
I cittadini comunitari e la partecipazione al voto

Monia Giovannetti e
Giulia Perin

Paper

settembre.2012



MONIA GIOVANNETTI

Ricercatrice, Referente Area Welfare Ricerche di Cittalia.

Da anni svolge attività di ricerca e consulenza su tematiche migratorie, esclusione sociale, sicurezza urbana e devianza.

Coordinatrice scientifica del Rapporto nazionale sui minori stranieri non accompagnati dell’Anci e membro della Piattaforma internazionale di esperti sui minori non accompagnati in Europa ha al suo attivo numerose pubblicazioni sui minori stranieri, sulla protezione internazionale, sulle politiche di sicurezza urbana e quelle relative alla promozione e tutela delle categorie vulnerabili.

E' componente di redazione della rivista “Diritto, immigrazione e cittadinanza” (F. Angeli editore) e della rivista “Studi sulla questione criminale” (Carocci).

GIULIA PERIN

Dottore di ricerca in libertà fondamentali nel diritto costituzionale e amministrativo, svolge l’attività di avvocato.

Ha curato, per l’ASGI, insieme al prof. Paolo Bonetti, le schede pratiche sui diritti dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari in Italia.

E' componente di redazione della rivista “Diritto, immigrazione e cittadinanza” (F. Angeli editore).

INDICE

1. **Il riconoscimento del diritto al voto agli stranieri nelle elezioni amministrative: un paradigma che si va diffondendo a livello europeo.....5**
2. **I tentativi fino ad oggi fatti in Italia per estendere il diritto di voto nelle elezioni amministrative agli stranieri. Il problema delle fonti.....6**
3. **Il diritto di elettorato attivo e passivo dei cittadini dei Paesi membri dell'Unione europea residenti in Italia.....9**
4. **I cittadini stranieri comunitari e la partecipazione al voto: risultati di un indagine territoriale..... 17**

1. Il riconoscimento del diritto al voto agli stranieri nelle elezioni amministrative: un paradigma che si va diffondendo a livello europeo

Solo cinquant'anni fa qualsiasi proposta di estensione del diritto di voto agli stranieri sarebbe apparsa una provocazione.

Oggi non è più così: anzi, sia pure solo con riferimento al diritto di voto amministrativo, l'estensione del diritto di elettorato agli stranieri sembra destinato a diventare il paradigma dominante in Europa. Per dimostrarlo, basta volgere lo sguardo a quanto avviene negli altri Paesi europei: ben tredici dei Paesi membri dell'Unione europea riconoscono agli stranieri residenti di lungo periodo la possibilità di partecipare alle votazioni locali¹.

E anche nei Paesi in cui l'esercizio di tale diritto è ancora legato alla cittadinanza il dibattito è, sia pure a fasi alterne, talmente vivo che non sembra azzardato affermare che a livello europeo si stia formando un nuovo principio e che nel prossimo futuro, l'estensione del diritto all'elettorato agli stranieri regolarmente residenti da un certo numero di anni sarà la regola in Europa.

I più importanti segnali di impulso al cambiamento sono del resto venuti proprio dagli ordinamenti sovranazionali europei, in particolare, dal Consiglio d'Europa e dall'Unione europea.

In particolare, nell'ambito del Consiglio d'Europa, nel 1992 viene approvata la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale, nota come "Convenzione di Strasburgo" che impegna gli Stati europei a favorire la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale: il capitolo C di tale Convenzione parla espressamente di diritto di voto amministrativo².

Quanto all'Unione europea, risale al 1994 la direttiva europea che impone a tutti gli Stati membri di riconoscere il diritto di elettorato nelle elezioni amministrative ai cittadini dell'Unione europea residenti.

Tale direttiva pur riguardando i soli cittadini dell'Unione europea offre numerosi argomenti ai fautori dell'estensione del diritto di voto a tutti gli stranieri. In proposito, è stato frequentemente osservato che appare difficilmente giustificabile la negazione del diritto di voto amministrativo al cittadino di un paese terzo da molti anni residente in un determinato Paese, quando tale diritto viene riconosciuto al cittadino dell'Unione europea appena trasferitosi in un certo Paese. Come frequentemente accade, infatti, quando si riconosce un determinato diritto ad una certa categoria di non cittadini, diventa difficile

¹ Tredici Stati membri dell'Unione europea riconoscono il diritto di voto amministrativo agli stranieri residenti che posseggano un titolo di soggiorno permanente o di una durata di residenza variabile. Si tratta di Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Ungheria, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovacchia, Slovenia, Svezia.

² L'Italia non ha però ratificato il capitolo C della Convenzione (cfr. art. 1 legge n. 203 del 1994).

non riconoscerlo agli altri. È la forza espansiva del principio di eguaglianza che viene chiamata in causa.

2. I tentativi fino ad oggi fatti in Italia per estendere il diritto di voto nelle elezioni amministrative agli stranieri. Il problema delle fonti.

Un'osservazione preliminare si impone. L'esclusione degli stranieri dal diritto di voto non ha il medesimo peso in tutti i Paesi. Infatti, negli Stati in cui gli stranieri residenti hanno agevolmente accesso alla cittadinanza, la questione dell'estensione del diritto al voto appare meno cruciale. Infatti, in tali Paesi, lo straniero, se lo vuole, può ottenere in breve tempo lo status di cittadino e godere pertanto di tutti i diritti (ed essere assoggettato a tutti i doveri) che a tale status conseguono, tra cui il diritto di votare e di essere eletto sia alle elezioni locali che a quelle nazionali.

La questione assume, invece, un'importanza assai maggiore in quei Paesi, come l'Italia, in cui non è facile ottenere la cittadinanza per naturalizzazione. Lo straniero che, ad esempio, possa accedere alla cittadinanza italiana solo dopo dieci anni di residenza, in assenza di una norma che gli consenta di partecipare alla vita politica locale, rischia di rimanere escluso per più di un decennio dalla possibilità di partecipare con il proprio voto alla vita politica locale.

Probabilmente anche per questo, la questione della partecipazione degli stranieri alla vita locale è ormai da decenni oggetto di dibattito in Italia sia all'interno che al di fuori delle aule parlamentari.

Tra i principali fautori del cambiamento vi sono gli stessi Comuni che, già all'inizio degli anni '90, si fanno promotori delle prime proposte volte a rendere possibile la partecipazione degli stranieri residenti alla vita pubblica locale. Molte amministrazioni locali promuovono "consulte degli immigrati" oppure prevedono nei loro statuti la figura del "consigliere straniero aggiunto", con diritto di parola e di proposta nel Consiglio comunale, ma senza diritto di voto³. La sperimentazione prosegue e si delineano alcuni modelli di partecipazione sussidiaria rispetto al voto⁴; appare, tuttavia, ben presto chiaro che tali esperienze, per quanto significative, non costituiscono un approdo appagante. È l'eguaglianza nel diritto all'elettorato il vero obiettivo. Al fine di raggiungerlo, a fronte dell'inerzia del legislatore, i Comuni di Genova e Venezia decidono di prevedere tale diritto

³ Per un interessante storia del dibattito in materia di diritto di voto agli stranieri, cfr. S. BONTEMPELLI, "Diritto di voto ai migranti, storia di un dibattito" pubblicato in <http://sergiobontempelli.wordpress.com/2008/03/30/diritto-di-voto-agli-stranieri-storia-di-un-dibattito/>.

⁴ La partecipazione politica degli stranieri a livello locale. Working paper ASGI - FIERI, [http://www.piemonteimmigrazione.it/PDF/Rapporto ASGI-FIERI 2005.pdf](http://www.piemonteimmigrazione.it/PDF/Rapporto%20ASGI-FIERI%202005.pdf)

nei propri Statuti. Il tentativo viene bloccato dal Governo che con decreto del 17 agosto 2005 annulla la delibera del Comune di Genova.

A partire dalle delibere di Forlì (per le circoscrizionali) e Genova (per le amministrative), numerosi altri Comuni hanno seguito quel percorso, tanto che l'ANCI, attraverso la Commissione immigrazione, ha cominciato a seguire da vicino la tematica. Da un lato, ha appoggiato le iniziative locali a favore della partecipazione dei cittadini stranieri alla vita politica delle città, e dall'altro ha sostenuto in particolare la necessità di una legge nazionale che desse un riferimento comune e riducesse ad omogeneità le diverse iniziative maturando la convinzione che non fosse necessaria una legge di modifica costituzionale ma sufficiente, come nel caso della partecipazione al voto dei cittadini comunitari, una legge ordinaria. Tale scelta è stata ratificata dal Consiglio Nazionale dell'ANCI che nel luglio del 2005 ha approvato, pressoché all'unanimità, una mozione che proponeva a tutti i sindaci e ai Consigli comunali di intervenire sui propri Statuti al fine di attribuire agli stranieri non comunitari l'elettorato attivo e attivo alle elezioni circoscrizionali e dando mandato agli uffici tecnici dell'ANCI di elaborare e sostenere in Parlamento progetti di legge ordinaria che attribuissero e regolamentassero il diritto di voto alle elezioni amministrative.

Questa decisa presa di posizione dell'ANCI si concretizza, pochi mesi dopo (autunno 2005) nell'elaborazione a cura dell'Ufficio Immigrazione e Diritto d'Asilo di una concreta proposta per l'armonizzazione sul territorio dell'estensione del diritto di voto agli stranieri. Il progetto di legge ordinaria *“Norme per la partecipazione politica ed amministrativa e per il diritto di elettorato senza discriminazioni di cittadinanza e nazionalità”*⁵ che prevede di estendere il diritto di elettorato (alle elezioni comunali, provinciali, città metropolitane e elezioni regionali) a chi non è cittadino italiano quando ha maturato cinque anni di soggiorno regolare in Italia⁶, da allora, è stato inviato ad ogni legislatura all'attenzione dei Ministri competenti, di tutti i Capi Gruppo parlamentari, ai membri delle Commissioni Affari costituzionali e dei Presidenti di Regione ai fini dell'avvio dell'iter parlamentare per l'approvazione definitiva.

La questione del diritto al voto nelle elezioni amministrative non è stata infatti dibattuta solo nelle amministrazioni comunali e nella società civile; ma già nel 1996 era approdata nelle aule parlamentari.

Anzi, l'Italia è stata il primo Stato europeo a dare applicazione alla direttiva che prevedeva l'estensione del diritto di voto nelle elezioni amministrative ai cittadini comunitari. Questi ultimi, dal 1996, godono del diritto di voto nelle elezioni amministrative e sono eleggibili, ad esclusione della carica di sindaco e di vicesindaco. Ad una descrizione delle modalità con cui essi possono esercitare tale diritto in Italia, sono dedicati i paragrafi che seguono.

⁵ Il disegno di legge è stato elaborato con la supervisione tecnica del Professor Vittorio Angiolini, emerito costituzionalista e docente all'Università Statale di Milano.

⁶ Così come si autorizza il Presidente della Repubblica a ratificare il capitolo C della Convenzione di Strasburgo.

Al primato vantato dall'Italia in relazione all'estensione del diritto di voto ai cittadini dell'Unione non corrisponde un analogo primato in relazione all'estensione del diritto al voto ai cittadini dei Paesi terzi. Anzi, in relazione al riconoscimento di tale diritto, a differenza di numerosi altri Paesi europei, in Italia a tutt'oggi gli stranieri non godono del diritto di elettorato né attivo né passivo nelle elezioni locali.

Su tale stato di cose ha influito senz'altro l'incertezza sullo strumento giuridico da utilizzare per estendere il diritto di voto agli stranieri.

Legge ordinaria o legge di revisione costituzionale?

Sulla questione la comunità scientifica è a tutt'oggi divisa. Per parte della dottrina, la circostanza che l'art. 48 della Costituzione preveda che: "sono elettori tutti i *cittadini*, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età" escluderebbe i non cittadini dal diritto di voto fino ad una revisione della Costituzione. Per altri autori⁷, il riferimento ai soli cittadini contenuto nell'art. 48 è superabile in via interpretativa sulla base di due argomenti. In primo luogo, si osserva come in relazione ad altri diritti fondamentali che pure prevedevano un riferimento ai soli cittadini, la giurisprudenza costituzionale sia giunta ad estenderne la titolarità anche agli stranieri, tramite una svalutazione del dato testuale. In secondo luogo, l'art. 48 potrebbe essere interpretato nel senso di assicurare l'indefettibilità del diritto al voto dei cittadini, senza dire nulla in merito alla sua eventuale estensione agli stranieri.

Sulla base di questi due argomenti, nel 1998, si fu sul punto di "provare" ad introdurre il diritto di voto alle elezioni amministrative con semplice legge ordinaria. Infatti, il disegno di legge dal quale scaturì la legge n. 40/1998 (che ancora oggi è il principale testo di riferimento in materia di diritti dei cittadini di Paesi terzi in Italia) riconosceva il diritto di elettorato locale agli stranieri titolari della carta di soggiorno ed equiparava gli stranieri appartenenti a Paesi terzi ai cittadini dell'Unione quanto alle limitazioni concernenti l'elettorato passivo⁸.

La proposta suscita però una forte opposizione nel centro – destra, che ne sostiene l'incostituzionalità e, al fine di superare l'ostruzionismo dell'opposizione, il Governo decide di stralciare la norma dal disegno di legge per trasferirla in un disegno di legge di riforma costituzionale dell'art. 48 della Costituzione.

La via della revisione costituzionale non è, tuttavia, per nulla agevole; l'esperienza di più di cinquant'anni di vita parlamentare dimostra quanto sia difficile raggiungere la maggioranza necessaria ad una revisione costituzionale nel nostro Paese.

La via della legge ordinaria è, in realtà, l'unica realisticamente percorribile. Nell'ultimo decennio, alcune pronunce della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato sembrano

⁷ Si veda, per tutti, E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, 2001.

avallare la legittimità costituzionale del ricorso a tale fonte per disciplinare la materia⁹; facendo propria tale interpretazione, nell'ambito della Campagna "*l'Italia sono anch'io*", diciannove organizzazioni della società civile italiana riproponendo il testo contenuto nel disegno di legge dell'Anci del 2005 si sono fatte promotrici di una proposta di legge ordinaria ad iniziativa popolare per l'estensione del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni "*comunali, provinciali, concernenti le città metropolitane*", nonché *regionali* ai cittadini stranieri che abbiano maturato cinque anni di regolare soggiorno in Italia¹⁰.

3. Il diritto di elettorato attivo e passivo dei cittadini dei Paesi membri dell'Unione europea residenti in Italia.

Come anticipato, l'Italia è stato il primo Paese europeo a dare attuazione alla Direttiva 94/80 del Consiglio dell'Unione europea del 19 dicembre 1994, relativa alle 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 sono cittadini.

Il decreto di attuazione è il decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197.

Solo un paio di anni prima, l'Italia aveva dato attuazione alla Direttiva 93/109 del Consiglio dell'Unione europea del 6 dicembre 1993, relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione europea che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini.

In quel caso, l'attuazione era avvenuta con il decreto-legge 24 giugno 1994, n. 408 (Disposizioni urgenti in materia di elezioni al Parlamento europeo), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 legge 3 agosto 1994, n. 483.

I paragrafi che seguono sono volti ad illustrare come in concreto i cittadini dell'Unione possono esercitare i loro diritti all'elettorato attivo e passivo, in applicazione di tali normative¹¹.

⁸ Per l'esame dei testi, si rinvia al dossier della Camera dei deputati "*Il riconoscimento del diritto di voto ai cittadini stranieri*", Servizio studi, 15 ottobre 2003, n. 689.

⁹ Cfr. R. FINOCCHI GHERSI, *Immigrati e diritto di voto nell'attività consultiva del Consiglio di Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2006.

¹⁰ Sul sito della campagna (www.litaliasonoanchio.it) sono pubblicati i testi integrali delle due proposte di legge di iniziativa popolare (relativi alla modifica della legge sulla cittadinanza e all'estensione del diritto di elettorato agli stranieri) e altri materiali di approfondimento.

¹¹ Le considerazioni che seguono costituiscono il frutto di un lavoro di approfondimento svolto con il prof. Paolo BONETTI, al fine della redazione della scheda: "*Il diritto al voto dei cittadini comunitari*", pubblicata nel sito dell'ASGI.

a) A quali elezioni italiane possono votare i cittadini di Paesi membri dell'Unione e quali sono i requisiti per esercitare il diritto di voto.

I cittadini dei Paesi membri dell'Unione europea che risiedono in Italia possono, su loro richiesta:

- 1) esercitare l'elettorato attivo e passivo per i rappresentanti italiani al Parlamento Europeo; in tal caso, però, poiché il diritto di voto alle elezioni europee non può essere esercitato più di una volta nella medesima elezione, chi vota per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento Europeo rinuncia all'esercizio dell'analogo diritto di voto nel suo paese di provenienza per i rappresentanti del suo paese al Parlamento Europeo;
- 2) esercitare il diritto di voto per l'elezione del sindaco, del Consiglio comunale e circoscrizionale del Comune in cui risiedono ed essere eleggibili a consigliere comunale o componente della giunta del Comune, con esclusione della carica di sindaco e di vicesindaco.

Esempio 1. Un cittadino polacco residente in Italia che voglia votare per il Parlamento europeo ha due possibilità:

- a) può votare i candidati che si presentano alle elezioni europee in Polonia (in genere si tratterà di candidati polacchi); in questo caso, il cittadino polacco potrà esercitare il proprio diritto di voto presso il consolato polacco in Italia;
- b) può votare i candidati che si presentano alle elezioni europee in Italia (in genere saranno cittadini italiani).

Se vuole candidarsi al Parlamento Europeo, può farlo o nelle liste polacche ovvero nelle liste italiane. Non può, tuttavia, votare o essere candidato in entrambi i Paesi.

Esempio 2. Un cittadino spagnolo residente in Italia può votare alle elezioni comunali che si tengono nel Comune italiano di residenza, esprimendo la propria preferenza per il sindaco e il Consiglio comunale che desidera amministrare il Comune in cui risiede. Può anche candidarsi come consigliere comunale, essendogli tuttavia precluso concorrere per la carica di sindaco e di vicesindaco.

I cittadini comunitari non possono essere elettori o eleggibili per le due Camere del Parlamento Italiano, né per le elezioni degli organi delle regioni e delle province.

Requisiti

Hanno diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni europee e comunali che si svolgono in Italia i cittadini stranieri che: *a)* abbiano la cittadinanza di uno Stato dell'Unione; *b)* risiedano in un Comune Italiano; *c)* non siano stati privati del diritto di voto né nello Stato di origine né in Italia;

d) ne facciano formale richiesta; e) integrino le stesse condizioni richieste ai cittadini italiani per essere elettori ed eletti, in applicazione del principio di non discriminazione tra i cittadini italiani e i cittadini comunitari.

Dunque, il cittadino di un Paese dell'Unione che per qualsiasi motivo previsto dalla legge del suo paese abbia perso il diritto di elettorato attivo o passivo nel suo Paese automaticamente perde anche l'elettorato amministrativo ed europeo in Italia e qualora sia stato già eletto decade dalla carica per sopravvenuta ineleggibilità.

b) Le liste elettorali aggiunte.

Al fine di esercitare il diritto di elettorato alle elezioni europee e comunali, i cittadini comunitari residenti in Italia devono presentare al Comune di residenza la richiesta di essere iscritti alle due "liste elettorali aggiunte", alle quali poi restano iscritti anche per le successive elezioni dello stesso tipo, salva la facoltà per l'interessato di chiedere la successiva cancellazione.

L'iscrizione può essere per una o per entrambe le liste.

Le liste sono le seguenti: *la lista elettorale aggiunta dei cittadini dell'Unione europea per le elezioni comunali e la lista elettorale aggiunta dei cittadini dell'Unione europea per l'elezione dei rappresentanti al Parlamento Europeo.*

c) Formalità amministrative che il cittadino comunitario deve adempiere per poter essere elettore per i rappresentanti italiani al Parlamento Europeo.

Il cittadino di un altro Paese membro dell'Unione Europea residente in Italia il quale desideri iscriversi nella lista elettorale aggiunta per le elezioni dei rappresentanti italiani del Parlamento Europeo deve presentare al sindaco del Comune di residenza una richiesta di iscrizione alla lista elettorale aggiunta per le elezioni europee.

Luogo e modalità di presentazione della domanda.

La domanda può essere presentata direttamente agli uffici comunali ovvero spedita mediante raccomandata, fax o tramite incaricato, corredando la domanda da copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore.

Termini di presentazione della domanda.

La domanda di iscrizione può essere presentata in ogni tempo. Tuttavia, in occasione delle elezioni per i rappresentanti italiani del Parlamento europeo, la domanda deve essere presentata entro il 90° giorno anteriore alla data fissata per la consultazione elettorale.

Contenuto della domanda.

Nella domanda devono essere espressamente dichiarati:

- a) la volontà di esercitare esclusivamente in Italia il diritto di voto;
- b) la cittadinanza;
- c) l'indirizzo nel Comune di residenza e nello Stato di origine;
- d) il possesso della capacità elettorale nello Stato di origine;
- e) l'assenza di un provvedimento giudiziario, penale o civile, a carico, che comporti per lo Stato di origine la perdita dell'elettorato attivo.

In seguito alle modifiche introdotte dall'art. 15 della legge 24 aprile 1998, n. 128, la dichiarazione di possesso della capacità elettorale nello Stato di origine non deve essere comprovata da alcuna attestazione rilasciata dall'autorità nazionale competente; inoltre, la dichiarazione di assenza di provvedimenti giudiziari che possano comportare la perdita dell'elettorato attivo deve essere fatta dal cittadino dell'Unione con esclusivo riferimento alle cause che limitano la capacità elettorale nello Stato di origine.

Iscrizione nella lista aggiunta e rilascio dell'attestato elettorale.

Il Comune informerà tempestivamente gli interessati sull'esito della domanda. In caso di accoglimento, gli interessati riceveranno l'attestato elettorale con l'indicazione del seggio ove potranno recarsi a votare. Infatti l'iscrizione nelle liste aggiunte dell'Unione europea genera l'emissione su apposito modello, da parte dell'ufficio elettorale del Comune di residenza o dal Comune nelle cui liste elettorali risulta essere iscritto l'elettore, della tessera elettorale corrispondente che è consegnata con le medesime modalità previste per i cittadini italiani.

Durata dell'iscrizione nella lista aggiunta.

I cittadini degli altri Stati membri, inclusi nell'apposita lista aggiunta, vi restano iscritti fino a quando non chiedano di essere cancellati o fino a che non siano cancellati d'ufficio.

Effetti dell'iscrizione.

L'iscrizione alla lista elettorale aggiunta per le elezioni europee consente di esercitare il diritto di voto per i rappresentanti dell'Italia al Parlamento Europeo.

d) Formalità amministrative da adempiere per essere inserito nelle liste elettorali aggiunte e così votare alle elezioni comunali.

Il cittadino di un Paese membro dell'Unione europea residente in Italia che intende partecipare alle elezioni per il rinnovo degli organi del Comune e della circoscrizione in cui risiede deve presentare al sindaco domanda di iscrizione nella lista elettorale aggiunta, istituita presso lo stesso Comune, nella quale 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, sempre che non sia già iscritto;
- d) la richiesta di conseguente iscrizione nella lista elettorale aggiunta.

Alla domanda deve essere allegata dichiarazione sostitutiva di un documento di identità valido.

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.

Luogo e modalità di presentazione della domanda.

La domanda può essere presentata direttamente agli uffici comunali ovvero spedita mediante raccomandata, fax o tramite incaricato, corredando la domanda da copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore.

Termini di presentazione della domanda.

La domanda di iscrizione può essere presentata in ogni tempo. Tuttavia, in occasione delle elezioni comunali e circoscrizionali il termine ultimo per presentarla è non oltre il quinto giorno successivo all'affissione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali.

L'iscrizione nelle liste elettorali aggiunte è effettuata nell'ambito della revisione disposta ai sensi dell'art. 32, comma 4, d.p.r. 20 marzo 1967, n. 223 e successive modificazioni ed integrazioni e in tali casi il Comune procede alla immediata iscrizione anagrafica del cittadino dell'Unione (art. 3 d.lgs. 12 aprile 1996, n. 197).

I cittadini dell'Unione, inclusi nell'apposita lista aggiunta, vi restano iscritti fino a quando non chiedano di essere cancellati o fino a che non siano cancellati d'ufficio. Perciò chi si è già iscritto per le precedenti elezioni comunali risulta automaticamente confermato e non deve ripresentare la domanda.

Contenuto della domanda.

Nella domanda, da inoltrare all'ufficio elettorale del Comune, dovranno essere dichiarati, oltre al cognome, nome, luogo e data di nascita, anche:

- a) la cittadinanza;
- b) l'attuale residenza nonché l'indirizzo nello Stato di origine;
- c) di avere eventualmente in corso la richiesta d'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente del Comune, sempre che non vi siano già iscritti;
- d) la richiesta di iscrizione nella lista elettorale aggiunta.

Alla domanda dovrà essere allegata la fotocopia di un documento di identità.

Istruttoria e iscrizione nella lista aggiunta.

In base all'art. 2 d.lgs. 12 aprile 1996, n. 197, la domanda è presentata all'ufficio comunale competente che provvede all'iscrizione nelle liste elettorali aggiunte con la prima revisione dinamica utile.

Il Comune, compiuta l'istruttoria necessaria a verificare l'assenza di cause ostative, provvede a:

- A) iscrivere i cittadini dell'Unione nell'apposita lista aggiunta, che è sottoposta al controllo ed all'approvazione della competente Commissione elettorale circondariale;
- B) comunicare agli interessati l'avvenuta iscrizione nella lista ovvero la mancata iscrizione; contro la mancata iscrizione può essere proposto ricorso secondo la normativa vigente. Il provvedimento negativo indica l'organo al quale il ricorso va proposto e il relativo termine. Gli uffici comunali comunicano l'esito della domanda e se la domanda è accolta il cittadino riceve un'attestazione che deve essere presentata all'ufficio elettorale di sezione presso il quale il cittadino comunitario è ammesso a presentarsi per esprimere il suo diritto di voto.

Durata dell'iscrizione nella lista aggiunta.

L'iscrizione nella lista aggiunta rimane valida sino alla richiesta di cancellazione da parte dell'interessato oppure sino alla cancellazione d'ufficio.

Effetti dell'iscrizione. Modalità di esercizio del voto.

L'iscrizione alla lista elettorale aggiunta consente di esercitare il diritto di voto per le elezioni comunali (e per le elezioni circoscrizionali se il Comune è anche suddiviso in circoscrizioni). Gli elettori iscritti nella lista aggiunta esercitano il diritto di voto recandosi presso l'ufficio elettorale di sezione in cui sono iscritti gli altri elettori italiani che risiedono nei medesimi luoghi, cioè il seggio della propria circoscrizione territoriale di residenza. A tal fine essi sono assegnati, previa suddivisione in appositi elenchi, alle relative sezioni elettorali; in caso di superamento del limite massimo di 800 elettori previsto per una sezione, essi sono proporzionalmente distribuiti nelle sezioni limitrofe.

e) La candidatura del cittadino dell'Unione europea alle elezioni per i rappresentanti italiani al Parlamento Europeo.

La disciplina della presentazione della candidatura dei cittadini comunitari alle elezioni per i rappresentanti italiani al Parlamento Europeo è prevista dall'art. 2, commi 6, 7, 8, 9, del decreto-legge 24 giugno 1994, n. 408, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1994, n. 483. Il cittadino di un altro Stato membro dell'Unione che intenda

presentare la propria candidatura come rappresentante Italiano al Parlamento Europeo deve produrre alla cancelleria della Corte d'Appello competente, all'atto del deposito della lista dei candidati, oltre alla documentazione richiesta per i candidati nazionali, una dichiarazione formale contenente l'indicazione:

A) della cittadinanza e dell'indirizzo in Italia;

B) del Comune o circoscrizione dello Stato di origine nelle cui liste sia eventualmente iscritto;

C) che non è candidato e che non presenterà la propria candidatura per la stessa elezione del Parlamento Europeo in alcun altro Stato dell'Unione.

La dichiarazione deve essere accompagnata da un'autocertificazione attestante che l'interessato gode dell'elettorato passivo nello Stato d'origine.

La Corte d'Appello competente informa l'interessato della decisione relativa all'ammissibilità della candidatura. In caso di rifiuto della candidatura, l'interessato fruisce delle stesse forme di tutela giurisdizionale consentite, in casi analoghi, ai candidati italiani.

La Corte d'appello comunica alle competenti autorità degli Stati di origine i nominativi dei cittadini che hanno presentato la propria candidatura in Italia.

f) La candidatura del cittadino comunitario per l'elezione di consigliere comunale.

Il cittadino comunitario può presentare la propria candidatura come consigliere comunale, mentre non è eleggibile alla carica di sindaco e di vicesindaco, dal momento che tali cariche sono riservate ai cittadini italiani. Al fine di presentare la propria candidatura l'art. 5, d.lgs. 12 aprile 1996, n. 197 prevede che i cittadini dell'Unione devono produrre, all'atto del deposito della lista dei candidati, ed in aggiunta a tutta la documentazione richiesta per i cittadini italiani dal d.p.r. 16 maggio 1960, n. 570, e dalla legge 25 marzo 1993, n. 81, i seguenti altri documenti: 1) una dichiarazione contenente l'indicazione della cittadinanza, dell'attuale residenza e dell'indirizzo nello Stato d'origine; 2) un attestato, in data non anteriore a tre mesi, rilasciato dall'autorità amministrativa competente dello Stato membro d'origine, dal quale risulti che non sono decaduti dal diritto di eleggibilità.

Qualora i cittadini dell'Unione europea non siano stati iscritti nelle liste elettorali aggiunte del Comune di residenza devono autocertificare che la domanda di iscrizione nelle liste elettorali aggiunte è stata presentata non oltre il quinto giorno successivo a quello in cui è stato affisso il manifesto di convocazione di comizi elettorali.

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.

DOMANDA DI ISCRIZIONE NELLE LISTE AGGIUNTE

Al Signor Sindaco del Comune di _____

OGGETTO: Esercizio del voto per il rinnovo degli organi del Comune; domanda di iscrizione nella lista aggiunta per cittadino di uno stato membro dell'Unione Europea

__I__ sottoscritt__ nat__ a _____ il _____
cittadin__ _____ (indicare la cittadinanza), avendo intenzione di esercitare il diritto di voto in Italia per le elezioni di rinnovo degli organi del Comune (Sindaco, Consiglio Comunale e Circostrizionale¹²),

CHIEDE

di essere iscritt__ nell'apposita lista aggiunta istituita presso il Comune a norma del decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197.

Allo scopo espressamente dichiara:

- a) di essere cittadino _____;
- b) di risiedere anagraficamente in questo Comune in via __ n. (*oppure* di avere presentato in data ____ la richiesta di iscrizione anagrafica in questo Comune);
- c) di avere avuto l'ultima residenza in _____ (Stato di provenienza) al seguente indirizzo
- _____ via ____ n. ____;

Allo scopo allega copia fotostatica di un documento ai sensi dell'art. 45 del D.P.R. 28-12-2000, n. 445.

Distinti saluti.

_____, li _____

Firma

¹² Eliminare "e circostrizionale" nel caso in cui il Comune non abbia consigli di circostrizione.

4. I cittadini stranieri comunitari e la partecipazione al voto: risultati di un'indagine territoriale

Al fine di esercitare il diritto di elettorato alle elezioni europee e comunali, come abbiamo avuto occasione di sottolineare nei paragrafi precedenti, i cittadini comunitari residenti in Italia devono presentare al comune di residenza, la richiesta di iscrizione a due "liste elettorali aggiunte", alle quali poi restano iscritti anche per le successive elezioni dello stesso tipo, salva la facoltà per l'interessato di chiedere la successiva cancellazione. Le liste in questione sono: a. la lista elettorale aggiunta dei cittadini dell'Unione Europea per le elezioni comunali, vi sono iscritti i cittadini UE che chiedono di votare per le elezioni amministrative e circoscrizionali nel comune di residenza; b. la lista elettorale aggiunta dei cittadini dell'Unione Europea per l'elezione dei rappresentanti al Parlamento Europeo, vi sono iscritti i cittadini UE che chiedono di votare i rappresentanti italiani al Parlamento Europeo.

Per inquadrare questo fenomeno della partecipazione al voto da parte dei cittadini comunitari, ancora poco sondato in termini sia quantitativi che qualitativi, Anci e Cittalia in collaborazione con ANUSCA, hanno realizzato un'indagine che ha coinvolto dodici città (Torino, Alessandria, Asti, Varese, Verona, Padova, Genova, Parma, Reggio Emilia, Forlì, Bologna e Firenze) volta a rilevare i dati sui cittadini comunitari residenti nel 2010 e quelli iscritti al 31.12.2010 alle liste elettorali "aggiunte" per le elezioni europee o comunali¹³.

Gli stranieri comunitari residenti nei 13 contesti indagati

L'incidenza degli stranieri comunitari residenti nei comuni indagati è mediamente del 27% (poco sotto la media nazionale del 29%), ma come possiamo vedere nella tabella seguente, in alcune realtà questo dato aumenta significativamente arrivando a rappresentare un terzo degli stranieri residenti nel caso di Padova (30%), o addirittura quasi la metà dei cittadini stranieri che vivono nel comune di Torino (44%). La maggior parte dei contesti indagati registra però un'incidenza inferiore alla media nazionale, con alcuni casi particolari quali Genova, Parma, Varese e Reggio Emilia ove la presenza dei cittadini comunitari è inferiore al 16% sul totale degli stranieri residenti.

¹³ Per chi fosse interessato al rapporto di ricerca completo dal titolo "Gli stranieri residenti e la partecipazione al diritto di cittadinanza e di voto" a cura di M. Giovannetti, può scaricarlo dal sito di Cittalia: http://www.cittalia.it/index.php?option=com_content&view=article&id=4203:cittalia-e-anusca-presentano-una-ricerca-sul-diritto-di-cittadinanza-e-di-voto-dei-cittadini-stranieri-residenti-in-italia&catid=1:documenti_cittalia&Itemid=14

Tabella 1. Cittadini stranieri residenti e comunitari nelle città indagate al 31 Dicembre 2010, incidenza UE sul totale			
	Totali	Residenti stranieri	
		UE	Incidenza
Alessandria	12.224	3.326	27,21
Asti	8.968	1.769	19,73
Bologna	48.466	9.629	19,87
Firenze	50.033	11.583	23,15
Forlì	13.338	3.541	26,55
Genova	50.415	6.350	12,60
Monza*	10.614	2.280	21,48
Padova	30.933	9.518	30,77
Parma	26.424	3.850	14,57
Reggio Emilia	28.856	3.177	11,01
Torino	127.717	56.520	44,25
Varese	9.110	1.448	15,89
Verona	36.666	9.893	26,98
Totale	453.764	122.884	27,08

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

In tutte le realtà indagate, seppur con pesi diversi, la prima cittadinanza presente è quella romena. A Torino, Alessandria, Asti, Padova e Verona i cittadini stranieri provenienti dalla Romania rappresentano dall'80 al 90% degli stranieri comunitari residenti all'interno di queste città. Mentre a Reggio Emilia, Forlì e Bologna dopo i romeni, gli stranieri provenienti dalla Polonia sono presenti in percentuali che stanno tra il 12 e 14%.

Tabella 2. Primi 3 cittadinanze per presenza, 2010 (valori assoluti e percentuali)										
Città	Cittadinanza		%cum	Cittadinanza			Cittadinanza			
Alessandria	Romania	2.928	88,03	Polonia	107	3,22	Bulgaria	56	1,68	92,93
Asti	Romania	1.470	83,1	Polonia	93	5,26	Lituania	42	2,37	90,73
Bologna	Romania	6.256	64,97	Polonia	1.172	12,17	Francia	362	3,76	80,9
Firenze	Romania	7.320	63,2	Polonia	891	7,69	Francia	563	4,86	75,75
Forlì	Romania	2.621	74,02	Polonia	512	14,46	Bulgaria	156	4,41	92,89
Genova	Romania	3.743	58,94	Polonia	522	8,22	Bulgaria	318	5,01	72,17
Monza*	Romania	1.319	57,85	Bulgaria	189	8,29	Francia	150	6,58	72,72
Padova	Romania	8.268	86,87	Polonia	172	1,81	Spagna	170	1,79	90,47
Parma	Romania	2.152	55,9	Francia	322	8,36	Polonia	217	5,64	69,9
Reggio Emilia	Romania	2.069	65,12	Polonia	458	14,42	Bulgaria	113	3,56	83,1
Torino	Romania	51.918	91,86	Francia	1.098	1,94	Spagna	659	1,17	94,97
Varese	Romania	512	35,36	Germania	167	11,53	Francia	109	7,53	54,42
Verona	Romania	8.056	81,43	Polonia	366	3,7	Germania	297	3	88,13

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

Gli stranieri comunitari iscritti alle liste elettorali

Gli stranieri comunitari residenti nei comuni indagati, risultano iscritti prevalentemente alle liste elettorali aggiunte relative alle elezioni amministrative. In particolare ad Asti, Firenze, Forlì, Padova e Reggio Emilia oltre 9 su 10 di coloro iscritti ad almeno una lista risultano iscritti alla lista per l'elezione del Sindaco, del Consiglio Comunale e dei Consigli Circostrizionali. Al contrario a Torino e Genova sono di più i cittadini comunitari iscritti alle liste aggiunte per le elezioni europee rispetto a quelle comunali, mentre a Varese, Verona e Parma si registrano le percentuali più basse di iscritti ad almeno una lista in entrambe le liste aggiunte.

Tabella 3. Iscrizione alle liste elettorali aggiunte, comunali ed europee, 2010					
	Iscritti liste elettorali aggiunte			Incidenza	
	Comunali	Europee	Totale	Comunali	Europee
Alessandria	353	121	428	82,48	28,27
Asti	151	53	163	92,64	32,52
Bologna	1.223	549	1.428	85,64	38,45
Firenze	1.095	720	1.159	94,48	62,12
Forlì	197	40	211	93,36	18,96
Genova	541	715	816	66,30	87,62
Monza*	-	110	110	-	100,00
Padova	997	320	1.004	99,30	31,87
Parma	213	190	335	63,58	56,72
Reggio Emilia	207	160	210	98,57	76,19
Torino	590	952	1.190	49,58	80,00
Varese	135	113	204	66,18	55,39
Verona	360	382	665	54,14	57,44

Fonte: elaborazione Cittalia su dati comunali

Per quanto attiene al genere, sia i maschi che le femmine sono iscritti in prevalenza alle liste comunali, anche se mediamente più i maschi (l'81%) che le femmine (78,8%), mentre alle europee, le donne sono la maggioranza degli iscritti, il 59%, contro il 46,4% dei maschi.

La fascia di età con il maggior numero di iscritti ad almeno una lista elettorale è quella dei 30-49enni, a cui segue quella dei 50-59enni a Firenze, Torino, Verona, Genova, Forlì, Bologna, mentre ad Asti quella dei giovani sino a 29 anni e a Monza e Varese quella degli over 60.

Tabella 4 Iscrizione alle liste elettorali aggiunte, comunali ed europee. Distribuzione per sesso degli iscritti, 2010.								
	Iscritti liste elettorali aggiunte				Incidenza			
	Comunali		Europee		Comunali		Europee	
	F	M	F	M	F	M	F	M
Alessandria	182	171	81	40	77,45	88,60	34,47	20,73
Asti	102	49	42	11	91,89	94,23	37,84	21,15
Bologna	778	445	378	171	97,74	98,45	47,49	37,83
Firenze	758	337	548	172	94,40	94,66	68,24	51,69
Forlì	120	77	28	12	91,60	96,25	21,37	15,00
Genova	351	190	492	223	63,70	71,70	89,29	84,15
Monza*	-	-	70	39	-	-	100,00	100,00
Padova	547	450	204	116	99,09	99,56	36,96	25,66
Parma	163	50	137	53	66,26	56,18	55,69	59,55
Reggio Emilia	152	55	121	39	98,70	98,21	78,57	11,04
Torino	408	192	180	85	49,57	49,61	77,75	77,69
Varese	90	45	76	37	67,67	63,38	57,14	47,89
Verona	190	170	246	136	47,98	62,96	62,12	50,37
media	-	-	-	-	78,84	81,15	59,00	46,37

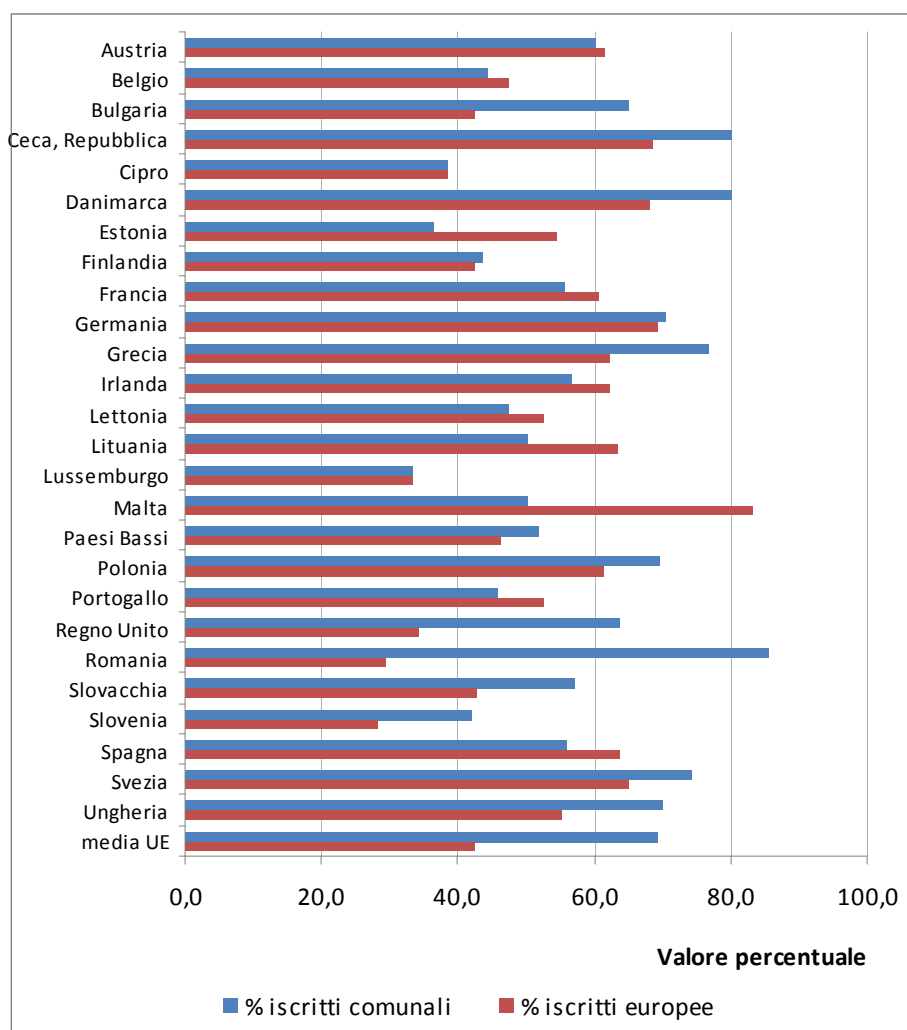
Fonte: elaborazione Cittalia su dati comunali

Tabella 5 Iscritti liste elettorali aggiunte per fasce di età						
	Iscritti liste elettorali aggiunte					
	sino a 29	30-39	40-49	50-59	60+	Totale
Alessandria	15,42	41,82	29,44	10,98	2,34	100,00
Asti	24,54	30,06	30,67	11,04	3,68	100,00
Bologna	13,86	31,49	29,09	18,43	7,13	100,00
Firenze	10,53	22,52	30,63	23,47	12,86	100,00
Forlì	16,59	24,17	33,18	18,48	7,58	100,00
Genova	11,15	31,37	26,10	18,63	12,75	100,00
Monza*	9,09	20,91	33,64	15,45	20,91	100,00
Padova	15,34	33,86	31,27	15,14	4,38	100,00
Parma	11,94	37,31	28,96	13,73	8,06	100,00
Reggio Emilia	15,24	32,86	28,57	18,57	4,76	100,00
Torino	8,99	24,29	35,97	21,43	9,33	100,00
Varese	12,25	17,65	33,33	17,65	19,12	100,00
Verona	10,06	33,63	28,08	19,37	8,86	100,00

Fonte: elaborazione Cittalia su dati comunali

Tra i cittadini comunitari iscritti ad almeno una lista elettorale aggiunta nei contesti indagati, mediamente oltre il 70% risultano iscritti alle liste comunali mentre poco più del 40% a quelle europee. In particolare, come possiamo vedere nel grafico, i cittadini romeni, inglesi, bulgari, danesi, greci e quelli provenienti dalla Repubblica Ceca sono interessati al contesto locale, mentre al contrario gli estoni, lituani e maltesi a quello europeo.

Figura 1. Iscritti alle liste elettorali aggiunte comunali ed europee per Paese di cittadinanza, 2010 (valori percentuali).



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Comunali

