

28ª SESSIONE
Strasburgo, 24-26 marzo 2015

CG/2015(28)6PROV
13 marzo 2015

Liste elettorali ed elettori residenti di fatto all'estero

Commissione di Monitoraggio
Relatore:¹ Jos WIENEN, Paesi Bassi (L, PPE-CCE)

Progetto di risoluzione (da mettere ai voti)	2
Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti)	5

Sintesi

In occasione di numerose missioni di osservazione elettorale, sono stati rilevati problemi riguardanti gli elettori che risultano iscritti nelle liste elettorali, pur essendo di fatto residenti all'estero. Tale categoria di elettori pone un problema dal punto di vista della gestione efficace delle elezioni, della trasparenza delle operazioni di voto e della lotta contro la frode elettorale. Sulla base di queste considerazioni, può rivelarsi necessario richiedere di effettuare controlli più approfonditi per verificare l'esattezza delle liste elettorali, compresa l'eventuale cancellazione dagli elenchi degli elettori residenti di fatto all'estero.

Lo studio della situazione in 16 Stati membri del Consiglio d'Europa rivela che la maggior parte delle legislazioni nazionali prevedono dei requisiti di residenza per l'esercizio del diritto di voto alle elezioni comunali e regionali. Il problema degli elettori iscritti nelle liste elettorali, pur residenti di fatto all'estero, sembra pertanto essere dovuto essenzialmente a una mancata attuazione delle particolari normative vigenti.

Nel presente rapporto il Congresso sensibilizza gli enti locali e regionali sulle loro responsabilità relative all'aspetto pratico della gestione dei procedimenti elettorali, con particolare riferimento all'accuratezza degli elenchi elettorali. In considerazione dell'esistenza di un "legame reale" (residenza permanente, centro degli interessi principali, ecc.) tra un elettore e il paese in cui esercita il suo diritto di voto a livello comunale e regionale, il Congresso invita gli enti locali e regionali a prestare un'attenzione particolare alla questione degli elettori iscritti nelle liste elettorali che risiedono di fatto all'estero.

1 Camera dei poteri locali /R: Camera delle Regioni
PPE/CCE: Gruppo Partito popolare Europeo del Congresso
SOC: Gruppo Socialista
GILD: Gruppo indipendente e Liberaldemocratico
CRE: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei
NI: Membro non iscritto ad alcuni gruppo politico del Congresso

PROGETTO DI RISOLUZIONE²

1. Il diritto dei cittadini a libere elezioni a scrutinio segreto è un diritto universale sancito dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.³ Il suffragio universale rappresenta al riguardo uno dei pilastri del diritto internazionale e figura nelle pertinenti norme internazionali⁴.

2. Il diritto dei cittadini di esercitare la loro libertà di scelta democratica attraverso un suffragio universale equo, libero, segreto e diretto è il fondamento della partecipazione politica a livello locale e regionale ed è sancito nel Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali.⁵ Il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha confermato che le garanzie dell'articolo 25(b) del PIDCP⁶ si applicano ugualmente alle elezioni locali.⁷

3. Sebbene il suffragio universale e la non discriminazione rappresentino i due principi fondamentali delle elezioni libere, definiti dai trattati e dalle norme internazionali, il diritto di voto può essere subordinato a un certo numero di requisiti, che devono essere ragionevoli e previsti dalla legge. Le eccezioni più frequenti riguardano l'età e la nazionalità. Il diritto di voto può altresì essere subordinato a certe condizioni di residenza. Per le elezioni comunali e regionali, l'esigenza di un certo periodo di residenza non pare incompatibile, a priori, con il principio del suffragio universale.⁸ Requisiti di residenza ragionevoli e limitati costituiscono delle restrizioni ammissibili al diritto di voto a suffragio universale anche secondo il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite⁹ e le sentenze pertinenti della Corte europea dei diritti dell'uomo.

2 Progetti preliminari di risoluzione e di raccomandazione approvati dalla Commissione di Monitoraggio il 6 febbraio 2015.

Membri della Commissione:

P. Receveur (Presidente), L. Ansala, A. Babayev, T. Badan, S. Batson, V. Belikov, J.-M. Belliard, M. Bepalova (sostituto: A. Borisov), H. Brade Johansen, V. Broccoli, E. Brogi, Z. Broz (sostituto A. Knobova), A. Buchmann, X. Cadoret, A. Cancescu, M. Cardenas Moreno, M. Catovic, S. Chernov, D. Chirtoaca, L. Ciriani, M. Cools, J. Costa, P. Daly, J. Dillon, R. Dodd, G. Doganoglu, V. Dontu, J. Folling, M. Gauci, U. Gerstner, A. Gkountaras, M. Gombosi, A. Gonzalez Terol, V. Groysman, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy, O. Haabeth, H. Halldorsson, I. Hanzek, S. Harutyunyan (sostituto: E. Yeritsyan), E. Harvey (sostituto: L. Gillham), G. M. Helgesen, C. Hernandez Torres, B. Hirs (sostituto: M. Hollinger), J. Hlinka, B. Hordejuk, A. Ibrahimov, G. Illes, A. Jaunsleinis, D. Jikia, M. Juhkami, B. Kerimoglu, J.-P. Klein, A. Kriza (sostituto: I. Kovacs), L. Kroon, I. Kulichenko (sostituto: V. Oluyko), C. Lammerskitten, L. Lassakova, F. Lec, J.-P. Liouville, I. Loizidou, A. Lubawinski, A. Magyar, T. Margaryan (sostituto: L. Avetyan); G. Marsan, T. Mema, N. Mermagen, A. Mimenov, V. Mitrofanovas, S. Mitrovski, L. O. Molin, R. Mondorf, M. Monesi, A. Muzio (sostituto: A. Ugues), D. Narmania, A. T. Papadimitriou-Tsatsou (sostituto: P. Vrizedou), H. Pihlajasaari, G. Pinto, G. Policinski, T. Popov, A. Pruszkowski, S. Pudaric, R. Rautava, I. Reepalu, L. Resic, H. Richtermocova, R. Rohr, N. Romanova, A. Schorer, L. Sfirloaga, D. Shakespeare, A. Shkempi, I. Shubin, S. Siukaeva (sostituto: P. Avaliani), A.-M. Sotiriadou, D. Straupaite, B. Toce, T. Tolusic, A. Torres Pereira, M. Toscani, M. M. T. Türel, A. Uss, P. Uszok, V. Varnavskiy, L. O. Vasilescu, L. Verbeek, R. Vergili, B. Vöhringer, H. Wenniger; J. Wiene, D. Wrobel.

N.B.: I nomi dei membri che hanno partecipato al voto sono indicati in corsivo.

Segretariato della Commissione: S. Poirel, J. Dutton-Early e O. Savca.

3 Protocollo alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (STE n. 9), Articolo 3, <http://conventions.coe.int/treaty/EN/treaties/html/009.htm>

4 Comprendenti la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, articolo 21, <http://www.un.org/en/documents/udhr/>; il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), Articolo 25(b), <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>; il Documento di Copenaghen dell'OSCE, Paragrafo 7.3., <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>; il Codice di buona condotta in materia elettorale adottato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto ("Commissione di Venezia") del Consiglio d'Europa, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023-e)

5 Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207), entrato in vigore nel 2012, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/207.htm>

6 Patto internazionale sui diritti civili e politici.

7 Si vedano le diverse decisioni in materia di elezioni locali del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/ccpr/pages/ccprindex.aspx>

8 Codice di buona condotta in materia elettorale, rapporto esplicativo, pag. 19 "... il periodo di residenza non deve superare qualche mese, un periodo più lungo può essere previsto unicamente al fine di assicurare la protezione delle minoranze nazionali."

9 UN-HRC Commento generale n. 25(57), paragrafo 11, <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom25.htm>

4. In occasione di missioni di osservazione elettorale condotte dal Congresso, in particolare in Armenia, Bosnia-Erzegovina e Moldova,¹⁰ è stato rilevato che gli elettori ancora iscritti nelle liste elettorali pur essendo residenti di fatto all'estero rappresentano un problema per la gestione efficace delle elezioni, per l'integrità e la trasparenza dei processi elettorali e la prevenzione della frode o della manipolazione dei risultati. Problemi analoghi sono stati segnalati da parte degli osservatori delle elezioni nazionali.

5. Fatte salve le normative esistenti nei vari paesi relative a tale categoria di elettori, gli attori internazionali attivi nel settore dell'osservazione elettorale concordano nel riconoscere che le persone iscritte nelle liste elettorali, ma residenti di fatto all'estero, stanno assumendo una crescente importanza in un certo numero di Stati. Altro problema ormai ben noto, sotteso a tale questione, è la precisione della tenuta delle liste elettorali.

6. Il diritto di voto è strettamente correlato alla capacità delle autorità statali di determinare con precisione quali sono le persone titolari di tale diritto e di stabilire liste elettorali accurate. L'iscrizione degli elettori può essere "attiva" (in tal caso la legislazione richiede che l'elettore indichi alle autorità il proprio desiderio di partecipare alle elezioni) oppure "passiva" (le liste elettorali sono completate sulla base di dati pubblici esistenti, per esempio l'anagrafe nazionale della popolazione). Pare che il problema degli elettori residenti di fatto all'estero il cui nome figura ancora sulle liste elettorali si ponga essenzialmente nei paesi in cui esiste un sistema di iscrizione passiva. Indipendentemente dal sistema di iscrizione, gli elettori possono inoltre avere un interesse personale a non dichiarare che non risiedono più nel loro paese di origine, restando di conseguenza iscritti nelle liste elettorali (ad esempio, possono avere interesse a continuare a percepire prestazioni di sicurezza sociale).

7. Per quanto concerne il concetto di "residenza", le disposizioni sono molto variabili da uno Stato all'altro, e le norme e le buone prassi internazionali permettono di desumere unicamente dei criteri generali. Al riguardo, la Corte internazionale di giustizia (CIJ) ha concluso nel caso *Nottebohm*¹¹ che doveva essere dimostrata l'esistenza di un "legame reale" tra il paese e la persona. Nel definire tale legame "reale", la CIJ si è basata sul luogo in cui si trova il centro degli interessi del ricorrente e delle sue attività commerciali ed economiche. A livello nazionale, numerosi paesi si basano sul concetto di "residenza permanente"¹² che richiede generalmente che il luogo sia stato dichiarato all'anagrafe, in quanto luogo di "residenza". Nonostante le diverse definizioni del concetto di "residenza permanente", i regolamenti interni sembrano avere come comune denominatore il fatto di esigere l'esistenza di un "legame reale", ossia di relazioni preponderanti tra una persona e un paese.

8. Per quanto concerne la questione connessa del diritto di voto degli stranieri alle elezioni locali, si osserva una tendenza, basata sulle norme internazionali, ad estendere tale diritto di voto agli stranieri residenti (o a una parte di loro), come già avviene in particolare per i cittadini Ue alle elezioni locali.¹³ La Convenzione del 1992 del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale¹⁴ prevede che gli Stati membri possano concedere il diritto di voto alle elezioni locali ai residenti stranieri.¹⁵ La concessione di tale diritto per le elezioni locali ai cittadini di altri paesi che risiedono in una determinata collettività è giustificata nella prospettiva della maggiore integrazione degli stranieri nella vita della comunità e dal fatto che essi sono inoltre, alla stessa stregua dei cittadini del paese ospitante, particolarmente interessati alle politiche locali.¹⁶

10 REC 313 (2011), elezioni locali in Moldova <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1855277&Site=Congress>; REC 339(2013), elezioni locali in Bosnia-Erzegovina <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2048201&Site=CM>; REC 344(2013), Elezioni dei membri dell'Avagani (Assemblea municipale) della città di Yerevan (Armenia), <https://wcd.coe.int/ViewBlob.jsp?id=2123917&SourceFile=0&BlobId=2499511&DocId=2072026&Index=no>

11 Corte internazionale di Giustizia, caso *Nottebohm* (Liechtenstein c. Guatemala), sentenza del 6 aprile 1955.

12 Il Codice di buona condotta in materia elettorale si riferisce alla nozione di "residenza abituale", rapporto esplicativo, pag. 19.

13 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articolo 40: "Ogni cittadino dell'Unione 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".

14 Ratificata da 8 Stati membri.

15 Gli articoli 6/7, prevedono tale diritto "...dopo cinque anni di residenza legale ed abituale nel paese di accoglienza", <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/144.htm>

16 Il paragrafo 18 del rapporto esplicativo della Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale recita "...per gli abitanti della collettività, le decisioni prese dalle autorità locali influiscono su numerosi aspetti della loro vita quotidiana, quali l'alloggio, l'istruzione, i servizi locali, i trasporti pubblici e le strutture culturali e sportive", <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/144.htm>

9. Il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali¹⁷ garantisce "il diritto di partecipare, in qualità di elettori o di candidati, alle elezioni dei membri del consiglio comunale o dell'assemblea della collettività locale in cui risiedono."¹⁸ Ai sensi del paragrafo 5.1. del Protocollo addizionale, gli Stati membri possono decidere di accordare il diritto di voto unicamente alle persone che hanno la cittadinanza del paese. Il rapporto esplicativo del Protocollo addizionale specifica che tali disposizioni non sono contrarie al fatto che dei diritti elettorali siano concessi ad altre persone, quali, ad esempio, a cittadini che non risiedono nella collettività locale o a persone che non hanno la cittadinanza del paese,¹⁹ come si riscontra nei diversi approcci degli Stati membri relativi agli elettori che si trasferiscono all'estero.

10. In considerazione di quanto sopra esposto, e sulla base dell'esperienza pratica acquisita in occasione delle missioni di osservazione elettorale a livello locale e regionale, il Congresso sottolinea l'importanza di disporre di liste elettorali accurate per garantire lo svolgimento di elezioni eque e realmente democratiche.

11. Invita pertanto gli enti locali e regionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa, in funzione delle loro responsabilità e competenze per quanto riguarda l'aspetto pratico della gestione delle elezioni, ivi compresa la qualità della tenuta delle liste elettorali, a prestare un'attenzione particolare al problema delle persone iscritte nelle liste elettorali che, di fatto, risiedono all'estero, ai fini della gestione efficace delle elezioni, della trasparenza e dell'integrità del processo elettorale e della prevenzione della frode elettorale e li esorta in particolare:

a. ad attuare in modo efficace le legislazioni vigenti relative ai requisiti di residenza per gli elettori autorizzati a votare a livello locale;

b. sulla base delle vigenti legislazioni, nei paesi in cui esiste la possibilità di cancellare una persona dalle liste elettorali, ad effettuare le necessarie correzioni;

c. fermo restando che la responsabilità dell'esattezza delle liste elettorali spetta anzitutto alle autorità nazionali, nella maggior parte degli Stati membri, a svolgere il ruolo che compete loro per quanto riguarda la promozione e lo svolgimento di verifiche durevoli degli schedari elettorali.

12. Il Congresso invita i propri organi e membri, le proprie organizzazioni partner e le associazioni nazionali, nonché gli enti locali e regionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa a sensibilizzare sull'importanza di un "legame reale", consistente in relazioni preponderanti (residenza permanente, centro dei suoi interessi, ecc.), tra un elettore e il paese in cui vota a livello locale.

13. Invita i propri organi a promuovere, mediante un'azione mirata, la diffusione di informazioni sulle normative e le buone prassi relative a questa categoria di elettori, al fine di garantire l'integrità dei procedimenti elettorali locali e di migliorare la fiducia del pubblico nei confronti del sistema elettorale in quanto tale.

14. Il Congresso incarica la propria Commissione di Monitoraggio di continuare a seguire attentamente la questione degli elettori che risiedono di fatto all'estero e di proporre altre attività, se del caso. Invita le proprie delegazioni che partecipano alle missioni di osservazione elettorale a prendere in considerazione tale questione in modo regolare e a indicare nei loro rapporti le disposizioni specificamente inerenti a tale categoria di elettori, riservando tutta l'attenzione necessaria ai problemi di attuazione delle disposizioni, in coerenza con i pareri della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) e del suo Consiglio per le elezioni democratiche.

15. Incoraggia gli enti locali e regionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa, in particolare alla luce delle consultazioni tra gli enti territoriali e il governo centrale, previste dalla Carta europea dell'autonomia locale, a chiedere alle autorità di modificare, ove necessario, i regolamenti relativi agli elettori iscritti nelle liste elettorali che, di fatto, risiedono all'estero, sulla base delle norme internazionali e delle buone prassi riguardanti gli interventi ammissibili per questa categoria di elettori.

¹⁷ Ratificato da 12 Stati membri

¹⁸ Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali, articolo 1, paragrafo 4.1, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/207.htm>

¹⁹ Rapporto esplicativo del Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/207.htm>

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE ²⁰

1. Il diritto dei cittadini a libere elezioni a scrutinio segreto è un diritto universale sancito dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Al riguardo, il suffragio universale rappresenta uno dei pilastri del diritto internazionale e figura nelle pertinenti norme internazionali.

2. Per quanto il suffragio universale rappresenti un principio guida fondamentale delle elezioni libere ed eque stabilito dai trattati e dalle norme internazionali, il diritto di voto può essere subordinato a un certo numero di requisiti che devono essere ragionevoli e previsti dalla legge. Le eccezioni più frequenti riguardano l'età e la nazionalità. Il diritto di voto può altresì essere subordinato a certe condizioni di residenza. Per le elezioni locali e regionali, l'esigenza di certi requisiti di residenza non pare incompatibile, a priori, con il principio del suffragio universale.

3. Fatte salve le normative esistenti nei vari paesi relative agli elettori che si trasferiscono all'estero, gli attori internazionali attivi nel settore dell'osservazione elettorale concordano nel riconoscere che le persone iscritte nelle liste elettorali, ma residenti di fatto all'estero, stanno assumendo una crescente importanza in un certo numero di Stati. Si ritiene ugualmente che il problema che sta alla base della questione è quello della precisione della tenuta delle liste elettorali e che è essenziale, ai fini di elezioni veramente eque e democratiche, che tali liste siano accurate e aggiornate.

4. È stato constatato nel corso delle missioni del Congresso che gli elettori ancora iscritti nelle liste elettorali pur risiedendo di fatto all'estero pongono un problema per la gestione efficace delle elezioni, l'integrità e la trasparenza dei processi elettorali e la prevenzione della frode o della manipolazione dei risultati.

5. Pertanto il Congresso ricorda:

a. la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e il Patto internazionale delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici;

b. la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, meglio nota come Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5);

c. la Carta europea dell'autonomia locale (STE n.122) e il suo Protocollo addizionale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali;

d. la Risoluzione statutaria CM/Res(2011)2 relativa al Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa e la Carta riveduta ivi allegata, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che definisce l'osservazione delle elezioni locali e/o regionali e la presentazione di rapporti al Comitato dei Ministri come una delle azioni prioritarie del Congresso;

e. il Codice di buona condotta in materia elettorale (2002) elaborato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) del Consiglio d'Europa, e la sua Dichiarazione di principi per l'osservazione elettorale internazionale (2004);

f. la propria Raccomandazione 124 (2003) relativa al codice di buona condotta in materia elettorale;

g. la propria Risoluzione 233 (2007) relativa all'osservazione elettorale– cooperazione tra il Congresso e le associazioni nazionali di enti locali e regionali;

h. la propria Risoluzione 274 (2008) sulla politica del Congresso in materia di osservazione delle elezioni locali e regionali;

i. la propria Risoluzione 306(2010)REV sull'osservazione delle elezioni locali e regionali –strategie e norme del Congresso.

²⁰ Vedi nota a piè di pagina 2.

6. Il Congresso sottolinea che la situazione e le condizioni in cui si svolgono gli scrutini elettorali locali e regionali sono valutate da amministratori locali e regionali rappresentanti i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa nel quadro di un esame tra pari, al fine di contribuire a dare legittimità e credibilità al processo elettorale a livello locale e regionale.

7. Il Congresso raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare i governi degli Stati membri ad accertarsi che:

a. il diritto dei cittadini di partecipare, in qualità di elettori o candidati, alle elezioni dei membri del consiglio comunale o dell'assemblea della collettività locale in cui risiedono²¹ sia riconosciuto per legge e considerato un'esigenza minima;

b. il diritto di altre persone di partecipare alle elezioni,²² conformemente all'ordinamento costituzionale e agli obblighi giuridici internazionali applicabili, sia attuato con le garanzie necessarie, in modo da garantire la gestione efficace delle elezioni, l'integrità e la trasparenza dei processi elettorali e la prevenzione della frode o della manipolazione dei risultati in occasione di elezioni comunali e regionali.

8. Inoltre, il Congresso raccomanda agli Stati membri di prendere in esame la possibilità di nuove ratifiche del Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale, relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali,²³ e della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale²⁴.

21 Paragrafo 4.1. (Articolo 1), Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207).

22 Paragrafo 4.2. (Articolo 1), idem.

23 Ratificato da 12 Stati membri.

²⁴ Ratificata da 8 Stati membri.