizza da tempo la nozione di cittadini “mobili” per identificare la mobilità *intra*-UE dei cittadini dell’Unione, indipendentemente dall’appartenenza dei loro Stati di origine o di residenza allo spazio Schengen, unitamente all’insieme di diritti loro garantiti, in contrapposizione ai diritti dei cittadini degli Stati terzi. In tal modo, viene valorizzata al giusto l’affermazione della Corte di giustizia secondo la quale «lo status di cittadino dell’Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri» (sentenza 17 settembre 2002, C-413/99, *Baumbast*, punto 82; [ECLI:EU:C:2002:493](#); sentenza 20 settembre 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, punto 31, [ECLI:EU:C:2001:458](#)). Un’affermazione che - come rilevato dall’avvocato generale Luís Miguel Poiares Pessoa Maduro, nelle conclusioni del 3 aprile 2008, causa *Huber*, C-524/06, ([ECLI:EU:C:2008:194](#)), non ha «natura politica» ma si riferisce ad una «nozione giuridica», che va di pari passo con i diritti specificamente conferiti ai cittadini dell’Unione (punto 19). Sulla differenza tra mobilità ed immigrazione v. M. MENGHI, J. QUERÉ, *La libre circulation des européennes. État des lieux d’un droit fantasmé*, Notre Europe, Institut Jacques Delors, Paris, 2016, pp. 18-21; N. SIKLODI, *The Politics of Mobile Citizenship in Europe*, Cham, 2020.

² Sui primi passi della questione dell’elettorato attivo e passivo alle elezioni locali v. G. BERTINETTO, *La partecipazione al voto comunale dei cittadini comunitari e degli altri stranieri in Italia*, in *Affari sociali internazionali*, 1980, pp. 87-92; F. FOSCHI, *Estensione del diritto di voto nelle elezioni amministrative ai cittadini italiani dei Paesi della CEE e ai residenti in Italia*, in *Affari Sociali Internazionali*, 1984, pp. 173-179; A. LUCCHESI, *Le droit de vote aux étrangers pour les élections locales en Europe*, in *Revue du Marché Commun*, 1987, pp. 473- 475; W. DE LOBKOWICZ, *Un droit de vote municipal pour tous les Européens. Commentaire de la proposition de directive du 22 juin 1988*, *ivi*, 1988, pp. 602-614; M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia giuridica*, (Treccani), Aggiornamento, vol. VI, (1995), p. 1.

³ A. STERPELLONE, *La politica estera italiana*, in *Annuario di Politica Internazionale (1972)*, vol. XXV, Bari, 1974, p. 26. La questione, peraltro, non compare nella dichiarazione finale del vertice (*Boll. CE*, 1972, n. 10, pp. 39-46).

⁴ V. il punto 11 del comunicato finale (*Boll. CE*, 1974, n. 12, p. 8). Come noto, l’espressione «diritti speciali» fu adottata, su proposta italiana, dopo che il vertice non aveva accettato di utilizzare la locuzione, maggiormente evocativa, di «cittadinanza europea», per farvi rientrare con certezza il diritto di voto a livello comunale, in modo che il cittadino di uno Stato membro potesse prendere parte attiva, anche al di fuori del proprio Stato di origine, ai processi politici di decisione a livello delle collettività territoriali minori, mediante l’attribuzione dell’elettorato attivo e passivo. Al riguardo, M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, cit., p. 1, ha rilevato che, a partire da questo primo progetto, la cittadinanza europea «ha assunto i connotati di una forma di *trattamento privilegiato degli stranieri-cittadini comunitari nell’ambito degli Stati membri*, piuttosto che quelli di un vero e proprio *status* dei cittadini europei nell’ambito dell’ordinamento comunitario». In proposito può essere osservato, tuttavia, che l’indicata prospettiva, sicuramente corretta rispetto ai diritti elettorali comunali, è meno condivisibile per la gamma di posizioni giuridiche soggettive proprie del singolo nella sola sfera dell’ordinamento dell’Unione (per l’esistenza di tali situazioni giuridiche soggettive, già in questo senso v., R. MONACO, *Lineamenti di diritto pubblico europeo*, II ed., Milano, 1975, p. 35; G. CANSACCHI, *La cittadinanza comunitaria e i diritti fondamentali dell’uomo*, in *Studi in onore di Giuseppe Sperduti*, Milano, 1984, p. 437 e p. 440).

⁵ Il gruppo fu costituito dal Comitato dei rappresentanti permanenti, nella riunione del 24 aprile 1975 e suo primo presidente fu il diplomatico italiano M. Sica, al tempo, alla Farnesina, come Reggente l’Ufficio Politica Sociale della CEE, che era incardinato nella Direzione generale dell’Emigrazione e Affari Sociali. Cfr. M. SICA, *Verso*

Contestualmente, la Commissione europea, nel programma d'azione in favore dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio il 18 dicembre 1974, rilevò che «per quanto riguarda i cittadini degli Stati membri residenti in un altro Stato membro l'esclusione dei diritti civili e politici sembra essere in contraddizione con il principio della libera circolazione delle persone e con gli obiettivi politici della Comunità per quanto concerne l'Unione europea»⁶. Sempre la Commissione europea, il 3 luglio 1975, nel quadro dei lavori relativi all'attribuzione dei diritti speciali, sottomise un rapporto dettagliato al Consiglio, nel quale propugnò il conferimento di un identico diritto di voto, attivo e passivo, nelle elezioni amministrative dei paesi comunitari⁷.

Invero, va detto subito che la pienezza dei diritti inerenti alla libertà di circolazione e di soggiorno non può avvenire a detrimento del principio democratico. Il quale presuppone, in applicazione del principio di non discriminazione sulla base della nazionalità – affermato fin dal trattato CEE del 1957 e, attualmente, consacrato nell'art. 18 TFUE - che i cittadini di uno Stato membro, residenti in altro Stato membro in virtù della libertà di circolazione e di soggiorno, partecipino, attivamente e passivamente, alla vita politica dello Stato di residenza⁸, di cui momento essenziale è prendere parte alle elezioni comunali⁹, in tal modo venendosi ad integrare pienamente nella comunità ospitante¹⁰. Se così non fosse, infatti, la libertà di circolazione risulterebbe compromessa.

Nel Rapporto sull'Unione europea, commissionato, sempre dal vertice di Parigi del dicembre 1974, all'allora primo ministro belga Leo Tindemans e presentato, il 29 dicembre 1975 al Consiglio europeo, venne auspicata la creazione di una Europa dei cittadini, con azioni volte ad avvicinarli al progetto europeo¹¹. La proposta non ebbe alcun seguito concreto anche per le critiche *bipartisan* che investirono il rapporto¹².

L'Europa dei cittadini, in *Affari Sociali Internazionali*, 1975, n. 3, pp. 5-17; ID., *Verso la cittadinanza europea*, Firenze 1979. V., pure, R. ADAM, *L'azione comunitaria nel settore dei diritti della persona e l'ordinamento italiano*, in AA. VV. *L'incidenza del diritto comunitario nell'ordinamento italiano*, Parte Prima, Ricerca svolta dalla SIOI per l'Ufficio Legislativo del Ministero di Grazia e Giustizia, Roma, 1981, pp. 57-96.

⁶ *Boll. CE*, suppl. 3/1976, p. 22.

⁷ *Attribuzione di diritti speciali*, relazione della Commissione sull'applicazione del punto 11 del comunicato finale del vertice di Parigi del 9 e 10 dicembre 1974, in *Boll. CE*, suppl. 7/75, pp. 26-38.

⁸ Si è osservato, al riguardo, che la «valorizzazione della residenza si impone proprio in un tipo di società nel quale gli spostamenti delle persone si moltiplicano e sono incoraggiati e nel quale, pertanto, può darsi che il nesso di nazionalità non individui il legame effettivo, o esclusivo, con una data comunità sociale e politica» (M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, cit., p. 7).

⁹ In questo senso v. M. CONDINANZI, *Art. 22 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 510. La connessione tra diritto di voto alle elezioni comunali e diritto di libera circolazione e soggiorno - come vedremo meglio in seguito (par. 2) - è stata confermata dalla Corte di giustizia, Sesta Sezione (ordinanza 26 marzo 2009, causa C-535/08, *Pignataro*, [ECLI:EU:C:2009:204](#)).

¹⁰ Cfr. B. NASCIMBENE, *Brevi rilievi in tema di diritti fondamentali, cittadinanza e sussidiarietà nel trattato sull'Unione europea*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1994, pp. 233-237. Si tratta di un concetto che il Consiglio aveva già affermato in occasione dell'adozione del regolamento (CEE) n. 1612/68 del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (*GUCE*, 1968, L 257, p. 2) rilevando, quasi con gli stessi termini, che «la libertà di circolazione, per poter essere esercitata in condizioni obiettive, esige che sia assicurata di fatto e di diritto la parità di trattamento per favorire una migliore integrazione nel paese ospitante».

¹¹ *Boll. CE*, 1976, suppl. 1/76. Sul Rapporto, v. J.D.B. MITCHEL, *The Tindemans Report - Retrospect and Prospect; (or, round and about the Tindemans Report)*, in *CMLR*, 1976, pp. 455-484; G. FERRAN, *El Informe Tindemans sobre la Unión europea*, in *Revista de instituciones Europeas.*, 1976, pp. 327-348; A. TIZZANO, *The Tindemans Report*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 1976, pp. 130-152; M. PINTUS, *L'Unione europea dopo il rapporto Tindemans*, in *Studi di diritto europeo in onore di Riccardo Monaco*, Milano, 1975, pp. 585-610; M. ZULEEG, *Die Gestalt der Europäischen Union im Tindemans-Bericht*, in *Eur. Arch.*, 1976, pp. 549-558; H. SCHNEIDER, W. WESSELS, *Auf dem weg zur Europäischen Union?, Diskussionsbeiträge zum Tindemans – Bericht*, Bonn, 1977.

¹² L'Italia, infatti, aveva avanzato proposte molto più avanzate di stampo federalista (v. *Contributo italiano*

1.2. Le risoluzioni del Parlamento europeo degli anni Ottanta mantengono viva l'attenzione

Per circa dieci anni la questione cadde sostanzialmente nell'oblio, anche se è doveroso ricordare che il Parlamento europeo non cessò mai di chiedere decisioni coraggiose e logiche a favore dei cittadini comunitari richiamando i governi, la Commissione¹³ e mantenendo viva l'attenzione dell'opinione pubblica sui ritardi e le reticenze che fino ad allora si erano registrate. Lo provano, ad esempio, la risoluzione del 6 agosto 1975 sull'Unione europea, che suggerì di elaborare una carta dei diritti del cittadino della Comunità europea¹⁴, come pure la risoluzione del 16 novembre 1977, sull'attribuzione di diritti speciali ai cittadini della Comunità europea¹⁵. Tra l'altro, con quest'ultima risoluzione il Parlamento invitò la Commissione a considerare tra i diritti da riconoscere in via prioritaria ai cittadini comunitari proprio «il diritto di elettorato attivo e passivo e l'accesso alle pubbliche funzioni connesse all'eleggibilità a livello comunale» (punto 3, lett. b)¹⁶. Va poi rammentato che il Parlamento europeo fece un significativo passo ulteriore, allorché adottò, il 14 febbraio 1984, sotto l'impulso di Altiero Spinelli, il progetto di trattato istitutivo dell'Unione europea¹⁷, il cui art. 3¹⁸, superando la logica dei «diritti speciali», istituiva la cittadinanza dell'Unione per i cittadini degli Stati membri, che avrebbero così potuto partecipare alla vita politica dell'Unione e godere dei diritti loro riconosciuti dal relativo ordinamento.

1.3. Il Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984, i diritti speciali dei cittadini europei e l'Atto unico europeo del 1986

Fu merito precipuo del Consiglio europeo di Fontainebleau del 25-26 giugno 1984 di riprendere in mano la questione. I capi di Stato e di Governo dei dieci paesi membri (l'Italia era

all'elaborazione del rapporto sull'Unione europea, ottobre 1975). Tindemans, a Roma dal 3 al 6 ottobre 1975, ebbe colloqui con il presidente del Consiglio, Aldo Moro, il ministro degli Esteri, Mariano Rumor, e con diverse personalità politiche, fra cui Francesco De Martino, al tempo segretario del PSI. Inoltre, in occasione del Congresso del Movimento Europeo, che discusse il Rapporto Tindemans (Bruxelles, 6 febbraio 1976), Giulio Andreotti, al tempo ministro del Bilancio e della Programmazione economica nel IV governo Moro, ne lamentò l'assenza di progettualità politica e, soprattutto, la proposta di Europa a due velocità che vi era suggerita e stigmatizzò, altresì, la responsabilità dei ceti dirigenti europei nell'aver disperso lo spirito di solidarietà che aveva animato i padri fondatori. Queste critiche furono riprese nella posizione ufficiale del Governo espressa da Moro e da Rumor al Consiglio europeo di Lussemburgo dell'1-2 aprile 1976 (v. A. VILLANI, *Andreotti e l'integrazione politica europea. Dal Rapporto Tindemans all'iniziativa Spinelli (1975-1984)*, in F. LEFEBVRE D'OVIDIO, L. MICHELETTA, *Giulio Andreotti e l'Europa*, Roma, 2017, pp. 185-186).

¹³ La Commissione, tuttavia, in una serie di risposte ad interrogazioni di parlamentari europei, si era dichiarata favorevole all'attribuzione del diritto di voto alle elezioni locali. V., ad esempio, la risposta all'interrogazione orale dell'on. V. Bettiza (*GUCE*, 1979, C 245, p. 317) e alle interrogazioni scritte dell'on. E. Glinne (*GUCE*, 1980, C 74, p. 3) e dell'on. H. Jürgens (*GUCE*, 1980, C 105, p. 5).

¹⁴ *GUCE*, 1975, C 179, p. 28.

¹⁵ *GUCE*, 1977, C 299, pp. 26-27.

¹⁶ V. la relazione dell'on. M. Scelba per la commissione politica (doc. 346/77). Il Parlamento europeo promosse, altresì, una tavola rotonda sull'argomento (V., PARLAMENTO EUROPEO, *Atti della Tavola rotonda sui "Diritti speciali e Carta dei diritti del cittadino della Comunità europea"*, Firenze, Istituto universitario europeo, 26-28 ottobre 1978, Lussemburgo, 1979). Al riguardo, con accenti critici, v. G. GAJA, *L'attribuzione di diritti speciali ai cittadini della Comunità secondo il Parlamento europeo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1978, pp. 943-945. V., altresì, E. DELLA TERZA, *Verso l'Europa dei cittadini?* in *Critica Giudiziaria*, 1977, n. 1-2, pp. 95-119.

¹⁷ *GUCE*, 1984, C 77, pp. 33-52.

¹⁸ L'art. 3 prevedeva che «i cittadini degli Stati membri sono per ciò stesso cittadini dell'Unione. La cittadinanza dell'Unione è legata alla qualità di cittadino di uno Stato membro. I cittadini dell'Unione partecipano alla sua vita politica nelle forme previste dal presente Trattato, godono dei diritti che sono loro riconosciuti dall'ordinamento giuridico dell'Unione e si conformano alle norme di quest'ultimo». Su questa disposizione v., F. CAPOTORTI, *Art. 3 Citoyenneté de l'Union*, in F. CAPOTORTI, M. HILF, F. JACOBS, J-P. JACQUÉ, *Le Traité d'Union Européenne. Commentaire du projet adopté par le Parlement européen, le 14 février 1984*, Bruxelles, 1975, pp. 33-35.

rappresentata da Bettino Craxi, presidente del Consiglio e da Giulio Andreotti, ministro degli Esteri) dichiararono la volontà di promuovere e rafforzare l'identità e l'immagine comunitaria tra i cittadini e nel mondo. A tal fine, decisero di costituire un Comitato *ad hoc* sull'Europa dei cittadini, la cui presidenza fu affidata a Pietro Adonnino¹⁹. Il Comitato presentò due relazioni: la prima al Consiglio Europeo di Bruxelles del 29 e 30 marzo 1985²⁰ e quella definitiva al Consiglio europeo di Milano del 28-29 giugno 1985. In quest'ultima, il Comitato, nell'ottica di concepire la cittadinanza anche come partecipazione ai processi politici negli Stati membri, propose di perseguire, con maggiore incisività, il diritto di voto ed, eventualmente, di eleggibilità, nelle elezioni amministrative a seguito del conseguimento della residenza nel Paese ospite²¹.

Al tempo sembrava possibile cogliere l'opportunità della conferenza intergovernativa in cui fu predisposto l'Atto unico europeo (AUE) del 1986 per novellare il trattato CEE su questo punto. Non a caso, in quella sede, la Danimarca propose di aggiungere a quest'ultimo trattato un art. 66 *bis*, prevedendo, nell'ambito delle disposizioni nazionali concernenti gli stranieri, il diritto di voto alle elezioni comunali per i lavoratori degli Stati membri e i loro familiari, che risiedessero in un diverso Stato membro da tre anni precedenti le elezioni²². Tuttavia la proposta non venne accolta, né l'AUE fa parola della cittadinanza europea, nonostante se ne fosse discusso durante i lavori preparatori. Il motivo di questo assordante silenzio può essere rinvenuto nel fatto che, in quel momento storico, le costituzioni di otto²³ degli allora dodici Stati membri della CEE riservavano l'elettorato attivo e/o passivo unicamente ai cittadini²⁴.

Nonostante ciò, occorre riconoscere che l'AUE dette un sicuro impulso alla questione, nella misura in cui gli Stati membri fissarono ad essi stessi (e, ovviamente, al Consiglio di cui essi fanno parte) l'obiettivo fondamentale di "promuovere insieme la democrazia" (terzo considerando del preambolo), aprendo dunque la strada all'adozione di misure basate sull'allora art. 235 TCEE²⁵, disposto che consentiva di integrare, a certe condizioni, le competenze comunitarie²⁶. In quest'ottica si mosse pure il Parlamento, che, sulla scia della risoluzione del 1977, contribuì a premere sulla questione, approvando, dapprima, il 7 giugno 1983, la risoluzione sul diritto all'elettorato attivo e passivo a livello locale dei cittadini di uno Stato

¹⁹ Pietro Adonnino (1929-2013), professore ordinario di diritto tributario e avvocato, dal 1979 al 1984 fu parlamentare europeo, per le liste della DC.

²⁰ *Boll. CE*, 3/85, pp. 111-117.

²¹ *Boll. CE*, suppl. 7/85, pp. 18-30. Cfr. P. ADONNINO, *L'Europa dei cittadini: considerazioni e prospettive*, in *Rivista trimestrale Affari Esteri*, 1985, pp. 439-449; N. TOUSIGNANT, *L'impact du comité Adonnino (1984-1986)*, in *Ét. Intern.*, 2005, pp. 41-59; S. FILIPPI, *L'impronta italiana sulle radici dell'identità europea. I lavori del Comitato Adonnino*, in *Inf. Difesa*, 2013, n. 1, pp. 24-33.

²² In Danimarca, infatti, la legge 18 maggio 1977 aveva accordato il diritto di voto e l'eleggibilità per le elezioni locali ai cittadini degli Stati appartenenti al Consiglio nordico (Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia), diritto esteso nel 1981 a tutti gli stranieri residenti da almeno tre anni. Anche in altri Stati membri il voto ai cittadini comunitari o agli stranieri residenti era stato previsto fin dagli anni '70 (Svezia, 1976) o '80 (Paesi Bassi, dopo la revisione costituzionale del 1983), talvolta subordinato a reciprocità, ad es. in Spagna, con reciprocità con Danimarca, Paesi Bassi e Svezia). Cfr. S. FURLANI, *Il voto dei cittadini residenti all'estero: alcune indicazioni di legislazione straniera*, in F. LANCHESTER (cur.), *Il voto degli italiani all'estero*, Roma, 1988, pp. 19-22). V., altresì, SÉNAT (Francia), *Le droit de vote des étrangers aux élections locales*, Étude de législation comparée, n°. 154, décembre 2005; F. FABBRINI, *The Right to Vote for Non-citizens in the European Multilevel System of Fundamental Rights Protection. A Case Study in Inconsistency?*, Eric Stein Working Paper No 4/2010; ID., *Voting Rights for Non-Citizens: The European Multilevel and US Federal Constitutional System Compared*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, pp. 392-423.

²³ Belgio, Grecia, Francia, Italia, Germania, Lussemburgo, Portogallo e Spagna.

²⁴ S. MAGIERA, *Politische Rechte im Europa der Bürger*, in M. ZULEEG (Hrsg.), *Ausländerrecht und Ausländerpolitik in Europa*; Baden-Baden, 1987, pp. 123-141.

²⁵ L'equivalente dell'attuale art. 352, par. 1 TFUE.

²⁶ Resta tuttora fondamentale in argomento, A. TIZZANO, *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità europee*, in *Rivista di diritto europeo*, 1981, pp. 139-210.

membro residenti in uno Stato membro diverso dal proprio²⁷. Successivamente, il 14 novembre 1985, la risoluzione sul diritto di voto e di eleggibilità alle rappresentanze comunali e al Parlamento europeo dei cittadini degli altri Paesi membri nel Paese di residenza²⁸ ed, infine, nella risoluzione del 15 dicembre 1987 sul diritto di voto dei cittadini degli Stati membri della Comunità europea alle elezioni comunali²⁹, respinse nettamente il proposito della Commissione europea di attendere il via libera all'attribuzione del voto alle elezioni europee per i cittadini mobili, per poi occuparsi del loro voto alle elezioni locali, rilevando che la condotta dell'Esecutivo pregiudicava «le relazioni del Parlamento con tale istituzione, che sono fondate sulla cooperazione»³⁰.

1.4 Le proposte di direttiva della Commissione europea del 1988 e del 1989

La sollecitazione del Parlamento europeo, che, nel luglio 1985 creò un inter-gruppo, incaricato di predisporre una relazione in argomento³¹, condusse la Commissione Delors I (nella quale il portafoglio per le riforme istituzionali era affidato a Carlo Ripa di Meana³²), a presentare al Parlamento ed al Consiglio una relazione sul diritto di voto alle elezioni comunali dei cittadini degli Stati membri della Comunità³³ nella quale esaminò i differenti ostacoli (demografici, giuridici e politici) suscettibili di ostacolare il riconoscimento di un tale diritto. Il Parlamento europeo, dal canto suo, rilanciò la tematica adottando una nuova risoluzione il 15 dicembre 1987, sul diritto di voto alle elezioni comunali dei cittadini degli Stati membri della

²⁷ *GUCE*, 1983, C 184, p. 28. A confermare l'interesse dei parlamentari italiani sulla tematica, va rammentato che, alla base della risoluzione, vi erano due proposte, rispettivamente, dell'on. D. Ceravolo e al. (doc. 1-382/79/riv.) e dell'on. A. Cariglia e al. (doc. 1-322/81) e, soprattutto, la relazione predisposta dall'on. M. A. Macciocchi per la commissione giuridica (doc. 1-121/83 del 24 aprile 1983); v. altresì, qualche anno dopo, l'intervento dell'on. F. M. Marinaro, nella seduta del 14 dicembre 1987, sulla relazione presentata dalla Commissione europea nel 1986 (*GUCE, Discussioni del Parlamento europeo*, 1987, allegato 2-239, p. 11-12).

²⁸ *GUCE* 1985, C 345, p. 82.

²⁹ (*GUCE*, 1988, C13, p. 33). V., al riguardo, la relazione interlocutoria dell'on. H. O. Vetter, a nome della Commissione giuridica e per i diritti dei cittadini del Parlamento europeo (Doc. A2-197/87; PE 115.057/def. del 6 novembre 1987). Vale la pena di ricordare che, nel corso della discussione parlamentare, il 14 dicembre 1987, che impegnò ben 33 deputati, si registrarono solo un paio di voci contrarie, espresse da francesi, all'attribuzione del diritto di voto ai cittadini degli Stati membri residenti in un altro Stato membro: quella dell'on. G. J. Guermeur, del gruppo dell'Alleanza democratica europea e quella dell'on. J.-M. Le Chevalier, del gruppo tecnico delle destre europee (*GUCE, Discussioni del Parlamento europeo*, allegato 2-239, discussione del 14 dicembre 1987, pp. 14-16).

³⁰ V. i parr. 3-5 della detta risoluzione. Vale la pena di ricordare che, nel dibattito precedente l'approvazione della risoluzione, l'on. C. M. Bru Purón condannò l'atteggiamento dilatorio della Commissione, utilizzando l'immagine calcistica del lancio del pallone fuori campo per guadagnare tempo (*GUCE, Discussioni del Parlamento europeo*, n. 2-359, seduta del 14 dicembre 1987, p. 20).

³¹ Lo ha ricordato l'on. H. Seefeld, nella seduta del 14 dicembre 1987 (*GUCE, Discussioni del Parlamento europeo*, n. 2-359, seduta del 14 dicembre 1987, p. 10).

³² Fu C. Ripa di Meana, nel novembre 1985, davanti alla commissione giuridica del Parlamento europeo, a prendere, per conto della Commissione, l'impegno a presentare il rapporto di cui si fa cenno nel testo.

³³ COM (86) 487 def. La relazione, tuttavia, giunse con tre anni di ritardo rispetto all'impegno che la Commissione aveva preso con il Parlamento. Per di più, la Commissione, correlò, quanto alla tempistica, il diritto di voto alle elezioni locali con quello alle elezioni europee, il che avrebbe ulteriormente ritardato l'esame della questione, date le difficoltà incontrate nella definizione di una procedura elettorale uniforme per queste ultime. Al riguardo, v. J. L. RUIZ-NAVARRO PINAR, *El derecho de voto de los ciudadanos europeos en las elecciones municipales. Un comentario al informe presentado por la Comisión de la Comunidades europeas al Parlamento europeo (COM (86) 487 final)*, in *Bol. Der. Com. eur.*, 1987, n. 7, pp. 379-389.

Comunità europea³⁴, nella quale reiterei l'invito alla Commissione di presentare una proposta di direttiva al Consiglio³⁵.

La Commissione vi provvede il 22 giugno 1988, fondando la proposta³⁶ proprio sull'allora art. 235 trattato CEE ed attribuendo il solo elettorato attivo ai cittadini europei residenti in uno Stato membro diverso da quello di origine.

Malgrado il Parlamento europeo avesse espresso al riguardo un parere favorevole, pur suggerendo talune modifiche³⁷, tra cui la previsione dell'elettorato passivo, la Commissione preferì presentare una proposta modificata il 23 ottobre 1989³⁸, proprio per tener conto del detto parere. Peraltro il Consiglio decise di non dar seguito alla proposta, non solo per la tradizionale opposizione del Regno Unito, ma anche per le riserve formulate dal Lussemburgo, preoccupato che, se questo *dossier* avesse fatto passi innanzi, l'alta percentuale di cittadini di altri Stati membri nel Granducato finisse per privare di significato la sua cittadinanza. Nello sfondo c'erano comunque pure i rilievi avanzati dagli Stati membri che avrebbero dovuto procedere a modifiche costituzionali per superare la riserva ai soli cittadini del diritto di voto. La proposta quindi decadde ma, a ben vedere, ha fortemente ispirato la successiva normativa secondaria dell'Unione³⁹. In ogni caso, come Carlo Ripa di Meana rilevò il 12 settembre 1988, intervenendo al Parlamento europeo, si trattava, al tempo, dell'unica proposta «*depuis que la Communauté existe, qui concerne directement l'exercice de la démocratie*»⁴⁰.

2. Dal trattato di Maastricht alla direttiva 94/80/CE

2.1. L'art. 8 B del trattato CEE

Nel biennio 1991-1992, la questione della partecipazione dei cittadini stranieri alla vita pubblica a livello locale riprese vigore a livello europeo anche per le iniziative assunte nel diverso contesto del Consiglio d'Europa. Invero, in quell'ambito, su iniziativa del Congresso dei poteri locali, venne firmata la convenzione n. 144 concernente la partecipazione degli

³⁴ COM (88) 371 definitivo, *GUCE*, 1988, C 13, pp. 3. La proposta è approfonditamente esaminata da W. DE LOBKOWICZ, *Un droit de vote municipal pour tous les Européens. Commentaire de la proposition de directive du 22 juin 1988*, in *RMC*, 1988, pp. 602-614; ID., *Ein Europäisches kommunalwahlrecht für alle Bürger*, in *Öff. Verw.*, 1989, pp. 519-530; v., anche, S. MAGIERA, *Kommunalwahlrecht in den EG-Mitgliedstaaten*, in *Eur.-Arch.*, 1988, pp. 475-480.

³⁵ [GUCE, 1988, C 13](#), p. 33, basata sulla relazione interlocutoria dell'on. H. O. Vetter (doc. A2-197/87).

³⁶ [GUCE, 1988, C 246](#), p. 3. Ricorda C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2014, II ed., p. 275, nota 20, che «la questione della base giuridica si era rivelata complessa, perché era stato proposto di fare invece, solo o in solido con l'art. 235, riferimento anche alle norme sulla libertà di circolazione. La scelta dell'art. 235, oltre che opportuna sotto il profilo giuridico, avrebbe permesso anche di non circoscrivere il diritto di voto ai soli migranti». La complessità della questione era data dal fatto che, secondo l'interpretazione più restrittiva degli obiettivi dell'allora trattato CEE - espressa pure in seno alla commissione giuridica del Parlamento europeo - il riconoscimento di diritti speciali, nel funzionamento del mercato comune, non sarebbe stato correlato ad alcuno fra gli scopi della Comunità.

³⁷ *GUCE* 1988, C 246, p. 3.

³⁸ [GUCE, 1989, C 290](#), p. 4. Nella Commissione Delors II, il *dossier* sul diritto di voto alle elezioni comunali era nel portafoglio di Martin Bangemann, commissario per il mercato interno.

³⁹ Ci si riferisce alla proposta di direttiva del Consiglio n. 94/C 105/09 del 28 febbraio 1994 (*GUCE* 1994, C 105, p. 8) e, in particolare, alle condizioni di residenza, alla riserva ai soli nazionali di talune funzioni (sindaco, vice sindaco e partecipazione ad assemblee elettive nazionali) nonché alle disposizioni derogatorie allorché venisse raggiunta una determinata soglia percentuale di cittadini mobili rispetto alla popolazione nazionale.

⁴⁰ *Agence Europe*, n. 4850, del 13 settembre 1988, p. 3.

stranieri alla vita pubblica a livello locale⁴¹, predisposta su iniziativa del Congresso dei poteri locali e regionali e firmata a Strasburgo il 5 febbraio 1992⁴².

Nel quadro propriamente comunitario, invece, interrompendo «uno stato di torpore e di malcelato disinteresse da parte degli Stati membri»⁴³, il trattato di Maastricht del 1992⁴⁴ ha apportato una «novità assoluta per l'ordinamento comunitario»⁴⁵, inserendo nel trattato CEE, ancora su impulso dell'Italia⁴⁶, i diritti spettanti ai titolari della cittadinanza dell'Unione - che per la prima volta viene istituita a favore di chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro (art. 8). Come noto, la cittadinanza dell'Unione costituisce - per usare le parole di Felipe Gonzales - un complemento e non un surrogato delle cittadinanze nazionali. Essa vuole contribuire a sviluppare il senso di appartenenza alla costruzione europea ed a indicare che la legittimazione dell'Unione non è data soltanto dalla volontà degli Stati ma anche dall'esistenza di una comunità sociale i cui membri sono collegati fra loro e con l'Unione da un medesimo vincolo di cittadinanza e sono unitariamente rappresentati dal Parlamento europeo. A Maastricht è stato riconosciuto un primo nucleo di posizioni soggettive costituito da sei diritti - attualmente iscritti agli artt. da 20 a 25 TFUE -, di cui alcuni segnano un progresso notevolissimo: si pensi, oltre al diritto che ci occupa, anche all'elettorato attivo e passivo alle elezioni europee, alla protezione diplomatica e consolare negli Stati terzi in cui lo Stato di cittadinanza non sia rappresentato e, infine, al diritto di rivolgersi al Mediatore. Altri si traducono nella costituzionalizzazione di prassi fino ad allora risultanti dal solo regolamento interno del Parlamento europeo (diritto di petizione); altri, ancora, non comportano mutamenti di rilievo rispetto alla situazione allora esistente, dato che risultavano già nel trattato CEE o dalle norme adottate in base ad esso, come i diritti di circolazione e soggiorno.

⁴¹ È appena il caso di notare che, sebbene la convenzione sia stata ratificata e resa esecutiva in Italia con l. n. 203 del 1994, è stato escluso dalla ratifica, con uno specifico *opting out* contenuto nella dichiarazione formulata, il 26 maggio 1994, dal Rappresentante permanente italiano, al momento del deposito presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa del relativo strumento, proprio il Capitolo C, riguardante il diritto di voto alle elezioni locali (artt. 6-7). In ogni caso, la convenzione non ha riscosso successo, pur essendo entrata in vigore il 1° maggio 1997. Al 10 ottobre 2021, infatti, risulta firmata da tredici Stati, ma ratificata soltanto da nove di essi (Albania, Danimarca, Finlandia, Islanda, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Repubblica Ceca e Svezia).

⁴² Per indicazioni sugli impegni internazionali nella materia in esame v. A. DE GUTTRY, *The right of aliens to vote and to carry out political activities: a critical analysis of the relevant international obligations incumbent on the state of origin and on the host state*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2018, pp. 933-1001.

⁴³ Così A. DE GUTTRY, *I nuovi diritti in materia elettorale del cittadino dell'Unione europea*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, 1995, n. 33, pp. 61-91, a p.80.

⁴⁴ Come noto, il trattato di Maastricht fu ratificato e reso esecutivo con l. 3 novembre 1992, n. 454 (*GURI*, 1992, n. 277, suppl. ord.). Anche in ragione dell'attribuzione ai cittadini degli Stati membri residenti nel territorio italiano del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali, durante i lavori preparatori alla ratifica italiana del trattato, ci si interrogò sulla sufficienza della “copertura” offerta dall'art. 11 della Costituzione. Si discusse, in specie, se alla luce dell'art. 48, primo comma della Costituzione, a cui stregua la titolarità dell'elettorato attivo spetta a «tutti i cittadini, uomini e donne che abbiano raggiunto la maggiore età» e dell'art. 51, terzo comma della Costituzione, secondo cui «tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge» fosse necessaria una modifica costituzionale. In effetti, nella X e nell'XI legislatura, proprio con specifico riguardo alla questione in esame, erano state presentate sia proposte di legge costituzionale sia un disegno di legge costituzionale. Sulla questione, v. M. LUCIANI, *La costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 1992, pp. 577-589; C. CURTI GIALDINO, *Il trattato di Maastricht sull'Unione europea*, cit., pp. 328-330, ove mi ero espresso per la necessità di una modifica costituzionale, non tuttavia legata alla ratifica del trattato ma in vista delle disposizioni attuative che il Consiglio avrebbe adottato. Diversamente, per la soluzione che ha prevalso, fondata sulla “copertura” dell'art. 11 della Costituzione, v. R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *Riv. dir. int.*, 1992, pp. 646-648; F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1995, pp. 346-352.

⁴⁵ Così R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, cit., p. 642.

⁴⁶ V. il documento della Presidenza italiana, del novembre 1990, per la Conferenza istituzionale sull'Unione politica, punto 3, *Cittadinanza europea*, in R. A. CANGELOSI, V. GRASSI, *Dalle Comunità all'Unione. Il Trattato di Maastricht e la Conferenza intergovernativa del 1996*, Milano, 1996, p. 121.

Tra i detti diritti figura, appunto, quello di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali⁴⁷, prerogativa dello *jus activae civitatis*, al quale viene fornita una base giuridica espressa, l'art. 8 B, par. 1⁴⁸. Dopo il trattato di Nizza del 2001, la norma sarebbe confluita nell'art. 19 TCE, fino

⁴⁷ Più precisamente, è dal trattato di Nizza del 2001, che il trattato CE elenca all'art. 17 (attuale art. 20, par. 2, lett. b) TFUE) tra i diritti spettanti ai cittadini UE «il diritto di voto e di eleggibilità alle [...] elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato».

⁴⁸ Sulla disposizione, per una prima valutazione, v. C. CURTI GIALDINO, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea. Genesi – Struttura – Contenuto – Processo di Ratifica*, Roma, 1993, pp. 80-81. Sulla questione in esame nel presente lavoro si è formata nel tempo un'ampia letteratura. Senza pretesa di esaustività si v. N. LUSSON-LEROSSEAU, *Le droit de vote du citoyen européen aux élections municipales*, in *Revue Juridique du Centre Ouest*, n. spec. avr.1992, pp. 87-111; E. ARNALDO ALCUBILLA, *El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales*, in *Revista española de derecho constitucional.*, 1992, pp. 67-97; ID., *El derecho de sufragio de los ciudadanos comunitarios en el Estado de residencia en las elecciones locales y europeas*, in J.M^a. GIL-ROBLES GIL-DELGADO (dir.), *Los derechos del europeo*, Partido Popular Europeo, Madrid, 1993, pp. 159-176; P. D'ARGENT, *Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes comme attribut de la citoyenneté européenne*, in *Annales de Droit de Louvain: revue trimestrielle*, 1993, pp. 221-234; M. SILVESTRO, *Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen*, in E.A.MARIAS (ed.), *European Citizenship*, Institut européen d'administration publique, Maastricht, 1994, pp. 69-79; J. A. ALONSO DE ANTONIO, *El derecho de sufragio de los ciudadanos europeos en las elecciones municipales en el Estado de residencia: el caso de España*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1994, pp. 199-216; A. DE GUTTRY, *I nuovi diritti in materia elettorale del cittadino dell'Unione europea*, cit.; H. C. TASCHNER, *Droit de vote et d'éligibilité pour les citoyens de l'Union européen*, in *Rev. mar. un. eur.*, 1994, pp. 13-23; D. O' KEEFFE, *Union Citizenship*, in D. O' KEEFFE, P. M. TWOMEY (eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1994, pp. 87-107; Y. GAUTIER, *Art. 8B CE*, in V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR, D. SYMON (sous la dir.), *Traité sur l'Union Européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992). Commentaire article par article*, Paris, 1995, pp. 143-150; U. VILLANI, *La cittadinanza dell'Unione europea*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, vol. II, Bari, 1995, pp. 1001-10037; S. O' LEARY, *The Evolving Concept of Community Citizenship*, The Hague, 1996; E. MIDENA, *I cittadini europei partecipano alle elezioni comunali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1996, pp. 310-313; P. OLIVER, *Electoral Rights under Article 8b of the Treaty of Rome*, in *Common Market Law Review*, 1996, pp. 473-498; M.-F. VERDIER, *Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales. Nouvelle manifestation concrète de la citoyenneté européenne*, in *RTDE*, 1999, pp. 59-80; J. RIDEAU, *Les dimensions politiques de la citoyenneté dans l'Union européenne: droit de vote et éligibilité*, in CH. PHILIP, P. SOLDATOS, C. BLUMANN (dir.), *La citoyenneté européenne*, Montréal, 2000, pp. 193-223; J.A. ALONSO DE ANTONIO, *El derecho de sufragio en las elecciones municipales de los ciudadanos europeos no nacionales residentes en España*, in *An. Der. Hum.*, 2001, pp. 71-114; E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, 2001; S. STRUDEL, *Les citoyens européens aux urnes: les usages ambigus de l'article 8b du traité de Maastricht*, in *Rev. int. pol. comp.*, 2002, pp. 47-63; ID., *Polyrytmie européenne: le droit de suffrage municipal des étrangers au sein de l'Union, une règle électorale entre détournements et retardements*, in *Rev. fr.sc. pol.*, 2003, pp. 3-34; M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano 2006, II ed., spec. pp. 44-51; J. SHAW, *E.U. Citizenship and Political Rights in a evolving European Union*, in *Fordham L. Rev.*, 2007, pp. 2549-2578; ID., *The Transformation of Citizenship in the European Union: Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*, Cambridge, 2007, spec. cap. VI; M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Citizenship of the Union and Freedom of Movement of Persons*, Leiden, 2008; S. STRUDEL, *L'Europe, un nouvel espace de citoyenneté? Le vote de non nationaux*, in *Revue internationale de politique comparée*, 2009, pp. 559-568; M. AGUILERA VAQUÉS, *Derecho de participación política: el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y en las municipales (arts. 39 y 40 CDFUE)*, in F. J. GARCÍA ROCA, P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (coords.), *Integración europea a través de derecho fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Madrid, 2009, pp. 589-619; J. SHAW, *Citizenship and Political Participation: The Role of Electoral Rights Under European Union Law*, in B. FANNING, R. MUNCK (eds.), *Immigration and the Irish Experience of European and Social Transformation*, London, 2010, pp. 81-92; C. MORVIDUCCL, *I diritti dei cittadini europei*, cit., spec. pp. 273-279; P. MELLADO PRADO, *El derecho de sufragio en las elecciones municipales y europeas: la resistencias a la armonización de las legislaciones nacionales*, in *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2014-2015, pp. 281-299; M.M. NAVAS SÁNCHEZ, *El derecho al voto de los ciudadanos de la Unión europea en las elecciones municipales. De la ciudadanía de la Unión a las condiciones de ejercicio del derecho*, in *Revista europea de derechos fundamentales*, 2016, pp. 229-256. Da ultimo, v., I. ANGLMAYER, *Voting and candidacy rights of mobile EU citizens in municipal elections under Directive 94/80/EC*, EPRS, European Parliamentary Research Service, PE 694.233, October 2021.

ad essere attualmente trasfuso, con le modificazioni apportate dal trattato di Lisbona del 2007, nell'art. 22, par. 1 TFUE⁴⁹. Vi si dispone, al par. 1, 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 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 adotta, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo; tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustifichino».

È stato ben detto che la disposizione appena richiamata realizza un fenomeno di rifrazione diretta della cittadinanza dell'Unione sulla organizzazione politica interna degli Stati membri⁵⁰, attraverso l'inserimento del cittadino mobile dell'Unione nel contesto sociale del Paese di immigrazione⁵¹. Si può osservare, altresì, che gli autori del trattato di Maastricht hanno fatto propria la nota formula di Maurice Hauriou, uno dei padri del costituzionalismo moderno, il quale riteneva indissociabili diritto di voto ed eleggibilità⁵², mentre la Commissione, ancora agli inizi degli anni Ottanta suggeriva di limitarsi al solo diritto di voto.

Sempre con riguardo all'art. 22, par. 1 TFUE, vale la pena di osservare, anzitutto, che la condizione per avvalersi del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali è che si tratti di un cittadino UE mobile, una persona fisica, cioè, che abbia esercitato il diritto di libera circolazione e soggiorno, cui il diritto elettorale è inscindibilmente connesso. Sul punto, tra l'altro, si è pronunciata in modo ineccepibile la Corte di giustizia europea, rispondendo ad un quesito pregiudiziale posto dal TAR Sicilia, con riguardo ad una controversia in cui la ricorrente, cittadina italiana e residente in Italia, lamentava di essere stata esclusa dall'elenco dei candidati per le elezioni dei deputati all'Assemblea Regionale Siciliana, in quanto non risiedeva in un Comune situato nel territorio della Regione all'atto della presentazione della sua candidatura e non soddisfaceva, quindi, i requisiti stabiliti dalla legge regionale⁵³. Applicando la sua costante giurisprudenza⁵⁴, secondo cui la cittadinanza dell'Unione «non mira ad estendere la sfera di applicazione *ratione materiae* del trattato a situazioni interne non aventi alcun collegamento con il diritto comunitario», la Corte ha rilevato che la fattispecie non presentava alcuna relazione con una qualsiasi delle situazioni considerate dalle disposizioni relative alla libera

⁴⁹ Nel trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, sottoscritto a Roma il 29 ottobre 2004 e mai entrato in vigore, il diritto di voto e di eleggibilità spettante ai cittadini dell'Unione nello Stato membro in cui risiedono era previsto all'art. I-10, in termini analoghi a quelli dell'attuale art. 20, par. 2, lett. b). Inoltre, l'art. III-126, primo comma, seconda frase, nello stabilire che le modalità di esercizio del diritto sarebbero state adottate con legge o con legge quadro, precisava che il Consiglio avrebbe deliberato all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, derogando, dunque, alla regola generale, fissata dall'art. I-34, secondo la quale tali atti sono adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio e mantenendo l'unanimità in capo al Consiglio e la mera consultazione del Parlamento europeo, rimasta inalterata dall'art. 8 B trattato CEE, nella versione di Maastricht, all'art. 22 TFUE, nella versione di Lisbona. Infine, l'art. II-100, nel riprendere l'art. 40 della Carta dei diritti fondamentali, al tempo nella versione di Nizza del 2000, ed inserirla nel trattato costituzionale, ne riproduce pedissequamente la lettera, che si ritrova oggi nel medesimo disposto, come risultante dalla versione di Strasburgo del 2007.

⁵⁰ Per questa immagine v. S. I. DA CUNHA SARDINHA MONTEIRO, *La configuración jurídico-político de la ciudadanía de la Unión Europea. Europa de los ciudadanos e identidad europea*, Tesis doctoral, Departamento de derecho público, Universidad de Extremadura, 2015, p. 388.

⁵¹ E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008, vol. II, pp. 1267-1268, rileva, che il detto inserimento è la logica conseguenza del «valore sociale» attribuito dalla Corte di giustizia alla libera circolazione dei lavoratori, sicché «tale inserimento non poteva rimanere 'amputato' dell'inserimento altresì nel contesto politico-amministrativo del Comune di residenza onde evitare che tali lavoratori fossero 'economicamente inclusi' e 'politicamente' esclusi».

⁵² M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, 1929, p. 581.

⁵³ V. ordinanza della Corte (Sesta Sezione) 26 marzo 2009, causa C-535/08, *Pignataro*, [ECLI:EU:C:2009:204](#).

⁵⁴ V. sentenza 29 maggio 1997, causa C-299/95, *Kremzow*, [ECLI:EU:C:1997:254](#), punto 16; sentenza 1° aprile 2008, causa C-212/06, *Governo della Comunità francese e governo vallone*, [ECLI:EU:C:2008:178](#), punto 39.

circolazione delle persone. In particolare, poi, con riferimento al richiamo da parte del giudice *a quo* del terzo ‘considerando’ della direttiva 94/80/CE - nella parte in cui è detto che il diritto elettorale costituisce un’applicazione del principio di uguaglianza e non discriminazione fra cittadini e non cittadini - la Corte ha ricordato, per un verso, che il medesimo ‘considerando’ costruisce il diritto elettorale come corollario del diritto di libera circolazione e soggiorno. Per altro verso, i giudici di Lussemburgo hanno ritenuto che, fin dalla sua intitolazione, la direttiva 94/80/CE esplicita che essa riguarda i cittadini residenti in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza e che intendono esercitarvi il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali⁵⁵.

Quanto alla scelta, per dare attuazione all’art. 8B, della procedura legislativa speciale, in cui il Parlamento europeo non codecide con il Consiglio ma è soltanto chiamato a formulare un parere non vincolante sulla proposta di atto⁵⁶, accompagnata dal voto all’unanimità del Consiglio, essa testimonia, all’evidenza, il carattere «sensibile»⁵⁷ per gli Stati membri della materia da regolare, dato che i diritti che vi si connettono incidono sul rapporto di essi con i singoli.

Sempre a livello di diritto primario, va ricordato che l’elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali è altresì previsto dall’art. 40 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea⁵⁸, ove viene ripresa, nella sostanza, solo la prima frase dell’art. 22 TFUE, senza dunque la possibilità di prevedere disposizioni derogatorie. Il che potrebbe porre, in primo luogo, un problema di coordinamento con il disposto dell’art. 22 TFUE e, in secondo luogo, un problema di compatibilità sopravvenuta della legislazione di attuazione dei detti diritti elettorali. Tali dubbi, tuttavia, sono stati sciolti in senso negativo⁵⁹. Invero, il riferimento contenuto nell’art. 20, par. 2 TFUE, secondo cui i diritti di cittadinanza devono essere esercitati compatibilmente con le condizioni e i limiti definiti nei trattati è sufficiente ad evitare il conflitto tra l’art. 22 TFUE, le disposizioni della legislazione secondaria e la Carta dei diritti fondamentali, atteso che quest’ultima fonte ha lo stesso valore giuridico dei trattati; inoltre, l’art. 52, par. 2 della Carta dispone che i diritti riconosciuti dalla Carta, che trovano fondamento nei trattati, com’è il caso che ci occupa, si esercitano nei limiti ed alle condizioni stabilite dai trattati stessi⁶⁰.

2.2. La direttiva 94/80/CE

⁵⁵ Ordinanza Pignataro, cit., punto 17.

⁵⁶ V. l’art. 289, par. 2 TFUE.

⁵⁷ Per questo rilievo v. C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, cit., p. 279.

⁵⁸ Figurava già nella versione proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e, senza modifiche, è ora nella versione adattata che l’ha sostituita, proclamata a Strasburgo il 12 dicembre 2007. La versione vigente, come noto, ai sensi dell’art. 6, par. 1 TUE, come sostituito dal trattato di Lisbona del 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha lo stesso valore giuridico dei trattati istitutivi. Su questa disposizione v., anche per ulteriori riferimenti alla letteratura: C.A. GROENENDIJK, *Art. 40, Right to vote and to stand as a candidate at municipal elections*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A commentary*, Oxford, 2014, pp. 1057-1067; B. GUASTAFERRO, *Art. 40*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (cur.), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Milano, 2017, pp. 743-753; Ph. BLACHER, *Art. 40*, in F. PICOD, C. RIZCALLAH, S. VAN DROOGHENBROECK, *Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, 2020, II ed., pp. 993-1012.

⁵⁹ Il problema si era già posto in seno alla Convenzione che redasse la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione, nella versione di Nizza del 2000; infatti, i lavori preparatori indicano l’attenzione volta ad evitare discrasie con le disposizioni dei trattati (Charte 4332/00 Convent 35, Bruxelles, 25 maggio 2000, emendamenti n. 526 e 539).

⁶⁰ In questo senso v. S. O’ LEARY, *Art. 22 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (dir.), *Codice dell’Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo con la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Napoli, 2012, p. 593; M. CONDINANZI, *Art. 22 TFUE*, cit., p. 515. Di diverso avviso, seppure dubitativamente, C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, cit., p. 279, per la quale, fatta salva la causa di ineleggibilità di cui all’art. 5, par. 3, concernente le funzioni di sindaco e di vice sindaco, le misure derogatorie indicate nell’art. 12 della direttiva dovrebbero essere incompatibili con l’art. 40 della Carta dei diritti fondamentali.

L'elettorato attivo e passivo dei cittadini dell'Unione nel Paese di residenza, come risulta dalla seconda frase del menzionato art. 8 B, par. 1, e dal vigente art. 22 TFUE, non è assistito da efficacia diretta o da immediata applicazione (diversamente dal diritto di circolazione e di soggiorno), dato che, per la sua concreta attuazione, è prevista una specifica legislazione adottata dal Consiglio⁶¹. Secondo la versione di Maastricht dell'art. 8 B, il Consiglio avrebbe dovuto procedere in tal senso «entro il 31 dicembre 1994». Rispettando il termine impartito, da considerarsi comunque non imperativo⁶², il Consiglio, sulla base della proposta presentata dalla Commissione il 23 febbraio 1994, ha adottato la direttiva n. 94/80/CE del 19 dicembre 1994, 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 cittadinanza⁶³. Questa direttiva è stata più volte modificata sia per tener conto delle adesioni all'Unione, avvenute nel 2005, nel 2007 e nel 2013, sia per le modifiche che ha subito il concetto di «ente locale di base» nelle diverse legislazioni nazionali⁶⁴.

Anzitutto, va ricordato che, per elezioni «comunali», ai sensi dell'art. 2 di questa fonte si intendono le «elezioni a suffragio universale diretto volte a designare i membri dell'organo rappresentativo e, se del caso, [...] il capo e i membri dell'organo esecutivo dell'ente locale di base» e delle sue suddivisioni: l'allegato I alla direttiva precisa, nel caso dell'Italia, che l'ente locale di base è il Comune e le sue suddivisioni sono le Circoscrizioni.

La parità di trattamento tra cittadini dell'Unione impone: *a*) che i detti diritti elettorali siano esercitati alle stesse condizioni dei cittadini nazionali; *b*) che, pertanto, i requisiti che uno Stato membro prescrive per i cittadini di altri Stati membri, segnatamente quelli connessi alla durata e alla prova della residenza, siano identici a quelli eventualmente prescritti ai propri cittadini; *c*) che ai cittadini di altri Stati membri non dev'essere imposto il possesso di requisiti speciali, a meno che, in casi eccezionali, delle circostanze specifiche giustifichino un trattamento differenziato dei cittadini degli altri Stati membri rispetto ai propri cittadini (dir. 94/80/CE, 5° considerando).

⁶¹ Questo profilo risultava da tempo chiarito in dottrina: R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, cit., p. 643; M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, cit., p. 47. In senso contrario v., tuttavia, E. ALVAREZ CONDE, E. ARNALDO ALCUBILLA, *De nuevo sobre el procedimiento electoral uniforme*, in *Revista de estudios políticos*, 1994, n. 86, spec. pp. 57-58, pure se con riferimento esplicito alle elezioni per il Parlamento europeo.

⁶² Cfr. COM (94) 38 def., la cui ampia relazione illustrativa contiene indicazioni preziose quanto alla natura e entità del problema, agli antefatti e lavori preparatori, all'analisi dell'art. 8 B, par. 1, trattato CE nonché ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

⁶³ [GUCE 1994, L 368](#), p. 38. La direttiva è stata ripubblicata nella *GURI* n. 44 dell'8 giugno 1995, II serie speciale. La direttiva è entrata in vigore il 20 gennaio 1994 e doveva essere trasposta entro il 31 dicembre 1995. I lavori preparatori partono dalla proposta della Commissione [COM (94) 38 del 13 aprile 1994 (*GUCE*, 1994, C105, p. 8; *Boll. UE*, 1994, n. 1/2, punto 1.1.1)]. Sulla detta proposta si sono avuti: *a*) il parere d'iniziativa del Comitato economico e sociale, adottato il 14 settembre 1994, su relazione di C. Silva (*GUCE*, 1994 C 393, p. 186; *Boll. UE*, 1994, n. 9, punto 1.1.1); *b*) il parere del Comitato delle Regioni del 28 settembre 1994, adottato su relazione di S. O' Neachtain (*GUCE*, 1995, C 210, p. 51; *Boll. UE*, 1994, n. 9, punto 1.1.1), nel quale ha deplorato che il trattato non avesse previsto espressamente la sua consultazione; *c*) il parere del Parlamento espresso, in lettura unica, il 26 ottobre 1994, sulla base della relazione dell'on. A. Palacio Vallelersundi, per la commissione giuridica e per i diritti dei cittadini (*GUUE*, 1994, C 323, p. 81); il Parlamento ha proposto una serie di emendamenti, che la Commissione ha accolto solo parzialmente (v. le dichiarazioni del commissario competente, R. Vanni d'Archirafi, nella seduta parlamentare del 26 ottobre 1994). Infine, il Consiglio ha adottato la proposta, come punto B, cioè con discussione, nella sessione n. 1820 del 19 dicembre 1994. Sui lavori del Consiglio, v. J. LEWIS, *Is the "hard bargaining" image of Council misleading? The Committee of Permanent Representatives and the local elections directive*, in *Journal of Common Market*, 1998, pp. 479-504. Per un commento approfondito della direttiva 94/80/CE, v., altresì, B. GUIGET, [Citoyenneté et nationalité: limites de la rupture d'un lien](#), Tesi di dottorato, Istituto universitario europeo, Firenze, 12 giugno 1997, pp. 135-177.

⁶⁴ V., in questo contesto, la direttiva 2013/19/UE del Consiglio del 13 maggio 2013, che tiene conto dell'ingresso della Croazia (*GUUE* 2013, L 158, p. 231).

Ove lo Stato membro richieda una durata minima di residenza per i propri cittadini al fine dell'esercizio del voto,⁶⁵ essa può risultare, nel caso del cittadino mobile, anche dal computo totale dei periodi di residenza maturati in più Stati membri, diversi da quello di origine (art. 4, par. 1).

Quanto, invece, alle condizioni di ineleggibilità, il rispetto del principio di proporzionalità impone di subordinare il diritto di voto alle sole disposizioni sull'incapacità elettorale vigenti nello Stato di residenza e non a quelle dello Stato di origine. Gli Stati membri, conformemente alla regola applicabile ai lavoratori migranti secondo la quale i primi possono escludere i secondi dalle funzioni che implicano l'esercizio di pubblici poteri (art. 45, par. 4 TFUE), hanno la possibilità di riservare ai propri cittadini l'esercizio delle funzioni di capo dell'organo esecutivo di un ente locale di base, di supplente o di membro dell'organo collettivo regionale (art. 5, par.3). È quanto hanno fatto dieci Stati membri, compresa l'Italia, escludendo le funzioni di Sindaco e di Vice Sindaco⁶⁶. Inoltre, gli Stati membri, ai sensi dell'art. 5, par. 4, hanno la possibilità di escludere che gli eletti a livello locale entrino a far parte di collegi per le elezioni nazionali, com'è il caso del Senato in Francia.

L'elettore esercita il diritto di voto nello Stato membro di residenza qualora ne abbia espresso la volontà (art. 7, par. 1.). Circa l'esercizio del diritto di voto negli Stati in cui esso non è obbligatorio, come l'Italia, è tuttavia possibile prevedere l'iscrizione d'ufficio nelle liste elettorali (art. 7, par. 3). Per essere iscritto nelle liste elettorali, il cittadino di un altro Stato membro deve fornire le stesse prove dell'elettore cittadino dello Stato in cui si svolge la consultazione elettorale; lo Stato di residenza può tuttavia esigere che l'elettore presenti un documento di identità valido e una dichiarazione formale che indichi la sua cittadinanza e il suo indirizzo nello Stato membro in cui il cittadino UE risieda (art. 8, par. 2, seconda frase), documenti che, secondo la Commissione, devono ritenersi esaustivi⁶⁷. All'atto del deposito della dichiarazione di candidatura, al cittadino di un altro Stato membro, oltre a fornire le medesime prove richieste ai cittadini dello Stato in cui si svolge l'elezione, può essere domandato di presentare una dichiarazione formale che indichi la sua cittadinanza, il suo indirizzo nello Stato di residenza, quello nello Stato di origine, un documento di identità in corso di validità nonché di non essere decaduto dal diritto di eleggibilità nello Stato membro di origine, eventualmente mediante un attestato delle autorità competenti (art. 9, par. 1 seconda frase e par. 2, lett. da *a*) a *e*).

Nel caso di rigetto dell'iscrizione alle liste elettorali o della candidatura l'interessato può presentare gli stessi ricorsi offerti, in casi analoghi, ai nazionali (art. 10). Infine, lo Stato membro di residenza deve informare, in tempo utile e nelle forme appropriate, gli elettori e gli eleggibili delle disposizioni vigenti relative all'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità (art. 11).

La direttiva ha previsto disposizioni derogatorie nel caso in cui la percentuale di cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza ed abbiano raggiunto l'età per essere elettori superi il 20% del totale degli aventi diritto al voto⁶⁸. In tal caso - è

⁶⁵ Nella conferenza intergovernativa al cui esito fu approvato il trattato di Maastricht del 1992 fu molto dibattuta la durata della residenza minima necessaria per esercitare il diritto di voto e di eleggibilità. Nel progetto presentato dalla presidenza lussemburghese si prevedeva, infatti, un periodo minimo di tre anni (C. CURTI GIALDINO, *Il trattato di Maastricht sull'Unione europea*, cit. p. 80).

⁶⁶ La funzione di sindaco, oltre che in Italia, è esclusa in nove Stati membri: Belgio, Bulgaria, Cipro, Francia, Grecia, Lituania, Polonia, Romania e Slovenia. Diversamente, Danimarca, Paesi Bassi, Spagna e Svezia non prevedono restrizioni.

⁶⁷ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 94/80/CE sul diritto di voto e di eleggibilità nelle elezioni municipali [COM (2002) 260 definitivo], cit., p. 7.

⁶⁸ Vale la pena di ricordare che la direttiva 94/80/CE fu adottata senza il voto del Portogallo, che ritenne discriminatoria per i propri cittadini residenti la misura derogatoria prevista dalla direttiva.

provvedervi, la direttiva è stata applicata per la prima volta alle elezioni comunali tenute l'11 ed il 18 marzo 2001.

3. La legislazione italiana di recepimento: il d. lgs. n. 197 del 1996

La legge 6 febbraio 1996, n. 52, recante “Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 1994”⁷³, all'art. 11, ha disposto, per un verso, l'integrale recepimento nell'ordinamento della direttiva 94/80/CE e, per altro verso, ha stabilito che, al fine di dare concreta attuazione alle sue norme, il Governo fosse delegato ad adottare, entro novanta giorni, disposizioni aventi valore di legge.

Vale la pena di segnalare che il disposto dell'art. 11 non figurava nel disegno di legge originario e che l'integrazione è avvenuta in seconda lettura alla Camera⁷⁴. Per la legge delega, le disposizioni delegate avrebbero dovuto rispettare i seguenti principi e criteri direttivi: *a)* nell'assicurare il diritto di voto e di eleggibilità nelle elezioni dei consigli comunali ai residenti nello Stato italiano, cittadini di altri Stati dell'Unione che non posseggano la cittadinanza italiana, si sarebbe dovuto prevedere che i medesimi avessero presentato 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. Nella domanda si sarebbe dichiarato: *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 iscrivesse 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 comunicazione, oltre che della richiesta documentazione, anche dei dati sulla cittadinanza, sulla residenza attuale e su quella precedente nello Stato di origine, sulla sussistenza del diritto di elettorato passivo anch'esso nello Stato di origine. In caso di rigetto della candidatura, l'interessato avrebbe fruito delle forme di tutela previste per i candidati cittadini italiani.

l'Université Paris 7 Denis Diderot).

⁷³ La previsione della delega non figurava nel disegno di legge originario, presentato, il 16 gennaio 1995, dal presidente Silvio Berlusconi e dal ministro per il Coordinamento delle politiche dell'Unione europea, Domenico Comino. Il governo Berlusconi I la aggiunse, infatti, durante l'esame in seconda lettura alla Camera ([Atto C-1882-B](#), trasmesso il 29 novembre 1995). Nel dibattito che ne seguì, l'on. M. Tremaglia (AN) presentò un emendamento soppressivo, rilevando che, dal punto di vista politico, prima di far votare i cittadini degli altri Stati membri alle elezioni comunali si sarebbe dovuto attribuire il diritto di voto alle elezioni politiche agli italiani residenti all'estero; inoltre, sotto il profilo giuridico, criticò la scelta dello strumento della legge ordinaria mentre per il voto dei cittadini italiani all'estero si era ipotizzata la necessità di una revisione costituzionale (seduta del 17 gennaio 1996, *Atti parlamentari*, p. 19492). Gli venne replicato dall'on. A. Soda (DS), per un verso, che la legge avrebbe trovato adeguata “copertura” nell'art. 11 della Costituzione e, per altro verso, che in tal modo si era proceduto nel caso della l. 18 gennaio 1989, n. 9, per l'eleggibilità al Parlamento europeo dei cittadini degli altri Paesi membri della Comunità europea (*ivi*, pp. 19493-19494). Nel dibattito intervennero altresì l'on. R. Bindi (PPI) e l'on. Brunetti (Rif. Com.). Il governo annunciò parere contrario sull'emendamento Tremaglia.

⁷⁴ Atto Camera C-1882-B, trasmesso il 29 novembre 1995, art. 13.

In conformità della detta delega, il Governo (al tempo il presidente del Consiglio era Lamberto Dini) ha provveduto con il [d. lgs. 12 aprile 1996, n. 197](#)⁷⁵, entrato in vigore quattro giorni dopo⁷⁶.

Il testo si compone di sei articoli. Ai sensi dell'art. 1, i cittadini UE che intendono partecipare alle elezioni per il rinnovo degli organi del Comune e della Circoscrizione in cui sono residenti, devono presentare al sindaco domanda di iscrizione nella lista elettorale aggiunta, istituita presso lo stesso Comune⁷⁷. Nella domanda devono essere espressamente dichiarati: *a*) la cittadinanza; *b*) l'attuale residenza nonché l'indirizzo nello Stato di origine; *c*) la richiesta di iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente nel Comune, sempreché non siano già iscritti⁷⁸; *d*) la richiesta di conseguente iscrizione nella lista elettorale aggiunta. Alla domanda deve essere allegata dichiarazione sostitutiva di un documento di identità valido⁷⁹. L'iscrizione nelle liste elettorali aggiunte consente ai cittadini dell'Unione l'esercizio del diritto di voto per l'elezione del sindaco, del consiglio del Comune e della Circoscrizione nelle cui liste sono iscritti, l'eleggibilità a consigliere e l'eventuale nomina a componente della giunta del Comune in cui sono eletti consigliere, con esclusione della carica di vice sindaco⁸⁰.

Secondo l'art. 2, par. 1, la domanda è presentata all'ufficio comunale competente che provvede all'iscrizione nelle liste elettorali aggiunte con la prima revisione dinamica utile⁸¹. Il

⁷⁵ GURI, serie generale, 1996, n. 88, p. 7. Con particolare riguardo alla situazione italiana cfr. E. ROSSI, M. VRENNA, *Brevi considerazioni in tema di diritto di voto agli stranieri nelle elezioni regionali e locali*, in *Dir. imm. citt.*, 2006, fasc. 2, pp. 13-28; G. PERIN, P. BONETTI (a cura di), *Il diritto di voto dei cittadini comunitari*, scheda pratica ASGI (aggiornata al 1° aprile 2009. Per una indagine territoriale, condotta da ANCI e CITTALIA, in collaborazione con ANUSCA, volta a rilevare i dati sui cittadini UE, residenti in dodici città (Torino, Alessandria, Asti, Varese, Verona, Padova, Genova, Parma, Reggio Emilia, Forlì, Bologna e Firenze), v. M. GIOVANNETTI, G. PERIN, *I cittadini comunitari e la partecipazione al voto*, Paper, settembre 2012, 21 p.; L. RAFFINI, I. SANTONI, *Operation Vote. Promuovere la partecipazione dei cittadini dell'Unione Europea alle elezioni locali e del Parlamento Europeo*, COSPE, gennaio 2014; F. MARTINO, *Il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali del cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non possiede la cittadinanza*, in *Cammino Diritto*, 2018, n. 4, pp. 1-16; D.S. HUTCHESON, L. RUSSO, [Dataset of turnout rates for mobile EU citizens in European Parliament and municipal elections 2009-2018, v.1.1](#), EUI Research Data; 2021; Robert Schuman Centre for Advanced Studies; GLOBALCIT.

⁷⁶ Di guisa che l'Italia è stata il primo degli allora quindici Stati membri a recepire la direttiva nell'ordinamento interno. Per indicazioni puntuali sulle misure nazionali di applicazione in tutti gli Stati membri, aggiornate al 2001, v. l'Allegato 1 della *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 94/80/CE sul diritto di voto e di eleggibilità nelle elezioni municipali* [COM (2002) 260 definitivo], pp. 19-26. Per le misure adottate dagli Stati membri che hanno aderito all'Unione dopo il 2001, v. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/NIM/?uri=celex:31994L0080>.

⁷⁷ La domanda può essere consegnata, presentandosi presso la sede dell'Ufficio Elettorale del Comune con un documento d'identità valido, in ogni periodo dell'anno e, comunque, entro il 40° giorno precedente le elezioni. Potrà anche essere spedita mediante raccomandata a.r. o tramite pec. In questo caso, la domanda dovrà essere corredata da copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore (art. 38, comma 3, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445). L'Ufficio Elettorale comunicherà tempestivamente l'esito della domanda; in caso di accoglimento, gli interessati riceveranno la tessera elettorale con l'indicazione del seggio ove potranno recarsi a votare. Di regola, i siti *web* dei comuni consentono di scaricare il modulo di iscrizione alla lista aggiunta. L'iscrizione alle liste è gratuita e rimane valida fino alla richiesta di cancellazione, oppure fino a quando la persona interessata non perde i requisiti d'iscrizione (ad esempio per emigrazione in altro Comune o all'estero).

⁷⁸ Nel caso in cui l'istanza contenga anche la richiesta di iscrizione anagrafica, il Comune deve provvedere immediatamente agli accertamenti sulla veridicità delle dichiarazioni di residenza, anche ai fini del ripristino della posizione anagrafica precedente.

⁷⁹ Il personale diplomatico e consolare di uno Stato membro dell'Unione, nonché il relativo personale dipendente, può 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 (art. 11, par. 4).

⁸⁰ Per i cittadini dell'Unione che chiedono l'iscrizione nelle liste elettorali aggiunte di un Comune della provincia di Bolzano, si applicano le disposizioni di cui all'art. 5 del d.P.R., n. 50 del 1973, come sostituito dall'art. 1 d.P.R., n. 295 del 1988.

⁸¹ La revisione dinamica straordinaria delle liste elettorali è prevista dall'art. 32 del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 233

Comune, compiuta l'istruttoria necessaria a verificare l'assenza di cause ostative, provvede: *a)* a iscrivere i cittadini UE nell'apposita lista aggiunta, che è sottoposta al controllo ed all'approvazione della competente commissione elettorale circondariale; *b)* a comunicare agli interessati l'avvenuta iscrizione nella lista ovvero la mancata iscrizione, contro cui può essere proposto ricorso secondo la normativa vigente.

In virtù dell'art. 3, par. 1, in occasione di consultazioni comunali, la domanda di essere iscritto nelle liste aggiunte deve essere presentata non oltre il quinto giorno successivo all'affissione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali⁸², il che equivale a 40 giorni prima delle elezioni⁸³ e l'iscrizione viene effettuata in sede di revisione delle dette liste.

Ai sensi dell'art. 4, par. 1, i cittadini UE, inclusi nell'apposita lista aggiunta, vi restano iscritti fino a quando non chiedano di essere cancellati o fino a che non siano cancellati d'ufficio⁸⁴.

Secondo l'art. 5, par. 1, i cittadini UE che intendono presentare la propria candidatura a consigliere comunale o circoscrizionale devono produrre, all'atto del deposito della lista dei candidati, oltre alla documentazione richiesta per i cittadini italiani dal d.P.R. n. 570 del 1960 e dalla l. n. 81 del 1993: *a)* una dichiarazione contenente l'indicazione della cittadinanza, dell'attuale residenza e dell'indirizzo nello Stato di origine; *b)* un attestato, in data non anteriore a tre mesi, dell'autorità amministrativa competente dello Stato membro di origine, dal quale risulti che l'interessato non è decaduto dal diritto di eleggibilità. Ove non siano ancora stati iscritti nelle liste elettorali aggiunte del Comune di residenza, i cittadini UE devono produrre un attestato del Comune stesso circa l'avvenuta presentazione della domanda di iscrizione nelle liste elettorali aggiunte⁸⁵. La commissione elettorale circondariale comunica agli interessati le decisioni relative all'ammissione della candidatura, con espressa avvertenza, in caso di ricasazione, che gli stessi possono avvalersi delle forme di tutela giurisdizionale previste dalle norme vigenti.

(Testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e revisione delle liste elettorali), mentre le revisioni ordinarie sono semestrali (30 giugno e 30 dicembre di ogni anno). Le richieste del Sindaco intese ad acquisire le certificazioni necessarie presso il casellario giudiziale e presso l'autorità provinciale di pubblica sicurezza sono fatte per telegrafo e i documenti richiesti devono pervenire al Sindaco entro 48 ore dalla richiesta (art. 2, par. 2, d. lgs. n. 197 del 2006).

⁸² Ai sensi dell'art. 18, primo comma, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570. detto adempimento è di competenza dei prefetti nelle Regioni a statuto ordinario e nelle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna, dei Commissari del Governo nelle Province Autonome di Trento e Bolzano e del Presidente nella Regione Autonoma Valle d'Aosta.

⁸³ Questo termine è da considerarsi perentorio. Lo ha precisato il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, con sentenza n. 01193/2012 del 31 gennaio 2012-1° marzo 2012, sancendo l'inapplicabilità della procedura di ammissione al voto prevista dall'art. 32-bis del d.P.R. n. 223 del 1967 per i cittadini mobili dell'UE che presentano domanda di iscrizione nell'apposita lista elettorale aggiunta dopo il termine di legge del quinto giorno successivo a quello di affissione del manifesto di convocazione dei servizi elettorali. V., pure, per la perentorietà del termine e le modalità di iscrizione alle liste aggiunte, T.A.R. Napoli, (Campania) sez. II, sentenza 31 luglio 2012, n. 3671; TAR Pescara (Abruzzo), sez. I, sentenza 25 luglio 2014, n. 364.

⁸⁴ Gli elettori 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 elettorali; in caso di superamento del limite massimo di ottocento elettori previsto per una sezione, essi sono proporzionalmente distribuiti nelle sezioni limitrofe.

⁸⁵ Questo adempimento potrebbe essere ritenuto contrario al diritto UE. Invero, secondo la Commissione, "la legislazione nazionale che imponga l'obbligo di presentare un certificato dello Stato membro d'origine in cui si dichiara che l'interessato non è decaduto dal diritto di eleggibilità non sarebbe conforme alla direttiva. Tale certificato può essere richiesto soltanto in caso di dubbio circa l'autenticità della dichiarazione rilasciata dall'interessato. In caso contrario ciò costituirebbe un onere aggiuntivo a carico dei cittadini di un altro Stato membro" (Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, concernente l'applicazione della direttiva 94/80/CE sulle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali, Bruxelles, 25 gennaio 2018, [COM \(2018\) 44 definitivo](#), p. 9.

4. Valutazione della disciplina e proposte di modifica volte ad accrescere la partecipazione dei cittadini mobili dell'UE alle elezioni amministrative

4.1. L'aumento del numero di cittadini mobili UE negli Stati membri e la loro scarsa partecipazione alle elezioni comunali

Attualmente, circa diciotto milioni di cittadini UE, di cui più di quattordici in età di voto, vivono in uno Stato membro diverso da quello di origine, numero che è quasi raddoppiato negli ultimi dieci anni, soprattutto dopo l'allargamento dell'Unione. La Germania, la Francia, l'Italia e la Spagna sono, in valori assoluti, gli Stati membri in cui risiedono il maggior numero di cittadini mobili dell'UE. Invece, Lussemburgo, Cipro, Germania, Francia, Spagna e Italia sono gli Stati membri che accolgono il maggior numero di cittadini mobili dell'UE in valori assoluti rispetto alla popolazione totale. In Lussemburgo, a Cipro, in Irlanda, in Belgio e in Austria, infine, la parte dei cittadini mobili UE è la più grande rispetto alla popolazione totale. Nel 2016, quattordici milioni di cittadini mobili avevano l'età per votare e godevano del diritto di essere eletti, rappresentando circa il 3,25% dell'elettorato. Si tratta di un numero in costante aumento⁸⁶.

Risulta, tuttavia, che solo un piccolo numero di cittadini mobili UE (di poco superiore al 10% degli aventi diritto al voto⁸⁷) si è iscritto alle liste aggiunte nello Stato di residenza, mentre non risultano dati sull'effettiva partecipazione al voto.

Giustamente la Commissione europea ha rilevato in proposito che il tasso di partecipazione alle elezioni è un indicatore prezioso per misurare la qualità di una democrazia e ha apprezzato che in alcuni Stati membri (Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania e Spagna), da tempo, si sia instaurata la prassi di sensibilizzare i cittadini mobili UE attraverso l'invio postale di lettere personalizzate contenenti informazioni sulla procedura elettorale. Questa prassi, in Spagna, che pure ha optato, come l'Italia, per un sistema non automatico di iscrizione, ha condotto oltre la metà dei cittadini mobili UE ad iscriversi.

La scarsa partecipazione alle elezioni comunali dei cittadini UE residenti negli Stati membri, che non prevedono l'obbligatorietà del voto, in Italia come altrove, è un dato incontrovertibile, il che induce a constatare che il diritto di voto e di eleggibilità, a 25 anni dalla sua concreta previsione, è assai poco praticato⁸⁸.

4.2. Le ragioni della disaffezione al voto

Il motivo della disaffezione al voto ha varie ragioni, che la Commissione ed il Parlamento europeo hanno spesso evidenziato: dalla carenza di informazioni in generale, che vale un po' per tutti gli Stati membri, alla concessione effettiva di altri diritti, quali quello di associazione, di iscrizione ai partiti e di fondare partiti politici, che vige in taluni Stati membri. Quest'ultimo rilievo, peraltro, non appare pertinente per l'Italia e per quegli Stati membri⁸⁹ che sono parti della menzionata convenzione n. 144 del Consiglio d'Europa del 1992, la quale, nel capitolo A,

⁸⁶ Nel 2000 i cittadini mobili UE maggiorenni residenti in uno Stato membro diverso da quello di origine erano 4,7 milioni, pari all'1,6% della popolazione totale dell'Unione (Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 94/80/CE sul diritto di voto e di eleggibilità nelle elezioni municipali [[COM \(2002\) 260 definitivo](#)]). Nel 2010, questo numero era salito ad otto milioni (v. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 94/80/CE che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità nelle elezioni municipali dei cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro di cui non sono cittadini [[COM \(2012\) 99 definitivo](#)]).

⁸⁷ Media tra i 27 Stati membri dell'Unione.

⁸⁸ P. CARETTI, *La cittadinanza europea: spunti di riflessione dalla prassi*, in A. TIZZANO (cur.), *Il processo d'integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i trattati di Roma*, Torino, 2008, p. 92, ha osservato che «dati sull'esercizio in concreto di questo diritto e dei suoi esiti (in termini di partecipazione al voto, di numero di consiglieri eletti, di membri di Giunta) non ne esistono e non sono di facile reperimento (...) né esistono appositi studi al riguardo né di natura statistica né politologica». Il rilievo, purtroppo, è tutt'ora valido.

⁸⁹ Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi.

impegna a garantire il diritto di espressione, riunione e associazione ai residenti stranieri, a condizione di reciprocità.

La principale ragione della scarsa partecipazione è costituita dalla previsione che subordina l'esercizio dei diritti elettorali all'iscrizione dei cittadini UE alla lista aggiunta. È ben vero che la direttiva, al riguardo, lascia agli Stati membri la scelta delle modalità di iscrizione. Questa scelta, all'evidenza, è stata determinata dalla diversità dei sistemi elettorali nazionali, che la direttiva non ha voluto armonizzare, intendendo soltanto eliminare il requisito della cittadinanza nazionale; si è trattato, quindi, di un'armonizzazione minima, in assoluta coerenza con il principio di proporzionalità. Tuttavia, l'iscrizione alle liste elettorali aggiunte, sebbene sia prevista dalla direttiva, non è certo cogente. Invero, l'art. 7 della direttiva 94/80/CE, dopo aver stabilito, al par. 1, che «l'elettore comunitario esercita il diritto di voto nello Stato membro di residenza qualora ne abbia espresso la volontà», opportunamente precisa, al par. 2, che «se nello Stato membro di residenza il voto è obbligatorio, tale obbligo si applica agli elettori comunitari che ne hanno espresso la volontà»⁹⁰. Ragionando *a contrario*, dunque, negli Stati membri, come l'Italia, in cui il voto non è obbligatorio è certamente ammessa l'iscrizione d'ufficio alle liste elettorali. Tra l'altro, non essendo espresso il divieto di un duplice voto, come nel caso delle elezioni per il Parlamento europeo, è possibile che il cittadino UE voti e venga eletto «sia nel Comune di origine che in quello in cui risiede»⁹¹, sempre che lo consenta la legislazione dello Stato membro di cittadinanza, pur in assenza di residenza. Quest'ultima opinione è senz'altro corretta dal punto di vista giuridico. Tuttavia, a parer mio, mal si concilia con la *ratio* stessa del diritto di voto dei cittadini mobili UE alle elezioni comunali, che è quella di una «maggiore integrazione dell'individuo nella collettività di residenza quale complemento della libertà di circolazione»⁹². Cosicché, almeno nel caso di una loro prolungata presenza in detto Stato, ritengo vengano ad attenuarsi i legami con la comunità locale di origine, il che rende la permanenza in quel corpo elettorale quanto meno discutibile dal punto di vista politico per quanto riguarda le elezioni amministrative⁹³.

La Commissione europea, nella sua più recente relazione sull'applicazione della direttiva 94/80/CE⁹⁴, ha rilevato che il tasso di partecipazione dei cittadini mobili UE alle elezioni comunali è molto spesso inferiore a quello dei nazionali e, non a caso, ha attribuito tale situazione, almeno in parte, alla complessità delle procedure di iscrizione alle liste elettorali aggiunte. Per tale motivo Commissione si è riproposta, per un verso, di aggiornare la direttiva 94/80/CE, proprio al fine di rafforzare la partecipazione, larga ed inclusiva, dei cittadini mobili UE. Per altro verso, ha auspicato che sia garantita una informazione più ampia e dettagliata degli interessati, specie per quanto riguarda i termini per iscriversi nelle liste aggiunte elettorali e per quanto attiene alla sostanziale perennità di tale iscrizione⁹⁵.

L'aspetto dell'iscrizione alle liste aggiunte, a mio parere, nella situazione attuale, resta un profilo delicato, dato che è necessario sapere come iscriversi in tempo utile e il cittadino mobile

⁹⁰ Il voto è obbligatorio in quattro Stati membri: Belgio, Cipro, Grecia e Lussemburgo.

⁹¹ In questo senso C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, cit., p. 276.

⁹² Così R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020, III ed., p. 419.

⁹³ Rilievi analoghi ha formulato V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Roma, 1992, pp. 148-149.

⁹⁴ Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni concernente l'applicazione della direttiva 94/80/CE sulle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali, Bruxelles, 25 gennaio 2018, COM (2018) 44 definitivo. Si tratta della terza relazione pubblicata conformemente all'art. 13 della direttiva 94/80/CE. La prima risaliva al 2002 [COM (2002) 260 definitivo] e la seconda al 2012 [COM (2012) 99].

⁹⁵ Rispondendo, nel 2001, ad un questionario della Commissione europea, l'Italia ha comunicato che le autorità nazionali hanno distribuito opuscoli servendosi di tutti i mezzi giuridici e tecnici, e molti comuni hanno inviato una lettera a tutti gli elettori mobili UE residenti nella circoscrizione elettorale, sollecitandoli a iscriversi nelle liste aggiunte (Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 94/80/CE sul diritto di voto e di eleggibilità nelle elezioni municipali [COM (2002) 260 definitivo], p. 30.

UE potrebbe trovarsi, nello Stato di residenza, di fronte a procedure diverse da quelle del proprio Stato di origine.

Ebbene, nell'epoca di Internet, gli avvisi, oltre che risultanti dall'affissione cartacea dei manifesti elettorali, sono soprattutto pubblicati *online* nei siti *web* dei Comuni. Gli avvisi dunque ci sono ma talvolta peccano di un eccesso di burocratismo. Come detto, un rilievo essenziale ai fini della partecipazione al voto nel sistema scelto dall'Italia giuoca il termine per l'iscrizione alle liste elettorali aggiunte.

Spetta ai Comuni di dare massima pubblicizzazione a questo termine, evidenziando anche il termine perentorio entro il quale dev'essere presentata, al Comune di residenza, la domanda d'iscrizione nelle apposite liste elettorali aggiunte da parte dei cittadini dell'Unione che non ne abbiano fatto richiesta in precedenza.

Al riguardo, esaminando gli avvisi pubblicati dai Comuni relativamente al recente turno amministrativo, ci si accorge che alcuni sono addirittura criptici, limitandosi a riprodurre il dettato normativo e, quindi, indicando che l'iscrizione avrebbe dovuto essere effettuata «il quinto giorno successivo all'affissione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali» (che nei Comuni delle Regioni a Statuto ordinario e nella Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia è avvenuta il 19 agosto scorso). Altri, meno enigmatici, hanno precisato che l'iscrizione doveva avvenire entro quaranta giorni dalla data fissata per le consultazioni⁹⁶. Pochissimi, infine, sono quelli che indicano con chiarezza che il termine per l'iscrizione veniva a scadenza lo scorso 24 agosto⁹⁷. In tale contesto si segnala che alcuni comuni hanno pubblicato l'avviso addirittura nella settimana di Ferragosto⁹⁸.

Una situazione del genere, all'evidenza, ha penalizzato i cittadini mobili UE e, fra costoro, segnatamente, i neo-elettori, cioè tutti coloro che abbiano compiuto diciotto anni prima della scadenza del termine per l'iscrizione alla lista e che, magari, profittando del periodo estivo, sono rientrati nel Paese di origine.

Ci sono, ovviamente, delle situazioni più virtuose in cui il Comune ha inviato ai cittadini UE mobili una comunicazione con i riferimenti ed i moduli per l'iscrizione alla lista⁹⁹, che quasi ovunque può essere fatta *online*. Inoltre, va segnalato che, nella maggior parte dei Comuni, non risulta siano state organizzate campagne di comunicazione. Positiva eccezione è stata quella del Comune di Milano, che ha realizzato, nei mesi di luglio e agosto, la campagna informativa «Siamo europei e votiamo a Milano», in sinergia con la Fondazione GaragErasmus e con il supporto del CSV Milano¹⁰⁰.

⁹⁶ Il turno ordinario annuale di elezioni amministrative (comunali e circoscrizionali) nei comuni delle regioni a statuto ordinario e nella Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia si svolgerà il 3-4 ottobre (con eventuale ballottaggio per l'elezione diretta dei sindaci il 17-18 ottobre). Il turno di elezioni amministrative nella Regione Siciliana e nella Regione Sardegna si svolgerà il 10-11 ottobre (con eventuale ballottaggio per i sindaci il 24-25 ottobre). Il turno per la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol si svolgerà il 10 ottobre; per la Regione Autonoma Valle d'Aosta, esclusivamente nel Comune di Ayas (AO), si è tenuto il 10 settembre (eventuale ballottaggio il 24 ottobre). Infine, il 7 novembre (eventuale ballottaggio il 21 novembre) si svolgeranno le elezioni amministrative straordinarie nei comuni sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso. Si tratta, complessivamente, di 1349 comuni, comprendenti 6 capoluoghi di regione (Bologna, Milano, Napoli, Roma, Torino e Trieste) e 20 capoluoghi di provincia. Per la determinazione del corpo elettorale viene considerata la c.d. popolazione legale, cioè la popolazione residente risultante dall'ultimo Censimento generale della popolazione e delle abitazioni (2011), che è stata ufficializzata dal [d. P. R. 6 novembre 2012](#) (*GURI*, 2012, n. 294, suppl. ord., n. 209).

⁹⁷ La data del 24 valeva per la maggior parte dei comuni, Roma compresa. Questa data era il 31 agosto per Sardegna, Sicilia e Trentino-Alto Adige, dove le elezioni comunali hanno avuto luogo il 10-11 ottobre; nel Comune di Ayes (AO), dove si è votato il 19-20 settembre, la scadenza era fissata al 10 agosto scorso.

⁹⁸ R. MORANDI, *Alta astensione. I comunitari possono votare per scegliere il sindaco, ma spesso non lo sanno*, in *varesenews.it*.

⁹⁹ Al riguardo, i Paesi Bassi hanno proposto, nel quadro del gruppo di esperti della Commissione europea sulle questioni elettorali, l'adozione di un formulario comune multilingue.

¹⁰⁰ La campagna è stata sostenuta dall'Ufficio del Parlamento europeo a Milano ed è svolta nell'ambito del progetto

Tutto ciò comporta che il dato relativo alla partecipazione dei cittadini UE mobili alle elezioni comunali è sconcertante. In effetti, secondo la Commissione europea, negli Stati membri in cui l'iscrizione alle liste elettorali non è automatica, i dati raccolti indicano che solamente il 18,5 % dei cittadini mobili UE residenti hanno richiesto l'iscrizione alle liste elettorali.

Per quanto concerne l'Italia, la popolazione di Paesi UE residente al 1° gennaio 2021¹⁰¹ ammontava a 1.470.207 unità¹⁰², che divengono 1.176.166 escludendo i minorenni. Di questi, secondo la rilevazione semestrale al 30 giugno 2021, soltanto 188.036 erano iscritti alle liste elettorali aggiunte, cioè circa il 18% della platea¹⁰³.

Invece, negli Stati membri, che hanno optato per l'iscrizione d'ufficio alle liste elettorali dei cittadini mobili dell'UE fin dal momento della loro registrazione come residenti¹⁰⁴, la percentuale è quattro volte maggiore (51,2 %)¹⁰⁵.

È quindi del tutto evidente che la scelta effettuata dal nostro Paese, in sede di recepimento della direttiva, di subordinare il diritto di voto e di eleggibilità dei cittadini mobili UE alla previa manifestazione di volontà dell'interessato di iscriversi nella lista aggiunta ha notevolmente disincentivato la partecipazione politica dei detti cittadini.

4.3. Alcune proposte di modifica del sistema italiano

Alla luce di quanto sopra, ritengo che la più importante riforma del sistema consista nel modificare il d. lgs. n. 197 del 1996, prevedendo che l'iscrizione anagrafica del cittadino UE mobile, secondo le modalità all'uopo previste¹⁰⁶, comporti, al raggiungimento della maggiore età, l'iscrizione d'ufficio nella lista elettorale aggiunta, con il conseguente invio al domicilio dell'interessato della tessera elettorale personale, esattamente come avviene per i cittadini

APPROACH, finanziato dalla Commissione europea. Ha previsto la disseminazione di informazioni nell'ambito di eventi in ambito culturale, artistico e sportivo. Cfr. M. MINGOIA, *Comunali, campagna per far votare 30mila cittadini stranieri UE residenti*, in *Ilgiorno.it*; G. PASTORELLA, *Le elezioni di settembre. Non trascuriamo il voto dei cittadini europei residenti a Milano*, in *linkiesta.it*, 26 luglio 2021.

¹⁰¹ Ultimo dato ISTAT disponibile.

¹⁰² Il 71% del totale della popolazione UE residente è costituita da cittadini rumeni (1.137.728), seguiti da polacchi (85.100), bulgari (56.873), tedeschi (35.436), francesi (30.453), spagnoli (26.954), croati (16.204), olandesi (8.590), ungheresi (8.098), greci (7.955), slovacchi (8.045), portoghesi (6.847), austriaci (6.250), belgi (6.047), cechi (5.501), lituani (5.412), irlandesi (3.398), svedesi (3.320), lettoni (3.020), sloveni (2.495), danesi (2.109), finlandesi (1.765), estoni (1.298), maltesi (754), ciprioti (279) e, infine, lussemburghesi (276).

¹⁰³ Dati forniti allo scrivente dalla Direzione Centrale per i Servizi Elettorali del Ministero dell'Interno (15 settembre 2021).

¹⁰⁴ In proposito le informazioni reperite sono discordanti. Secondo la Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni concernente l'applicazione della direttiva 94/80/CE sulle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali, Bruxelles, 25 gennaio 2018, COM (2018) 44 definitivo, p. 8, nota 18, questa scelta era stata fatta da 14 Stati membri: Bulgaria, Repubblica ceca, Danimarca, Finlandia, Germania, Ungheria, Lituania, Lettonia, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Slovenia, Svezia e Ungheria; invece, secondo W. HERINGA, H.-T. NGUYEN, *Obstacles to participation in elections and the exercise of voting rights, inside the E.U.*, studio commissionato dal Dipartimento tematico dei diritti dei cittadini e degli affari costituzionali del Parlamento europeo, su richiesta della Commissione per le petizioni, PE 658.593, settembre 2020, p. 16, gli Stati membri sono pur sempre 14 ma vi sono compresi l'Austria (eccetto il Burgenland), l'Estonia e la Slovacchia, mentre vi sono esclusi la Bulgaria, la Repubblica ceca e il Portogallo.

¹⁰⁵ D. S. HUTCHESON, L. RUSSO, *Turnout and Registration of Mobile European Union Citizens in European Parliament and Municipal Elections*, FAIR EU Analytical Report 2019, p. 8.

¹⁰⁶ La formalità prevista dal d. lgs. n. 30 del 2007 e sss. mm., per soggiorni di durata superiore a tre mesi, consiste nell'iscrizione anagrafica, secondo le modalità della l. 24 dicembre 1954 n. 1228 e ss.mm. e del regolamento anagrafico della popolazione residente, presso il Comune di dimora. Tale iscrizione, infatti, registra anche la residenza ai fini delle norme UE sulla libera circolazione delle persone, di cui, come detto, quelle sui diritti elettorali costituiscono il corollario. Al riguardo v. A. LANG, *Il soggiorno del cittadino dell'Unione europea in Italia*, Milano, 2017, pp. 259-264.

italiani¹⁰⁷. In tal modo, tra l'altro, risulterebbero meglio rispettati i principi UE di non discriminazione e di parità di trattamento tra nazionali e cittadini mobili UE.

Né si dica che questa possibilità sarebbe preclusa dall'art. 7, par. 1, secondo cui «l'elettore [...] esercita il suo diritto di voto nello Stato membro di residenza qualora ne abbia espresso la volontà». È ben vero che il nostro legislatore ne ha correlato la volontà all'iscrizione nelle liste aggiunte, ma questa lettura non è davvero la sola interpretazione ammissibile. Invero, la libertà che spetta a ciascun elettore, nazionale o meno, di manifestare la propria volontà di non esercitare il proprio diritto è garantita dall'astensione dal voto il giorno delle elezioni¹⁰⁸. Al riguardo, vale la pena di ricordare, che il Comitato delle Regioni, nel parere d'iniziativa adottato il 28 settembre 1994, aveva ben chiarito questo aspetto. Nel parere, infatti, si rileva che «l'obbligo di dichiarare espressamente l'intenzione di votare garantisce anche il diritto di non votare del cittadino di un altro Stato membro dell'UE residente in uno Stato membro che adotta un sistema di voto obbligatorio e l'iscrizione automatica sulle liste elettorali»¹⁰⁹.

Raggiunge i risultati prospettati, migliorando senz'altro l'attuale sistema, la recente proposta di legge, d'iniziativa dei deputati Magi (Più Europa), Baldino (Movimento 5*), Marco Di Maio (Italia Viva) e Raciti (Partito Democratico)¹¹⁰, presentata il 1° luglio 2021¹¹¹. Vi si prevede, a regime, con una modifica sostitutiva dell'art. 1, primo comma del d. lgs. n. 197 del 1996, che «i cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea [...], a seguito di iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente nel Comune, sono iscritti d'ufficio nella lista elettorale aggiunta istituita nello stesso Comune nella prima revisione utile». Una disposizione transitoria dispone, altresì, che «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della [...] legge», gli uffici comunali competenti provvedono all'iscrizione d'ufficio nella lista elettorale aggiunta per le elezioni amministrative dei cittadini stranieri (da rettificare in «cittadini dello Stato membro dell'Unione») residenti nel Comune».

Considerato l'ampio ventaglio di forze politiche cui appartengono i presentatori della proposta – e non si comprende il motivo dell'assenza delle altre due forze di centro-destra,

¹⁰⁷ Per osservazioni analoghe, riferite al caso spagnolo, la cui legislazione non differisce dalla nostra quanto alla necessità dell'iscrizione volontaria alle liste elettorali v. M.M. NAVAS SÁNCHEZ, *El derecho al voto de los ciudadanos de la Unión europea en la elecciones municipales. De la ciudadanía de la Unión a las condiciones de ejercicio del derecho*, cit. pp. 248-249.

¹⁰⁸ Per questa valutazione, riferita beninteso alla legislazione spagnola, identica peraltro a quella italiana, v. A. RODRÍGUEZ, *Los electores comunitarios en España: dificultades de registro y propuestas de reforma en el procedimiento de inscripción en el censo electoral de los ciudadanos de la Unión Europea*, in P. BIGLINO CAMPOS (dir.), *Nuevas expectativas democrática y elecciones*, Madrid, 2008, p. 134; aderisce a tale proposta di modifica, rafforzandola con ulteriori argomentazioni; ID., *Second Country EU Citizens Voting in National Elections Is an Important Step, but Other Steps Should Be Taken First*, in R. BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, Cham, 2019, pp. 69-72; M.M. NAVAS SÁNCHEZ, *El derecho al voto de los ciudadanos de la Unión europea en la elecciones municipales. De la ciudadanía de la Unión a las condiciones de ejercicio del derecho*, cit., pp. 243-249.

¹⁰⁹ Parere, cit. punto 2.3. Il Comitato ha precisato al riguardo che: «Tuttavia, dato che in nessun paese della UE vige un sistema d'iscrizione automatica abbinato all'obbligo di voto, e che non si possono verificare altre eventualità per cui un cittadino di un altro paese UE si trovi nella situazione di essere costretto a votare contro la sua espressa volontà, il Comitato raccomanda che la dichiarazione espressa dell'intenzione di votare sia resa obbligatoria solo in quegli Stati membri che adottino un sistema di quel tipo, lasciando imprejudicati gli attuali sistemi d'iscrizione e di voto degli Stati membri che non si basano su tale sistema. Inoltre, in quegli Stati membri in cui è indispensabile dichiarare espressamente l'intenzione di votare, il Comitato raccomanda di lasciare agli Stati in questione la facoltà di decidere la natura e la forma di tale dichiarazione».

¹¹⁰ Risulta che abbiano successivamente aggiunto la loro firma Renata Polverini e Franco Dal Mas, entrambi deputati di Forza Italia.

¹¹¹ XVIII Legislatura, [Atto Camera n. 3189](#), Modifiche al decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197, e all'articolo 2 del decreto-legge 24 giugno 1994, n. 408, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1994, n. 483, in materia di esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini di Stati dell'Unione europea residenti in Italia. Allo stato, la proposta risulta assegnata, il 28 luglio 2021, alla I Commissione Affari Costituzionali, in sede referente; sono, inoltre, previsti i pareri delle Commissioni II Giustizia, V Bilancio e Tesoro e XIV Politiche UE.

probabilmente non consce che talune comunità, assolutamente maggioritarie, di cittadini mobili UE residenti in Italia voterebbero per i loro partiti¹¹² – è prevedibile che la riforma verrà approvata. Tuttavia, la tempistica è stata sicuramente mal scelta dai proponenti, intenzionalmente o meno, in quanto ne ha escluso, *a priori*, l'applicazione nel turno amministrativo dell'ottobre scorso. Ci si può chiedere però quali siano stati i motivi di un siffatto ritardo nel prevedere l'eliminazione della segnalata strozzatura burocratica che finora ha impedito ai cittadini mobili UE residenti in Italia di esercitare efficacemente il loro diritto di voto. Probabilmente, nei vent'anni trascorsi dalla prima partecipazione dei cittadini comunitari alle elezioni amministrative, i partiti, tramite un tacito accordo, hanno preferito non alterare la dimensione del corpo elettorale locale inserendovi, potenzialmente, svariate centinaia di migliaia di nuovi votanti, di cui non avevano adeguatamente testato le logiche di scelta tra le diverse forze politiche. In tale contesto, l'opportuna valorizzazione dell'art. 10, par. 4 TUE (e dell'analoga previsione contenuta nell'art. 12, par. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione) concernenti i partiti politici transnazionali, potrebbe pure favorire, insieme alla coscienza politica europea, anche la partecipazione al voto amministrativo dei cittadini UE mobili.

C'è però un altro aspetto che va considerato e che riguarda la più puntuale informazione dei cittadini UE mobili¹¹³. Sicuramente una prassi sistematica di invio, non solo ai già iscritti nelle liste aggiunte ma a tutti i cittadini mobili UE residenti e maggiorenni di informazioni dettagliate sull'esercizio del diritto di voto, nella lingua nazionale di ciascuno di loro, come avviene in alcuni Stati membri, sarebbe suscettibile di incidere positivamente sulla partecipazione elettorale. Al riguardo, l'obbligo posto dall'art. 11 della direttiva 94/80/CE è di informare «in tempo utile e nelle forme appropriate» gli elettori e gli eleggibili delle disposizioni vigenti relative all'esercizio dei diritti elettorali. Ora, dal momento che la gestione delle elezioni comunali è di competenza delle autorità locali, le campagne di informazione sono anch'esse condotte a livello locale. All'evidenza, dunque, le misure e gli strumenti impiegati possono variare notevolmente all'interno dello stesso Stato membro. Spetta, peraltro, alla Commissione europea valutare l'appropriatezza di tali campagne, mentre rientra nella discrezionalità degli Stati membri la scelta delle modalità di informazione, che, tuttavia, per soddisfare la cennata esigenza di appropriatezza, devono essere specifiche, idonee alle diverse realtà locali e, comunque, andare ben aldilà di quanto è previsto per i nazionali¹¹⁴. Non è sufficiente, in altri termini, aver operato il corretto recepimento della direttiva. Occorre verificare, in concreto, se gli Stati membri abbiano dato effettiva applicazione all'obbligo positivo di informazione stabilito dal menzionato art. 11 della direttiva 94/80/CE. In proposito, ritengo che all'invio per posta di lettere personali a tutti i cittadini mobili dell'Unione residenti nel Comune, che non siano già iscritti sulla lista aggiunta, con una traduzione nella loro lingua nazionale¹¹⁵, corredate dal modulo di domanda per l'iscrizione, potrebbe utilmente aggiungersi uno specifico richiamo alla possibilità di iscriversi alle liste aggiunte ogniqualvolta i detti cittadini contattino gli uffici comunali o circoscrizionali, di persona o per *email*, per una qualsivoglia necessità.

¹¹² G. GUZZO, *Ma c'è anche l'immigrato che vota a destra*, in *Milano Post*, 3 marzo 2018.

¹¹³ Cfr. ANCI Toscana, *Participation Matters. Fostering civic and political engagement of Mobile EU citizens, Linee guida per i Comuni*, Firenze, 2018.

¹¹⁴ Su questo punto la Commissione ha ripetutamente insistito. Ad esempio, nella comunicazione sull'applicazione della direttiva 93/109/CE (COM (2000)843 definitivo), la quale contiene una disposizione identica all'art. 11 della direttiva 94/80/CE, come pure nella *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 94/80/CE sul diritto di voto e di eleggibilità nelle elezioni municipali* [COM (2002) 260 definitivo], p. 15.

¹¹⁵ Per aggiornate indicazioni sulla prassi seguita negli Stati membri a questo riguardo, v. A.W. HERINGA, H.-T. NGUYEN, *Obstacles to participation in elections and the exercise of voting rights, inside the E.U.*, cit., pp. 16-17, 26-27.

Questo per quanto riguarda l'elettorato attivo. Invece, per quanto riguarda quello passivo, occorre rilevare che la situazione è ancora più complessa, in quanto impatta sulle consuetudini dei partiti nella formazione delle liste. I casi di candidature di cittadini UE mobili, in Italia come negli altri Stati membri, con la significativa eccezione della Spagna¹¹⁶, sono veramente pochi e gli eletti ancora di meno. Lo prova, all'evidenza, il fatto che, nel Comune di Roma, dopo sei tornate elettorali da quando i cittadini mobili UE residenti nella capitale hanno visto regolato il diritto di voto e di eleggibilità¹¹⁷, pochissimi di loro hanno figurato nelle liste come candidati. Eppure, risulta che alcuni Stati di origine abbiano pure cercato, in questa circostanza, di semplificare gli adempimenti necessari. Ad esempio, sul sito *web* dell'ambasciata di Romania - i cui cittadini, come si è detto, sono di gran lunga la più ampia comunità di cittadini UE mobili in Italia - figuravano le indicazioni necessarie per ottenere gratuitamente, in base a richiesta inviata per iscritto o per *email*, l'attestazione rilasciata dall'Autorità elettorale permanente di Bucarest, a seguito dei controlli relativi al possesso della capacità elettorale dei richiedenti, non essendo questa formalità di competenza degli uffici consolari¹¹⁸.

5. Brevi considerazioni conclusive

In conclusione, per riepilogare quanto fin qui esposto, si può ben affermare che la questione dell'elettorato attivo e passivo dei cittadini dell'Unione europea alle elezioni comunali è stato un vero e proprio cavallo di battaglia del governo di Roma e degli italiani che, a diverso titolo, se ne sono occupati in seno alle istituzioni europee. Come ricordato, tutto nacque al vertice di Parigi dell'ottobre 1972, da una suggestione di Giulio Andreotti, allora presidente del Consiglio. Proseguì, nel vertice di Parigi del dicembre 1974, su impulso di Aldo Moro, presidente del Consiglio e Mariano Rumor, Ministro degli Affari esteri. Vide attivamente impegnato, nel 1975, Pietro Adonnino, nella qualità di presidente del Comitato *ad hoc* sull'Europa dei cittadini. In successive legislature del Parlamento europeo vide operosi sul tema Mario Scelba, Altiero Spinelli (con la consulenza giuridica di Francesco Capotorti), Maria Antonietta Macciocchi e Francesca Maria Marinaro. Personalità, sicuramente distanti politicamente e con idee diverse circa il destino, federale o meno, del processo d'integrazione e, nondimeno, accomunate dalla volontà di operare per l'affermazione dei diritti individuali. Successivamente, fu la volta di Carlo Ripa di Meana, il cui impegno, presso la Commissione europea nella seconda metà degli anni Ottanta, contribuì alla presentazione delle prime proposte di direttiva. E ancora, va menzionato che l'attribuzione del diritto di voto attivo e passivo alle elezioni comunali figurava nel documento sulla cittadinanza europea, che il governo presieduto da Giulio Andreotti, con agli Affari esteri Gianni De Michelis, presentò e difese durante la conferenza intergovernativa in esito alla quale venne firmato il trattato di Maastricht del 1992. Infine, alla Commissione europea, presieduta da Jacques Delors, il *dossier* relativo a quella che sarebbe divenuta la direttiva 94/80/CE, rientrava nel portafoglio di Raniero Vanni d'Archirafi, comprendente le questioni istituzionali, le imprese e il mercato interno. Questo protagonismo italiano trova chiara motivazione nella volontà, costantemente perseguita in quei decenni, volta a garantire anche diritti di partecipazione politica ai tanti italiani migrati alla ricerca di lavoro in Stati membri dell'allora Comunità economica europea.

¹¹⁶ I. CIORNEI, *The Political Candidacy of EU Migrants in their European Countries of Residence. The Case of British and Romanians Standing in Spanish Local Elections*, in *J. Ethn. Migr. St.*, 2014, pp. 1375-1393.

¹¹⁷ La direttiva 94/80/CE e il d. lgs. n. 197 del 1996 hanno trovato applicazione nelle elezioni comunali a Roma nel maggio 1997, maggio 2001, maggio 2006, aprile 2008, maggio 2013, giugno 2016, ottobre 2021.

¹¹⁸ Le attestazioni, redatte in lingua romena, necessitano, ovviamente, dell'apposizione di apostille rilasciate dalle autorità rumene, secondo il regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 2016, che promuove la libera circolazione dei cittadini semplificando requisiti per la presentazione di alcuni documenti pubblici nell'Unione europea e che modifica il regolamento (UE) n. 1042/2012 (*GUUE*, 2016, L200, p. 1) nonché della traduzione in lingua italiana.

Tuttavia, non si può non constatare quanto poco il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali, consacrato dal trattato di Maastricht del 1992, abbia trovato applicazione pratica. La riluttanza dei cittadini mobili UE ad esercitare il diritto di suffragio attivo e passivo alle elezioni comunali, che loro spetta da cinque lustri, può essere considerato il sintomo di un loro scarso radicamento nella comunità politica ospitante, ovvero di una mancanza di identificazione con l'offerta politica, se non pure l'espressione di un chiaro disinteresse. Spetterebbe alle associazioni nazionali di rappresentanza dei cittadini mobili UE di veicolare opportunamente il messaggio relativo all'importanza di questa partecipazione politica nell'ottica di una piena inclusione dei detti cittadini negli Stati in cui hanno deciso di risiedere¹¹⁹.

Infine, più specificatamente con riferimento all'ordinamento italiano, va segnalato il ritardo, voluto o meno, con il quale le forze politiche, solo nel luglio scorso, hanno preso l'iniziativa di modificare il d. lgs. n. 197 del 1996. Il che dimostra, all'evidenza, insieme alla difficoltà di tradurre in proposta legislativa aspetti ben noti agli addetti ai lavori, soprattutto una mancata presa di coscienza della questione politica sottostante. Che, forse, potrebbe trovare spiegazione, per un verso, nella preoccupazione di portare *in terra incognita* i voti, mal pesati, di questa parte dell'elettorato e, per altro verso, nella difesa corporativa del personale politico locale dei partiti e movimenti politici. Ciò che risulta evidente è che le forze politiche (e la stessa opinione pubblica) sembra non abbiano minimamente percepito la gravità, in termini di *deficit* di democrazia, derivante dalla non partecipazione all'esercizio elettorale amministrativo dell'oltre un milione di cittadini mobili UE residenti nel nostro Paese.

¹¹⁹ Il Comitato economico e sociale, nel parere del 14 settembre 1994, non a caso aveva rilevato che «la partecipazione dei cittadini dell'Unione alle elezioni comunali in tutti gli Stati membri possa contribuire ad una migliore conoscenza reciproca, dimostrandosi un incentivo ad una loro maggiore integrazione nella vita delle collettività locali ed un aiuto per far crescere l'attenzione dei poteri pubblici e delle stesse forze politiche nei confronti di tale realtà» (punto 2.2).