



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 27.10.2010
COM(2010) 605 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Relazione sull'elezione dei membri del Parlamento europeo (Atto del 1976, modificato dalla decisione 2002/772/CE, Euratom) e sulla partecipazione dei cittadini dell'Unione europea alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza (direttiva 93/109/CE)

{COM(2010) 603 definitivo}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Relazione sull'elezione dei membri del Parlamento europeo (Atto del 1976, modificato dalla decisione 2002/772/CE, Euratom) e sulla partecipazione dei cittadini dell'Unione europea alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza (direttiva 93/109/CE)

1. INTRODUZIONE

I diritti politici riconosciuti ai cittadini dell'Unione consolidano la loro identità europea. Il diritto dei cittadini dell'Unione di votare alle elezioni comunali ed europee nello Stato membro in cui scelgono di vivere è essenziale per la loro partecipazione alla vita democratica dell'Unione.

Le elezioni europee sono disciplinate dall'Atto del 1976¹ relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, modificato con decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio², che stabilisce alcuni principi comuni per tutti gli Stati membri, quali l'obbligo di adottare un sistema di tipo proporzionale e di assicurare che la data delle elezioni cada entro uno stesso lasso di tempo compreso tra il giovedì e la domenica immediatamente successiva. Le modalità di partecipazione dei cittadini dell'Unione alle elezioni europee nello Stato membro in cui scelgono di risiedere³ sono stabilite dalla direttiva 93/109/CE⁴. Oltre alle norme concernenti l'iscrizione nelle liste elettorali e i controlli intesi a evitare il doppio voto e la doppia candidatura, la direttiva prevede una deroga da concedere agli Stati membri nei quali la percentuale dei cittadini di altri Stati membri ivi residenti supera il 20% di tutti i cittadini dell'Unione ivi residenti che hanno raggiunto l'età per essere elettori⁵. Diciotto mesi prima di ciascuna elezione europea la Commissione presenta una relazione nella quale verifica il persistere dei motivi che giustificano la concessione della deroga. L'ultima relazione della Commissione è stata adottata il 20 dicembre 2007⁶.

Le ultime elezioni europee si sono svolte nel giugno 2009, quando i seggi in seno al Parlamento europeo erano 736 conformemente alle disposizioni del trattato di Nizza. Nelle elezioni del 2009 sono quindi stati eletti 736 membri del Parlamento europeo. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, il numero di seggi salirà a 751. Le misure preparatorie necessarie per attuare tali disposizioni sono state

¹ L'Atto è allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del 20 settembre 1976 (GU L 278 dell'8.10.1976).

² GU L 283 del 21.10.2002.

³ Ai sensi dell'articolo 22 del TFUE, 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 e del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

⁴ Direttiva 93/109/CE del 6 dicembre 1993 (GU L 329 del 30.12.1993, pag. 34).

⁵ Questi Stati membri possono riservare il diritto di voto e di eleggibilità ai cittadini UE di altri Stati membri che risiedono nel loro territorio da un periodo minimo.

⁶ Cfr. la relazione COM(2007) 846.

adottate dal Consiglio il 23 giugno 2010⁷. Il trattato di Lisbona ha inoltre introdotto una modifica nella definizione della composizione del Parlamento europeo: d'ora in poi esso è composto di "rappresentanti dei cittadini dell'Unione"⁸ anziché di "rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità"⁹.

La presente relazione sulle elezioni del Parlamento europeo nel 2009 accompagna e integra la "Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione - Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione", incentrata sui problemi che i cittadini ancora incontrano, soprattutto quando cercano di procurarsi beni e servizi al di là delle frontiere nazionali, e sulle possibilità di risolverli.

La presente relazione mira a valutare l'applicazione dei diritti elettorali dei cittadini dell'Unione nelle elezioni del Parlamento europeo del 2009. In primo luogo, valuta il livello di conoscenza del processo elettorale e dei diritti associati, le misure adottate al riguardo dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'Unione e la partecipazione effettiva alle elezioni. In secondo luogo, esamina il modo in cui gli Stati membri hanno recepito e attuato il diritto dell'Unione in questo campo. Infine, evidenzia i provvedimenti da adottare per migliorare la partecipazione e garantire l'applicazione dei diritti elettorali dei cittadini dell'Unione.

La presente relazione si basa sui recenti sondaggi Eurobarometro, sui risultati di una consultazione pubblica conclusa il 15 giugno 2010, su una conferenza intitolata "I diritti dei cittadini dell'UE: prospettive", svoltasi in data 1 e 2 luglio 2010, su informazioni fornite dagli esperti elettorali degli Stati membri e sulla valutazione della Commissione del recepimento e dell'attuazione dell'Atto del 1976 e della direttiva 93/109/CE da parte degli Stati membri.

2. CONSAPEVOLEZZA E PARTECIPAZIONE ALLE ELEZIONI

2.1. Affluenza alle urne e azioni volte a incoraggiare la partecipazione

Dalle prime elezioni europee a suffragio diretto nel 1979 la partecipazione degli elettori è in costante calo. All'inizio del 2009 i dati Eurobarometro rivelavano che soltanto il 34% dei cittadini dell'Unione era certo di votare alle elezioni europee.

In risposta a questa bassa affluenza, il Parlamento europeo, il Consiglio europeo e la Commissione hanno individuato le elezioni quale principale priorità in materia di comunicazione interistituzionale per il 2009 e hanno deciso di condurre insieme una campagna di sensibilizzazione alle elezioni europee nell'ottica dell'accordo politico "Insieme per comunicare l'Europa"¹⁰. La Commissione ha svolto un ruolo attivo nel richiamare l'attenzione sull'importanza delle elezioni europee del 2009¹¹. Ha integrato la campagna condotta dal Parlamento europeo con più di mille attività e manifestazioni che hanno mobilitato tutte le potenziali piattaforme di comunicazione. Sono stati compiuti sforzi specifici per raggiungere in particolare le donne, i giovani

⁷ Cfr. il documento 11192/10 del Consiglio dell'Unione europea.

⁸ Articolo 14, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea.

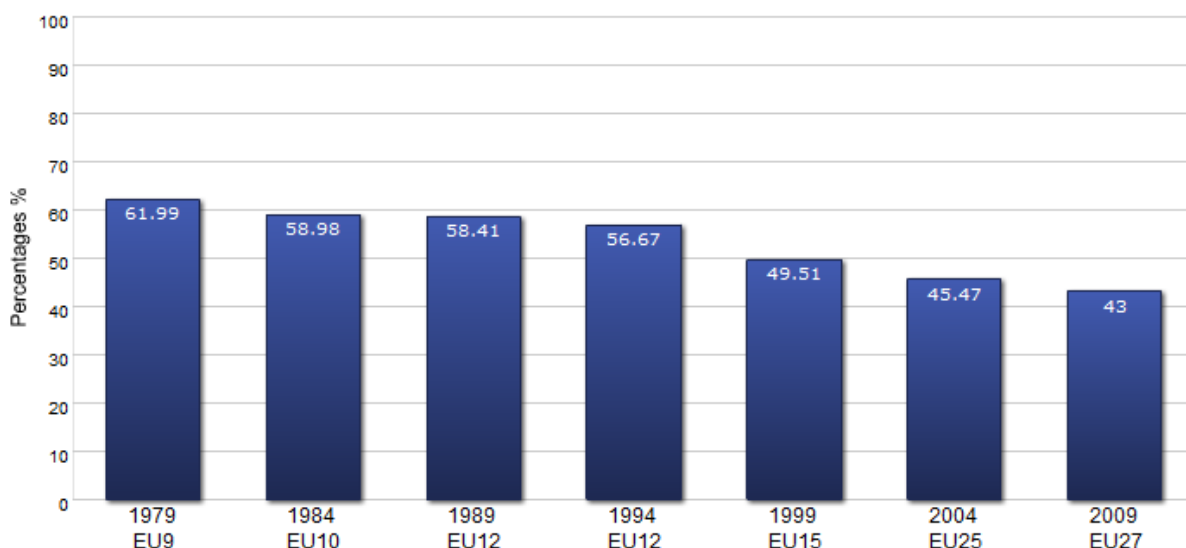
⁹ Articolo 189 del trattato che istituisce la Comunità europea.

¹⁰ L'accordo politico "Insieme per comunicare l'Europa" è stato firmato il 22 ottobre 2008.

¹¹ Relazione: Elezioni europee 2009. Attività di sensibilizzazione della Commissione europea: http://www.cc.cec/home/dgserv/comm/european_elections/report_european_elections_2009.html.

e coloro che votavano per la prima volta, in quanto, secondo i sondaggi di opinione condotti durante la campagna, questi gruppi erano i meno propensi a votare alle elezioni europee. In tali attività la Commissione ha fatto ricorso agli audiovisivi e ai nuovi media, ivi compresi una “campagna MTV” e un progetto di blog “TH!NK ABOUT IT”. Sono stati distribuiti vari tipi di opuscoli, tra cui “L’Europa per le donne”, che spiegava come l’Unione intervenga in settori che riguardano la vita quotidiana dei cittadini, e una pubblicazione specifica: “Perché votare per le elezioni del Parlamento europeo”. Le attività della campagna si sono altresì basate su manifestazioni pubbliche esistenti e sono state specificamente rivolte a reti già consolidate, quali le reti delle parlamentari europee. Queste attività, insieme con i dibattiti e gli eventi pubblici organizzati dalle rappresentanze della Commissione europea e rivolti al grande pubblico, hanno dato risultati positivi in termini di percezione dell’Unione da parte dei cittadini.

Sebbene la campagna lanciata dall’Unione per incoraggiare i cittadini a votare abbia dato risultati positivi in termini di sensibilizzazione (67%), il suo impatto sembra limitato per quanto riguarda l’affluenza alle urne. L’affluenza generale ha raggiunto il 43% (contro il 45% nel 2004), confermando la tendenza al calo della partecipazione. La diminuzione del tasso di partecipazione alle elezioni del 2009 in ogni caso è stata relativamente modesta.



Fonte: www.europarl.europa.eu

La Commissione ha inoltre condotto un sondaggio post-elezioni¹² per valutare eventuali variabili che permetterebbero di accrescere l’affluenza alle urne. Le tre principali misure per motivare i cittadini a votare sono: la diffusione di maggiori informazioni in merito all’impatto dell’Unione europea sulla vita quotidiana (84%), la diffusione di maggiori informazioni sui programmi e sugli obiettivi dei partiti e dei candidati al Parlamento europeo (83%) e la diffusione di maggiori informazioni sulle elezioni stesse del Parlamento europeo (80%). Queste tre indicazioni più frequenti sono state sostenute dalla maggioranza degli interpellati in ciascuno Stato membro. Il

¹² Eurobarometro Flash n. 292.

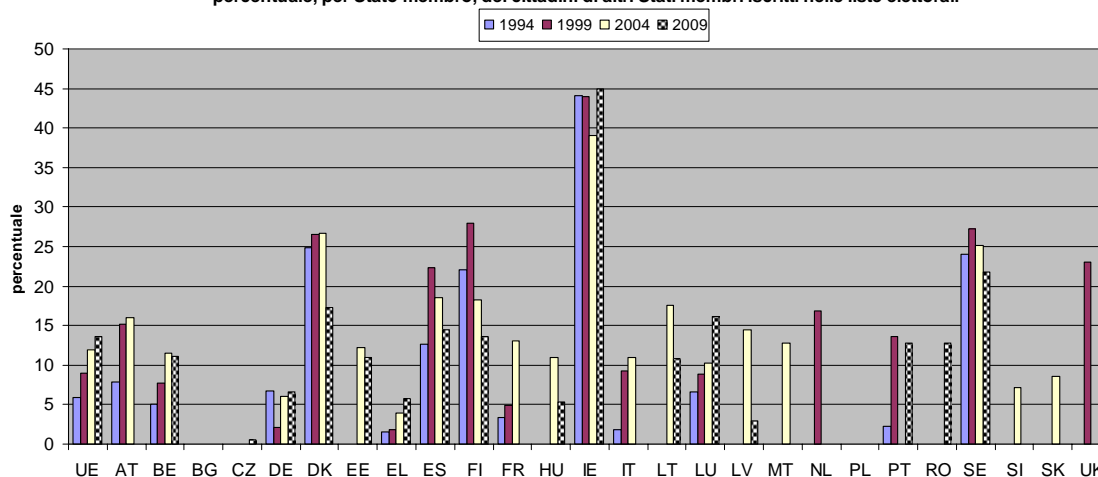
61% ha dichiarato che sarebbe più propenso a partecipare se le elezioni si svolgessero lo stesso giorno in tutta l'Unione.

2.2. Consapevolezza e affluenza alle urne dei cittadini UE nello Stato membro di residenza

Le statistiche indicano che un numero crescente di cittadini dell'Unione che hanno l'età per essere elettori vive in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza. Per esempio, in Spagna il numero di cittadini UE di altri Stati membri che hanno l'età per essere elettori è passato da 700 000 nel 2004 a quasi 2 milioni nel 2009, a Cipro da 45 000 a 77 000. Alla luce dei dati statistici si può concludere che i diritti politici dei cittadini dell'Unione hanno un'importanza sempre maggiore, che evolve parallelamente al crescente esercizio del diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

L'incremento del numero di elettori trova conferma anche a livello di iscrizioni nelle liste elettorali degli Stati membri di residenza. Nel 2009 quasi ovunque si è registrato un aumento dei cittadini UE iscritti per votare nello Stato membro di residenza rispetto alle precedenti elezioni. Per esempio, in Francia il numero di tali cittadini è cresciuto da 145 000 nel 2004 a oltre 200 000 nel 2009, in Spagna da 130 000 a 284 000 e nella Repubblica ceca da 99 a 703. Sulla base dei dati forniti dagli Stati membri, in tutta l'Unione la percentuale di cittadini che vivono in un altro Stato membro iscritti per votare alle elezioni del 2009 in tale Stato ha raggiunto l'11,6%¹³, rispetto al 5,9% nel 1994, anno in cui la direttiva è stata applicata per la prima volta.

Partecipazione alle elezioni europee dei cittadini dell'Unione residenti in un altro Stato membro: percentuale, per Stato membro, dei cittadini di altri Stati membri iscritti nelle liste elettorali*



*Alcuni Stati membri non sono stati in grado di fornire dati. Nel 2009 il tasso di partecipazione in Irlanda è stato del 61%

Al tempo stesso, in alcuni Stati membri, anche se il numero di cittadini di altri Stati membri che hanno l'età per essere elettori e che risiedono nel loro territorio è cresciuto, il tasso di iscrizione non è aumentato proporzionalmente nel 2009 rispetto al 2004. Per esempio, in Danimarca il numero di cittadini UE di altri Stati membri in

¹³

Queste cifre risultano dai dati messi a disposizione dalla maggior parte degli Stati membri. Tuttavia la Commissione non dispone di informazioni sufficienti sul numero di cittadini dell'Unione presenti in Bulgaria, Francia, Italia, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia, Slovacchia e Regno Unito.

età di voto ivi residenti è salito da 58 148 nel 2004 a 96 783 nel 2009 (aumento del 66%). Tuttavia, il numero di cittadini iscritti nelle liste elettorali è aumentato soltanto del 7%, passando da 15 572 a 16 776. In Lituania il numero di cittadini UE di altri Stati membri in età di voto ivi residenti è cresciuto di quasi l'80% tra il 2004 e il 2009, mentre il numero di tali cittadini iscritti anche nelle liste elettorali è salito soltanto del 10%.

Diversi motivi concorrono a spiegare il motivo per cui i cittadini dell'Unione che vivono in uno Stato membro diverso da quello d'origine, sebbene siano sempre più numerosi, tendono a non esercitare in modo migliore il diritto di voto alle elezioni europee. Innanzitutto, si è registrato un calo generale della partecipazione alle urne, anche tra i cittadini UE che risiedono nello Stato membro d'origine, una tendenza che ha i suoi motivi specifici. Un altro fattore è il livello di conoscenza dei propri diritti politici da parte dei cittadini, condizione essenziale per partecipare alla vita politica nello Stato membro di residenza. Il sondaggio Eurobarometro condotto nel 2010 rivela che la consapevolezza è aumentata in misura significativa rispetto agli anni precedenti¹⁴, ma vi sono ancora margini di miglioramento. Mentre nel 2007 soltanto il 54% degli interpellati era a conoscenza del fatto che i cittadini UE che risiedono in uno Stato membro diverso da quello d'origine hanno il diritto di votare alle elezioni europee nello Stato membro di residenza, nel 2010 la consapevolezza di questo diritto è salita al 69%. Per quanto riguarda i singoli Stati membri, tale diritto era noto al 79% degli irlandesi, al 76% degli spagnoli e al 75% dei lettoni, le percentuali più elevate di tutti gli Stati membri.

Il tasso di partecipazione alle elezioni europee nello Stato membro di residenza può anche essere influenzato dal fatto che, poiché il doppio voto è vietato, i cittadini dell'Unione devono scegliere se votare nel proprio Stato membro d'origine oppure in quello in cui si sono trasferiti (cioè per candidati diversi). Il sondaggio Eurobarometro ha rivelato che le persone sono estremamente divise sui candidati e sulle liste per cui preferiscono votare alle elezioni europee. Circa il 44% ha affermato che, se visse in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, preferirebbe votare in base alle liste di tale Stato membro, mentre una percentuale analoga (46%) ha indicato che preferirebbe comunque esercitare il diritto di voto nel proprio Stato membro.

Le statistiche indicative disponibili sulla partecipazione alle elezioni europee del 2009 sembrano confermare le conclusioni del sondaggio. In alcuni casi, la maggioranza dei cittadini di un determinato Stato membro che risiedono in un altro Stato membro ha preferito votare in base alle liste dello Stato membro d'origine. Nel caso dei cittadini spagnoli, 36 294 si sono iscritti per votare in altri Stati membri, ma 68 008 cittadini spagnoli residenti in altri Stati membri hanno scelto di votare in base alle liste spagnole. In altri casi, la maggioranza di tali cittadini ha preferito iscriversi per votare in base alle liste dello Stato membro di residenza. Per quanto riguarda la Polonia, per esempio, 51 344 cittadini polacchi si sono iscritti per votare in base alle liste dello Stato membro di residenza e soltanto 10 093 hanno scelto di votare in base alle liste polacche.

¹⁴ Il sondaggio precedente risale al 2007: Eurobarometro Flash n. 213.

Il diritto dell'Unione permette ai cittadini UE che risiedono in uno Stato membro diverso da quello d'origine non solo di votare alle elezioni europee, ma anche di candidarsi a tali elezioni alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato membro di residenza. Questo diritto non sembra essere esercitato da un gran numero di cittadini, dal momento che alle elezioni del 2009 soltanto 81 cittadini si sono candidati nei rispettivi Stati membri di residenza (contro 62 candidati di altri Stati membri nel 1999 e 57 nel 2004). Alcuni ostacoli all'esercizio di questo diritto sono esaminati al punto 3.2 della presente relazione.

2.3. Azioni di informazione intese a incoraggiare la partecipazione dei cittadini dell'Unione alle elezioni nello Stato membro di residenza

La direttiva impone agli Stati membri di fornire informazioni ai cittadini UE residenti in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza sulle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni europee.

Una rassegna delle misure adottate dagli Stati membri per informare i cittadini UE che risiedono in uno Stato membro diverso da quello d'origine rivela che esistono approcci differenti al riguardo. In alcuni Stati membri le informazioni sono ben mirate e adattate alle esigenze specifiche di tali cittadini, mentre in altri casi per le elezioni europee vengono condotte soltanto campagne di carattere generale, rivolte all'intero elettorato.

Tra le migliori pratiche figura l'invio di lettere personali ai cittadini UE di altri Stati membri per informarli delle modalità di esercizio del diritto di voto. Tale pratica si è diffusa a partire dalle scorse elezioni ed è ora utilizzata da dieci Stati membri¹⁵.

Altri metodi, come la pubblicità sui giornali, alla televisione e alla radio e le informazioni diffuse attraverso i siti Internet delle autorità nazionali, sono ampiamente utilizzati negli Stati membri.

La Commissione considera importante informare i cittadini dell'Unione in merito ai loro diritti e ai provvedimenti adottati per incoraggiare la partecipazione degli elettori. Ai sensi del programma di Stoccolma¹⁶, le istituzioni dell'Unione devono prestare la debita attenzione al modo di incoraggiare i cittadini a votare, in vista delle elezioni europee del 2014. In questo contesto la Commissione, tramite il programma specifico "Diritti fondamentali e cittadinanza", offre alle ONG e ad altre organizzazioni la possibilità di ottenere finanziamenti per progetti di azioni di sensibilizzazione in questo campo. La Commissione intende promuovere tali possibilità di finanziamento e coprire le azioni volte a incoraggiare la partecipazione delle donne al processo elettorale in qualità di elettrici e di candidate. Infine, la Strategia per la parità tra donne e uomini (2010-2015) prevede azioni per promuovere la partecipazione delle donne quali candidate alle elezioni europee al fine di migliorare l'equilibrio tra uomini e donne in seno al Parlamento europeo.

¹⁵ Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Ungheria, Italia, Lituania, Lettonia e Lussemburgo.

¹⁶ Documento n. 17024/09 del Consiglio dell'Unione europea del 2 dicembre 2009.

3. RECEPIMENTO E ATTUAZIONE DA PARTE DEGLI STATI MEMBRI DELLA NORMATIVA DELL'UNIONE CHE DISCIPLINA LE ELEZIONI DEL 2009

3.1. Bilancio dei diritti dei cittadini dell'Unione: attuazione della direttiva 93/109/CE

La direttiva 93/109/CE prevede che, per esercitare il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni europee nello Stato membro di residenza, il cittadino dell'Unione deve chiedere di essere iscritto nelle liste elettorali di tale Stato membro. Poiché non è permesso votare e candidarsi sia nello Stato membro d'origine sia in quello di residenza, il cittadino UE che risiede in uno Stato membro di cui non ha la cittadinanza deve presentare una dichiarazione indicante che eserciterà il diritto di voto e di eleggibilità esclusivamente nello Stato membro di residenza. Per impedire il doppio voto e la doppia candidatura, gli Stati membri si scambiano informazioni al fine di individuare i candidati e gli elettori iscritti sia nello Stato membro di residenza sia in quello d'origine. I candidati devono inoltre presentare un attestato delle autorità dello Stato membro d'origine che certifichi che non sono decaduti dal diritto di eleggibilità. Gli Stati membri sono tenuti a fornire ai cittadini UE di altri Stati membri residenti nel loro territorio informazioni specifiche sulle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità, nonché sul seguito riservato alla domanda di iscrizione nelle liste elettorali e di candidatura.

La compatibilità con la direttiva della normativa nazionale degli Stati che hanno aderito all'Unione il 1° maggio 2004 è già stata valutata dalla Commissione e le misure necessarie sono state adottate a partire dall'entrata in vigore della direttiva nel 1994. Le precedenti relazioni sull'attuazione della direttiva, pubblicate nel 1998¹⁷ e nel 2000¹⁸, hanno esaminato il quadro della situazione e i procedimenti di infrazione avviati per garantire il recepimento e l'attuazione. A seguito di tali procedimenti gli Stati membri interessati hanno provveduto a recepire e attuare correttamente la direttiva¹⁹.

Una recente valutazione della Commissione relativa all'attuazione della direttiva negli Stati che hanno aderito all'Unione dopo il 1° maggio 2004 indica che, nel complesso, le condizioni giuridiche che permettono ai cittadini dell'Unione di esercitare il diritto di voto e di eleggibilità nello Stato membro di residenza sono soddisfatte. Durante le elezioni del 2009 in dieci Stati membri non si sono registrati ostacoli immediati alla partecipazione dei cittadini dell'Unione alle elezioni europee. Tuttavia in due Stati membri (Slovenia e Malta) le condizioni imposte ai cittadini dell'Unione sembravano costituire un grosso ostacolo all'esercizio di tale diritto. In Slovenia il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni europee è stato riconosciuto esclusivamente ai cittadini UE di altri Stati membri ivi residenti da un periodo minimo di cinque anni.

La legislazione di Malta prevede ancora che, per iscriversi nelle liste elettorali, i cittadini UE di altri Stati membri devono presentare una "carta d'identità maltese"²⁰.

¹⁷ COM(97) 731.

¹⁸ COM(2000) 843.

¹⁹ Sono stati avviati procedimenti di infrazione nei confronti di: Austria, Belgio, Germania, Spagna, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia.

²⁰ La direttiva 2004/38/CE ha abolito i permessi di soggiorno per i cittadini dell'Unione e li ha sostituiti con attestati d'iscrizione.

Inoltre l'autorità elettorale, "qualora lo ritenga necessario", può richiedere ai cittadini UE di rinnovare la dichiarazione presentata all'atto di iscrizione nelle liste elettorali. Di conseguenza, i cittadini UE di altri Stati membri potrebbero essere esclusi dalla partecipazione alle elezioni a Malta, anche se sono già iscritti nelle liste elettorali.

Inoltre, in alcuni Stati membri²¹ la normativa nazionale impone condizioni supplementari ai cittadini dell'Unione che presentano domanda di iscrizione nelle liste elettorali o di candidatura, per esempio la presentazione di un documento di iscrizione che attesti la residenza o l'obbligo di rinnovare l'iscrizione per ogni elezione europea. Anche queste condizioni sono in contrasto con la direttiva.

Infine, alcuni Stati membri sembrano non aver recepito correttamente l'obbligo di fornire ai cittadini informazioni sulle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità²². La mancata fornitura ai cittadini di informazioni sufficienti è uno dei motivi alla base della scarsa partecipazione alle elezioni.

3.2. Ostacoli incontrati dai cittadini dell'Unione che desiderano fondare un partito politico o diventarne membri nello Stato membro in cui risiedono, diverso da quello d'origine

Un altro ostacolo all'esercizio del diritto di partecipare alle elezioni europee da parte dei cittadini dell'Unione è legato alle restrizioni riguardanti l'adesione a un partito politico e alle condizioni imposte per fondarne uno.

L'esercizio del diritto di eleggibilità è strettamente legato all'appartenenza a un partito politico. Nella maggior parte dei casi i candidati concorrono in base alle liste presentate dai partiti politici e costituite dai rispettivi membri. Le normative degli Stati membri che limitano ai propri cittadini la possibilità di aderire a un partito politico impediscono ad altri cittadini dell'Unione di candidarsi alle elezioni europee come membri di partiti politici. Di conseguenza, i cittadini UE di altri Stati membri possono candidarsi alle elezioni soltanto come candidati indipendenti o proposti da organizzazioni diverse dai partiti politici, conformemente alle disposizioni nazionali. Ciò significa che, in forza di questa normativa, le condizioni per l'esercizio di tale diritto non sono uguali per i cittadini dello Stato membro e per quelli originari di altri Stati membri.

Inoltre, se i cittadini UE di altri Stati membri non hanno il diritto di fondare un partito politico ma possono soltanto aderire a un partito già esistente, essi si vedono negare la possibilità di proporre piattaforme non rappresentate dai partiti esistenti.

La valutazione delle normative nazionali rivela che nella Repubblica ceca, in Lituania e in Polonia i cittadini UE di altri Stati membri non hanno il diritto di fondare un partito politico o di diventare membri di un partito esistente. Va rilevato che, nonostante questa restrizione, i cittadini UE di altri Stati membri non sono completamente esclusi dalla candidatura alle elezioni. Nella Repubblica ceca e in Lituania i partiti politici possono proporre nelle loro liste anche candidati indipendenti. In Polonia il diritto di presentare candidati è riconosciuto, oltre ai

²¹ Bulgaria, Repubblica ceca, Cipro, Estonia, Ungheria, Lettonia, Malta, Romania e Slovenia.

²² Nell'UE12 questo obbligo è stato recepito correttamente soltanto da Repubblica ceca, Cipro, Estonia e Lituania.

partiti politici, anche a un gruppo di elettori. Nondimeno, ai sensi di tale normativa, i cittadini UE di altri Stati membri non possono esercitare il diritto di eleggibilità alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato in questione.

In Bulgaria, Grecia, Lettonia, Spagna e Slovacchia i cittadini UE di altri Stati membri hanno il diritto di diventare membri di un partito esistente ma non di fondarne uno nuovo. In Germania e in Finlandia per fondare un partito politico è necessaria una determinata quota di cittadini nazionali e quindi i cittadini UE di altri Stati membri possono fondare nuovi partiti politici soltanto assieme ai cittadini di tali Stati membri.

3.3. Pubblicazione dei risultati delle elezioni: recepimento e attuazione dell'Atto del 1976

L'Atto del 1976 relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo è stato modificato da ultimo dalla decisione 2002/772/CEE, che ha introdotto i principi comuni attualmente applicabili all'organizzazione delle elezioni. Non sono state presentate relazioni sull'attuazione dell'Atto dopo la sua modifica nel 2002.

La valutazione della Commissione indica che nel complesso l'attuazione dell'Atto è prossima al completamento nella maggior parte degli Stati membri. L'unico aspetto degno di nota è il mancato recepimento dell'articolo 10, paragrafo 2, che vieta la pubblicazione anticipata dei risultati elettorali, cioè prima che i seggi siano stati chiusi in tutti gli Stati membri. Dodici Stati membri²³ sembrano non aver attuato questa disposizione correttamente. A parte i Paesi Bassi, nessuno di questi Stati membri ha pubblicato i risultati in anticipo. Tuttavia non sussiste una disposizione giuridica atta a garantire che non lo faranno in futuro.

La finalità di detto articolo è garantire che i risultati di uno Stato membro non influenzino in alcun modo i risultati in altri Stati membri in cui le votazioni sono ancora in corso. Ciò ha lo scopo di garantire la libertà di voto, principio fondamentale della democrazia che deve essere rispettato nelle elezioni del Parlamento europeo ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, dell'Atto del 1976.

3.4. Sviluppi nella giurisprudenza dell'Unione

In due recenti sentenze riguardanti le elezioni europee, la causa *Gibilterra* (C-145/04, *Spagna/Regno Unito*) e la causa *Aruba* (C-300/04, *Eman en Sevinger*), la Corte di giustizia ha sottolineato un aspetto importante, cioè che, nonostante il margine di discrezionalità di cui godono gli Stati membri nel disciplinare gli aspetti della procedura elettorale del Parlamento europeo non armonizzati a livello di Unione, essi sono tenuti a rispettare i principi generali del diritto dell'Unione, sotto il controllo della Corte. Nella sentenza relativa alla causa *Gibilterra*, la Corte ha spiegato che il diritto dell'Unione non osta a che uno Stato membro estenda il suffragio, oltre ai propri cittadini e ai cittadini dell'Unione residenti sul suo territorio, a determinate categorie di persone aventi con esso uno stretto legame. Analogamente, nella sentenza relativa alla causa *Aruba*, la Corte ha rilevato che il diritto dell'Unione non osta al rifiuto, da parte di uno Stato membro, del diritto di voto per l'elezione del

²³ Bulgaria, Cipro, Repubblica ceca, Danimarca, Grecia, Finlandia, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Svezia e Regno Unito.

Parlamento europeo ai propri cittadini che non risiedono nel suo territorio. Tuttavia gli Stati membri sono tenuti a rispettare il diritto dell'Unione, inclusi i suoi principi generali, tra cui, in particolare, il principio di parità di trattamento e di non discriminazione.

4. SFORZI INTESI A GARANTIRE IL DIRITTO DEI CITTADINI UE DI PARTECIPARE ALLA VITA DEMOCRATICA DELL'UNIONE

4.1. Attuazione della direttiva 93/109/CE e dell'Atto del 1976

La Commissione ha intensificato gli sforzi volti a garantire il recepimento e l'attuazione corretti della direttiva 93/109/CE. Sulla base delle conclusioni tratte dalla valutazione della normativa nazionale, la Commissione sta adottando i provvedimenti necessari a garantire la rimozione degli ostacoli all'esercizio dei diritti elettorali, in particolare il pieno rispetto da parte di tutti gli Stati membri dell'obbligo di informare i cittadini dei loro diritti. La Commissione ha inoltre affrontato in via prioritaria gli ostacoli che impediscono ai cittadini di esercitare pienamente il diritto di eleggibilità alle elezioni europee nello Stato membro di residenza e sono in corso di adozione le misure necessarie per garantire che tali cittadini siano liberi di aderire ai partiti politici nello Stato membro in cui risiedono. Riguardo al recepimento dell'Atto del 1976, la Commissione sta adottando i provvedimenti necessari a garantire l'attuazione dell'articolo 10, paragrafo 2.

4.2. Impedire il doppio voto: gli sforzi intesi a migliorare il meccanismo attuale

Poiché l'attuale meccanismo per impedire il doppio voto e la doppia candidatura²⁴ è stato considerato carente, nel 2006 la Commissione ha adottato una proposta di modifica della direttiva. La proposta mirava a semplificare il sistema e a renderlo più efficace: prevedeva, in particolare, la sostituzione dell'attuale meccanismo ex-ante con controlli ex-post dei voti espressi associati a sanzioni più severe. La proposta è ancora in esame in sede di Consiglio, in quanto le discussioni sono state sospese nel 2008.

L'attuale meccanismo è stato quindi usato anche nelle elezioni del 2009. Nonostante tutti i preparativi realizzati per queste elezioni, non si sono registrati miglioramenti significativi e sono stati riscontrati gli stessi problemi emersi nelle elezioni precedenti. A causa delle scadenze elettorali non armonizzate e delle differenze tra i dati utilizzati negli Stati membri per identificare gli elettori, le informazioni sui cittadini dell'Unione trasmesse dallo Stato membro di residenza allo Stato membro d'origine spesso sono inutilizzabili. Pertanto la finalità del meccanismo, cioè cancellare dalle liste dello Stato membro d'origine gli elettori iscritti nello Stato membro di residenza, non può essere pienamente conseguita.

A causa di queste difficoltà un gran numero di cittadini UE che non hanno la cittadinanza del paese in cui risiedono non ha potuto essere identificato tramite il

²⁴

Il meccanismo consiste nello scambio fra gli Stati membri di informazioni sui cittadini dell'Unione iscritti per votare nello Stato membro di residenza. Sulla base dei dati trasmessi dallo Stato membro di residenza, lo Stato membro d'origine deve cancellare dalle proprie liste elettorali i cittadini interessati (o impedire loro in altro modo di votare).

meccanismo di scambio di informazioni. Per esempio, le autorità ceche hanno identificato soltanto 2500 dei 3800 cittadini cechi notificati da altri Stati membri, in quanto non erano disponibili dati sufficienti; in Irlanda sono stati identificati soltanto 208 cittadini su 4795 notificati, in Portogallo soltanto 38619 cittadini su 83556 notificati.

La direttiva impone di registrare soltanto alcuni dati all'atto dell'iscrizione nelle liste elettorali del cittadino UE avente la cittadinanza di un altro Stato membro²⁵. La registrazione della data di nascita, che sembra necessaria nella maggior parte degli Stati membri per identificare i cittadini iscritti nelle liste elettorali, non è prevista dalla direttiva. Si può concludere che l'elenco di dati da registrare attualmente previsto dalla direttiva non è sufficiente per garantire il corretto funzionamento del meccanismo.

Per quanto riguarda i tempi, la direttiva indica soltanto che i dati devono essere trasmessi "entro un termine appropriato prima di ogni consultazione elettorale". Nondimeno, una rassegna della situazione attuale indica che in molti casi le informazioni trasmesse da uno Stato membro pervengono troppo tardi perché l'altro possa trattarle²⁶. Per esempio, le autorità greche non hanno trattato alcuna informazione trasmessa dagli Stati membri nei quali erano residenti cittadini greci, in quanto tutte le informazioni sono pervenute dopo il 3 marzo 2009, data alla quale le liste elettorali in tale Stato membro erano chiuse e non potevano più essere modificate. La mancanza di un termine comune entro cui provvedere all'iscrizione degli elettori e alla trasmissione dei dati può essere considerata un ostacolo al funzionamento del meccanismo.

Tra gli altri ostacoli individuati dagli Stati membri figurano: l'invio delle informazioni da parte di un gran numero di enti decentrati anziché da un unico punto di contatto; i problemi di accesso ai dati trasmessi elettronicamente e protetti da strumenti di sicurezza differenti; la gestione di un gran numero di notifiche trasmesse in formato cartaceo.

Dato il persistere delle difficoltà legate al meccanismo nelle elezioni del 2009, la Commissione sta esaminando soluzioni atte a migliorare la situazione, tra cui la possibilità di ritirare la proposta del 2006 e sostituirla con una versione modificata. Occorre rispondere a due esigenze: la necessità di migliorare l'efficienza nell'individuare il doppio voto onde assicurare la legittimità delle elezioni e la necessità di prevedere un sistema agevole, che non comporti oneri amministrativi sproporzionati rispetto al problema e alla diffusione del doppio voto. Un meccanismo più efficiente sembra richiedere ulteriori norme comuni, per esempio riguardo alle scadenze elettorali e ai dati da registrare. I nuovi provvedimenti dovranno tenere conto del programma di riforma del Parlamento europeo, che potrebbe avere ripercussioni sulle disposizioni della direttiva 93/109/CE.

²⁵ L'articolo 9 prevede il nome, la cittadinanza, l'indirizzo e la collettività locale dello Stato membro d'origine nella quale il cittadino era iscritto da ultimo.

²⁶ Il problema è stato individuato da Lituania, Ungheria, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Grecia, Francia e Irlanda.

4.3. Modifica dell'Atto del 1976 (proposta dal Parlamento europeo): contributo della Commissione all'iniziativa del Parlamento europeo

Sin dal 2007 il Parlamento europeo affronta attivamente la questione della scarsa partecipazione dei cittadini dell'Unione alle elezioni europee²⁷. Le discussioni mirano a introdurre nuovi principi comuni nelle procedure elettorali al fine di ravvicinare i cittadini al processo decisionale e rafforzare la dimensione europea di queste elezioni. L'obiettivo dovrebbe essere realizzato prevedendo nuove caratteristiche delle elezioni europee, per esempio una lista a livello di Unione, con una circoscrizione unica corrispondente all'intero territorio dell'Unione nella quale dovrebbe essere eletto un numero prestabilito di membri del Parlamento europeo, oltre ai 751 attualmente previsti dal trattato. Le liste transnazionali sono intese a rafforzare il ruolo dei partiti politici a livello europeo e a promuovere campagne incentrate su questioni che travalichino gli interessi nazionali ed evidenzino le tematiche e i dibattiti europei. Le circoscrizioni regionali da istituire negli Stati membri con una popolazione superiore a 20 milioni di abitanti servirebbero ad avvicinare l'attività dei membri del Parlamento europeo agli elettori. Alcuni partiti politici europei promuovono programmi politici (piattaforme), e alcuni propongono di presentare il proprio candidato alla carica di presidente della Commissione europea nella rispettiva lista di candidati alle elezioni europee. Il Parlamento europeo ha esso stesso la facoltà di promuovere modifiche della procedura elettorale applicabile in tutti gli Stati membri²⁸. Sebbene la Commissione non abbia un ruolo ufficiale in materia, essa intende fornire il proprio contributo presentando uno studio comparativo concluso nel 2010. Lo studio individua le aspetti delle modalità elettorali che possono costituire ulteriori principi comuni. Tra questi figurano l'introduzione di sistemi di elezione all'estero per i cittadini espatriati, al fine di permettere loro di votare in base alle liste del proprio Stato membro d'origine; la soppressione dell'attuale possibilità di applicare una soglia per migliorare le possibilità dei partiti minori di ottenere una rappresentanza; l'abolizione dei depositi finanziari richiesti in alcuni Stati membri perché un partito politico o un candidato indipendente possa candidarsi alle elezioni; l'anticipazione del termine di iscrizione degli elettori al fine di agevolare i controlli incrociati degli elettori iscritti da parte degli Stati membri.

5. CONCLUSIONI

Sempre più cittadini dell'Unione esercitano il diritto alla libera circolazione e potrebbero voler esercitare il diritto di voto nello Stato membro di residenza. Tuttavia sembra che il numero di cittadini che si iscrivono per votare alle elezioni europee nello Stato membro in cui risiedono sia inferiore a quello degli elettori potenziali, cioè il numero di cittadini dell'Unione che hanno raggiunto l'età per essere elettori e che risiedono in uno Stato membro diverso da quello d'origine. Ciò indica che esistono margini per aumentare la consapevolezza dei cittadini circa i loro diritti elettorali e incoraggiarli a partecipare alla vita democratica dell'Unione.

Se adeguatamente informati, è molto più probabile che i cittadini dell'Unione partecipino alla vita politica. All'indomani delle elezioni del Parlamento europeo la

²⁷ Progetto di relazione su una proposta di modifica dell'Atto del 1976 (2007/2207(INI)).

²⁸ Articolo 223, paragrafo 1, del TFUE.

Commissione ha individuato le migliori pratiche che dovrebbero essere attuate in vista delle elezioni del 2014. La Commissione proporrà di proclamare il 2013 anno europeo della cittadinanza, anche al fine di sensibilizzare i cittadini alle elezioni del Parlamento europeo. In tal modo si dovrebbe favorire una maggiore mobilitazione degli elettori nel 2014.

La Commissione intende inoltre continuare a offrire finanziamenti per le attività delle ONG e di altre organizzazioni volte ad assicurare che i cittadini conoscano i loro diritti elettorali e siano incoraggiati a esercitarli.

Oltre all'informazione dei cittadini sui loro diritti elettorali, un altro presupposto indispensabile per l'esercizio di tali diritti è la creazione di condizioni giuridiche adeguate. La Commissione sta prestando grande attenzione al modo in cui gli Stati membri hanno recepito e attuato il diritto dell'Unione in materia e, se necessario, adotterà provvedimenti per rimediare alle eventuali lacune.

Le difficoltà legate all'attuale meccanismo inteso a impedire il doppio voto nelle stesse elezioni europee, già individuate dalla Commissione nelle elezioni precedenti e affrontate nel 2006 in una proposta di modifica, sono emerse anche nel 2009. La Commissione sta valutando la necessità di sostituire la proposta del 2006 con un'altra proposta di modifica della direttiva 93/109/CE. Un meccanismo più efficiente sembra richiedere nuove norme comuni. Al tempo stesso, ogni nuova disposizione dovrebbe essere proporzionata al problema e alla diffusione del doppio voto.

La Commissione sta anche seguendo e contribuendo, entro i limiti delle sue competenze, alla riflessione in corso al Parlamento europeo sul modo in cui generare maggiore interesse tra i cittadini. La Commissione sosterrà gli sforzi per accentuare la dimensione europea delle elezioni e riformare le modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo in modo da avvicinare i partiti politici e il processo decisionale ai cittadini e rafforzare le basi democratiche del suo funzionamento.