COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 9.3.2012
COM(2012) 99 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

riguardante l'applicazione della direttiva 94/80/CE che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

riguardante l'applicazione della direttiva 94/80/CE che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza

1. INTRODUZIONE

I cittadini sono direttamente interessati dalle decisioni che quotidianamente sono adottate dalle autorità locali in campo economico, sociale e culturale. Le autorità locali rappresentano la forma di governo più vicina ai cittadini. Partecipare alle elezioni comunali, votando o candidandosi, è un diritto fondamentale sancito dall'articolo 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[1], che permette ai cittadini di prendere parte alla vita democratica e di influenzare il processo decisionale. Inoltre, questa forma di partecipazione offre ai cittadini dell'Unione europea che risiedono in uno Stato membro diverso dal proprio, l'opportunità di integrarsi meglio nella vita politica e sociale della comunità ospitante.

Analogamente all'articolo 40 della Carta[2], l'articolo 22, paragrafo 1, del TFUE[3] conferisce a ogni cittadino dell'Unione il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. La direttiva 94/80/CE (in prosieguo "la direttiva") definisce nel dettaglio le modalità per l'esercizio di tale diritto[4].

Conformemente all'articolo 13 della direttiva, la precedente – e prima - relazione sul recepimento e l'attuazione della direttiva stessa è stata adottata dalla Commissione nel 2002. La presente relazione tratta per la prima volta il più ampio aspetto della partecipazione alla vita democratica locale e valuta lo stato di recepimento e attuazione della direttiva negli Stati membri dell'Unione che non erano tali nel 2002, quando è stata adottata la prima relazione. Benché la direttiva sia stata recepita da tutti gli Stati membri, per assicurare un recepimento e un'attuazione corretti delle sue disposizioni è necessario focalizzare l'attenzione su una serie di ostacoli che impediscono il pieno esercizio dei diritti elettorali.

La relazione verifica altresì se continuino a sussistere i motivi che giustificano la concessione della deroga di cui all'articolo 22, paragrafo 1, del TFUE. L'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva stabilisce che, entro il 31 dicembre 1998 e successivamente ogni sei anni, la Commissione presenti al Consiglio e al Parlamento europeo una relazione al riguardo. L'ultima relazione sulla concessione di una deroga è stata adottata nel 2005[5].

L'Unione si fonda sul valore del rispetto della democrazia[6] e ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione[7]. È quindi importante garantire i principi della

---

1 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 83 del 30.3.2010, pag. 389).
2 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
3 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
4 Direttiva 94/80/CE del Consiglio, del 19 dicembre 1994, che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza (GU L 368 del 31.12.1994, pag. 38)
5 COM(2005) 382.
6 Articolo 2 del trattato sull'Unione europea (TUE).

democrazia partecipativa, assicurando tra l'altro la partecipazione di tutti i cittadini dell'Unione e adoperandosi per promuovere tale partecipazione.

Garantire i principi della democrazia partecipativa è di fondamentale importanza, soprattutto a livello locale dove le decisioni adottate si ripercuotono direttamente sui cittadini. Un calo della partecipazione alla vita democratica in termini di scarsa affluenza alle elezioni può avere l'effetto indesiderato di indebolire lo status di democrazia rappresentativa.

Nella maggior parte degli Stati membri, in occasione delle recenti elezioni europee si è registrata un'affluenza inferiore al 50%[8]; un'analoga tendenza si osserva in molti Stati membri per quanto concerne l'affluenza alle recenti elezioni amministrative[9]. Conformemente ai principi di base dell'Unione, la Commissione ritiene fondamentale invertire questa tendenza per rinsaldare il legame tra elettori e rappresentanti eletti e per accrescere la legittimità delle decisioni adottate da questi ultimi.

Su questa linea, il rafforzamento dei diritti elettorali dei cittadini è una delle priorità politiche individuate nel programma di Stoccolma. Il piano d'azione di Stoccolma del 20 aprile 2010 sottolinea che "*[p]er avvicinare i cittadini al progetto europeo è essenziale agevolarne e incoraggiarne la partecipazione alla vita democratica dell'Unione. Aumentare l'affluenza alle urne per le elezioni del Parlamento europeo è un'ambizione condivisa. Occorre continuare a promuovere e a rafforzare il diritto dei cittadini a votare ed essere eletti alle elezioni europee e amministrative nel luogo in cui risiedono*"[10].

La presente relazione contribuisce all'attuazione dell'azione 18 della relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione, poiché si prefigge lo scopo di sollecitare gli Stati membri a promuovere il pieno esercizio dei diritti di voto dei cittadini dell'Unione nello Stato membro di residenza e ad informarli debitamente in merito ai loro diritti elettorali[11]. A tal fine la relazione valuta la consapevolezza dei cittadini dell'Unione dei loro diritti elettorali nelle elezioni comunali e l'effettivo esercizio di tali diritti, e si sofferma ad analizzare le misure informative messe a punto dagli Stati membri in conformità con le disposizioni della direttiva. Evidenzia altresì le migliori prassi riscontrate negli Stati membri nel condurre campagne informative e iniziative volte a incoraggiare i cittadini dell'Unione che non sono cittadini di tali Stati membri a partecipare alla vita politica e istituzionale a livello locale.

---

7 Articolo 10, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE).

8 Relazione sulle elezioni europee COM(2010) 605.

9 Fonte: questionario inviato agli Stati membri il 10 gennaio 2011 (in prosieguo: il "questionario").

10 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei – Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma – COM(2010) 171 definitivo.

11 Nella relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione "Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione" - COM(2010)603 definitivo -, la Commissione ha individuato 25 azioni concrete da intraprendere, allo scopo di eliminare i persistenti ostacoli che impediscono ai cittadini di esercitare effettivamente i diritti di cui godono ai sensi del diritto dell'Unione nei vari contesti della vita quotidiana, ivi compreso il ruolo di attori politici. Secondo l'azione 18, la Commissione "*chiede agli Stati membri di garantire il pieno rispetto dei diritti di voto dei cittadini dell'UE nello Stato membro di residenza e del loro diritto di aderire o fondare partiti politici nello Stato membro di residenza, e di informare debitamente i cittadini dell'UE sui loro diritti elettorali*".

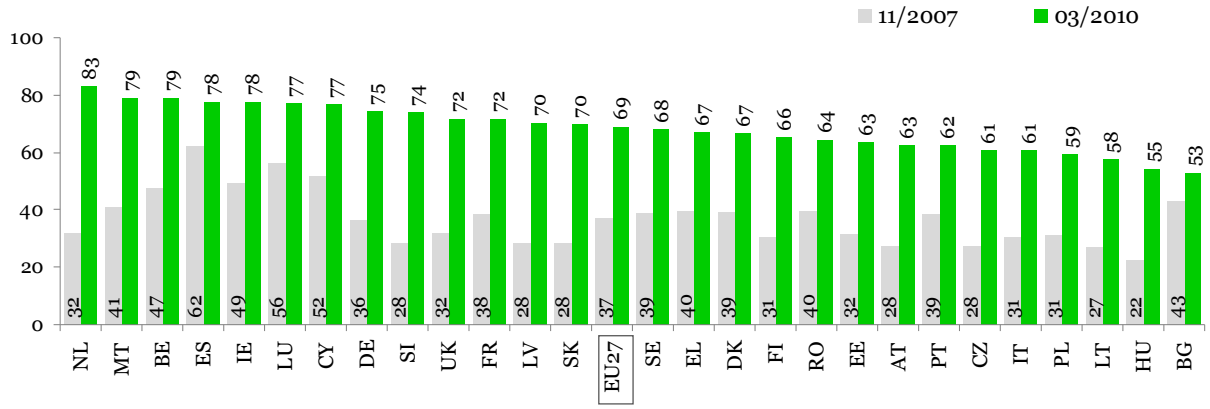
2. CONSAPEVOLEZZA E PARTECIPAZIONE

2.1. La consapevolezza dei diritti elettorali nell'Unione europea

Come emerso dai dati statistici delle ultime indagini di Eurobarometro condotte dalla Commissione europea[12], la maggioranza dei cittadini degli Stati membri conosce i propri diritti di voto e di eleggibilità nelle elezioni comunali nei propri Stati membri di residenza. Nell'arco di quattro anni la consapevolezza dei diritti elettorali a livello locale ha subito un notevole incremento in tutti gli Stati membri. A livello di Unione, la percentuale media dei cittadini che sono consapevoli di tali diritti è quasi raddoppiata, dal 37% (2007) al 69% (2010). La media più bassa è salita dal 22% (2007) al 53% (2010), la più alta dal 62% (2007) all'83% (2010).

Consapevolezza dei cittadini dell'Unione dei propri diritti di voto, 2007-2010

Un cittadino dell'Unione che vive nel [NOSTRO PAESE] ha diritto di voto e di eleggibilità nelle elezioni comunali - Vero



T1(2010). Per ciascuna affermazione che sto per leggere, La prego di indicarmi se è vera o falsa:
T4(2007). Di fatto, tutti i cittadini degli Stati membri dell'UE sono "cittadini dell'Unione europea". Secondo Lei, di quali diritti gode un cittadino dell'Unione europea?
Base: tutti gli intervistati, % per paese
Sono riportate le risposte corrette

Fonte: Eurobarometro Flash 292

Di recente la Commissione europea ha ampiamente contribuito a informare i cittadini dell'Unione in merito ai propri diritti elettorali, incoraggiandoli a partecipare attivamente alla vita democratica dell'Unione. Il programma "Diritti fondamentali e cittadinanza" 2007-2013 ha contribuito a sviluppare azioni intese a promuovere le iniziative di informazione ed educazione civica per accrescere l'affluenza alle urne. Nel periodo 2007-2010 sono stati finanziati 12 progetti concernenti la partecipazione attiva alla vita democratica dell'Unione e sono state concesse sovvenzioni per un importo totale di oltre 3,8 milioni di EUR[13]. Questa priorità tematica è inclusa anche nel programma di lavoro 2011[14].

La Commissione europea ha recentemente proposto di proclamare il 2013 "Anno europeo dei cittadini"[15]. La proclamazione dell'Anno europeo contribuirà a sensibilizzare i cittadini dell'Unione in merito al loro diritto di circolare e risiedere liberamente nell'Unione europea e,

12 *Eurobarometro Flash 292*.
13 Informazioni disponibili alla pagina: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/
14 Decisione della Commissione, del 3 dicembre 2010, relativa all'adozione del programma di lavoro 2011 per il programma specifico "Diritti fondamentali e cittadinanza" - C(2010)8378.
15 COM(2011) 489 definitivo.

più in generale, all'ampio ventaglio di diritti conferiti loro dal diritto dell'Unione in un contesto transfrontaliero, compresi tra questi i diritti elettorali.

Vari Stati membri hanno adottato misure mirate per informare i cittadini dell'Unione sui loro diritti elettorali nelle elezioni comunali, sia pur con mezzi diversi[16]. In particolare, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lituania, Spagna, Svezia e Ungheria hanno adottato la pratica di inviare via posta ai cittadini interessati la scheda elettorale o una lettera personale contenente informazioni sulla procedura elettorale. Per quanto concerne le azioni intraprese a livello nazionale, alcuni Stati membri come Danimarca, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia hanno pubblicato le informazioni sul loro sito web ufficiale. Germania e Regno Unito hanno attivato una "helpline" dedicata. A Cipro, in Francia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo e Romania, le informazioni sono state divulgate mediante pubblicazioni cartacee o tramite la stampa locale.

2.2. Affluenza alle urne nelle elezioni amministrative

La partecipazione alla vita democratica dello Stato membro di residenza da parte dei cittadini dell'Unione che non sono cittadini di tale Stato membro dev'essere valutata nel più ampio contesto dell'affluenza generale alle urne.

Per quanto concerne le ultime elezioni comunali tenutesi nei grandi centri urbani degli Stati membri, soprattutto nelle capitali, la percentuale di affluenza alle urne in sette Stati membri era compresa tra il 50 e il 60%[17]. In dieci di tali città l'affluenza è stata inferiore al 50%[18]. Nel complesso, sono venti gli Stati membri in cui più di un terzo degli elettori non ha partecipato alle ultime elezioni amministrative tenutesi nelle capitali[19]. Addirittura inferiore risulta l'affluenza in città diverse dalla capitale, a seconda delle dimensioni[20]. Se in generale l'affluenza alle urne nelle elezioni amministrative è maggiore rispetto alle elezioni europee, le eccezioni non mancano, come nelle città di Atene, Budapest, Copenaghen e Riga[21].

In generale, i dati sull'affluenza alle urne in occasione delle elezioni amministrative rivelano una tendenza alla disaffezione alla politica da parte dei cittadini. Rimediare a questo "deficit democratico" rimane una delle sfide degli Stati membri e delle istituzioni europee, oltre che delle autorità locali elette in tutta l'Unione.

Alcuni fattori empirici che incidono negativamente sull'affluenza alle urne sono comuni a più Stati membri. Nelle elezioni amministrative è stato individuato un nesso negativo tra numero di abitanti e affluenza alle urne. Nelle piccole cittadine l'interesse per la politica locale è

---

16 Fonte: il questionario.

17 Amsterdam: 51,38%; Lisbona: 53,44%; Copenaghen: 54,42%; Parigi: 56,93%; Dublino: 57,77%; Helsinki: 58,87; Riga: 58,92; Berlino 60,2% (Berlino è una città-stato, per cui le elezioni comunali sono anche elezioni statali, il che spiega l'elevata affluenza. L'affluenza alle urne per le elezioni meramente comunali in Germania può scendere al 25%, persino in grandi città).

18 Bucarest: 31,06%; Bratislava: 33,55%; Sofia: 37,85%; Vilnius: 42,28%; Atene: 43,04%; Budapest: 43,59%; Praga: 44,43%; Lubiana: 44,79%; Londra: 45,30%; Varsavia: 48,27%.

19 Fonte: il questionario.

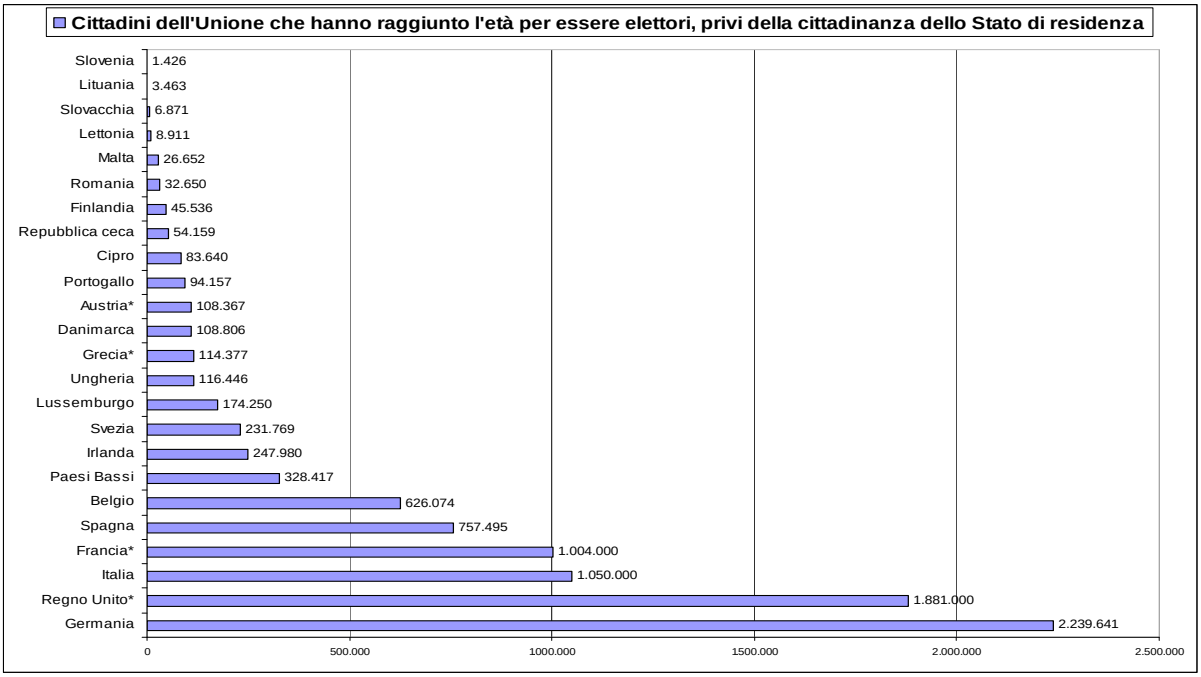
20 Ostrava (Repubblica ceca): 35,39%; Lille (Francia): 48,83%; Stoccarda (Germania): 48,7%; Pecs (Ungheria): 33,24%; Galway (Irlanda): 49,89%; Rotterdam (Paesi Bassi): 47,9%; Cracovia (Polonia): 35,37%; Maribor (Slovenia): 43,38%; Trnava (Slovacchia): 29,35%; Salford (Regno Unito): 33,50%.

21 Di seguito si riportano i dati sull'affluenza alle urne relativi alle ultime elezioni amministrative/europee nelle capitali menzionate. Atene: 43,04%/45,6%; Budapest: 43,59%/44,91%; Copenaghen: 54,42%/61,1%; Riga: 58,92%/59,13%.

maggiore, perché è maggiormente percepita la possibilità di influenzare il processo decisionale. Questa tendenza sembra tuttavia presentare un'eccezione nel caso delle grandi capitali, dove si nota un maggiore coinvolgimento della popolazione rispetto alle altre città. Si potrebbe supporre che, se le elezioni amministrative sono indette in concomitanza con le elezioni politiche, l'affluenza alle urne aumenti. La presenza dei partiti nazionali a livello locale incentiva militanti e simpatizzanti a votare questi partiti alle elezioni amministrative[22]. Infine, in molti casi la mancata partecipazione è dovuta a difficoltà di carattere logistico come l'assenza di procedure di votazione alternative (votazione anticipata, voto per corrispondenza, ecc.) che consentano agli elettori di votare pur essendo nell'impossibilità di partecipare alle elezioni.

2.3. Partecipazione alle elezioni comunali negli Stati membri di residenza da parte di cittadini di altri Stati membri dell'Unione

Alla fine del 2010 più di 8 milioni di cittadini dell'Unione che avevano raggiunto l'età per votare risiedevano in uno Stato membro diverso dal proprio. La maggior parte di questi cittadini si trovava in Germania, Regno Unito e Italia, seguiti da Francia, Spagna e Belgio. Ciò significa che 8 milioni di cittadini dell'Unione potevano votare alle elezioni comunali negli Stati membri di residenza.



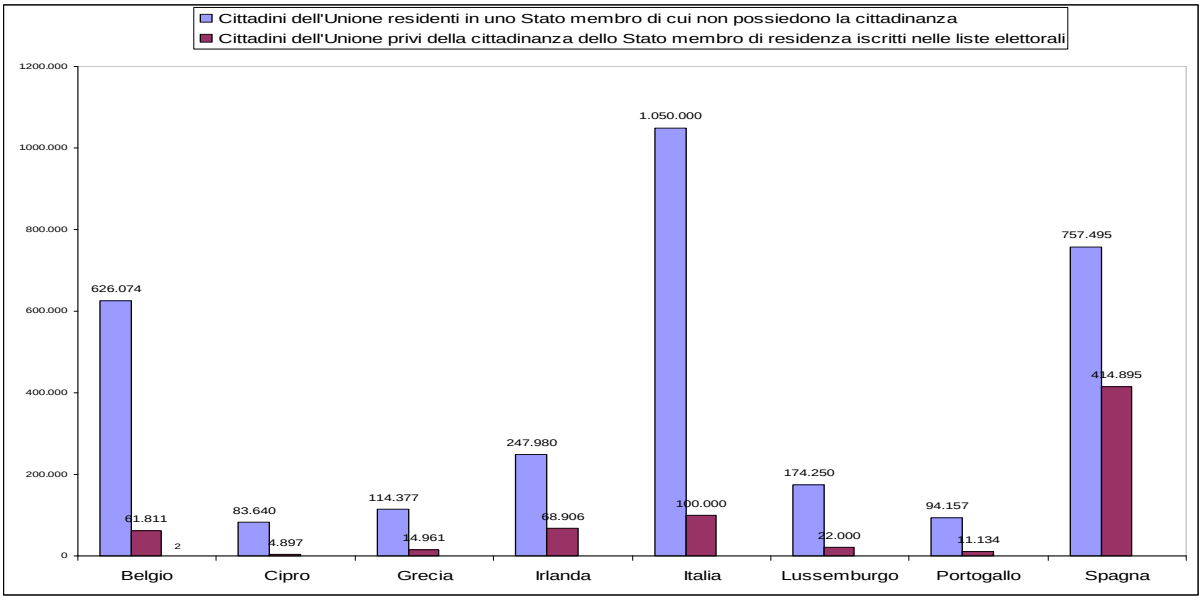
** Dati parziali. Il Regno Unito ha trasmesso dati riguardanti tutti i cittadini di un altro Stato membro dell'Unione residenti sul proprio territorio. Francia: i dati disponibili si riferiscono alla precedente relazione. La Grecia ha trasmesso dati riguardanti tutti i cittadini di un altro Stato membro dell'Unione residenti sul suo territorio di età superiore ai 20 anni. L'Austria ha trasmesso dati riferiti soltanto alla capitale. Non sono disponibili i dati di Bulgaria, Estonia e Polonia.*

[22] Nel Regno Unito, l'affluenza alle urne per le amministrative del 2009 è stata del 39,1% rispetto al 39,9% del 2008; l'affluenza alle urne per le amministrative del 2010, che sono state indette gli stessi giorni delle elezioni politiche, è salita al 62,2%. In Germania, l'affluenza alle urne per l'elezione del sindaco di Coblenza del 2002 è stata del 51,3%; nel 2009, quando l'elezione del sindaco è coincisa con le elezioni federali, si è registrata un'affluenza del 66,7%. In Italia, l'affluenza alle urne per le amministrative a Roma del 2006 è stata del 65,98%; nel 2008 l'affluenza alle urne per le elezioni amministrative, che sono state indette in concomitanza con le elezioni politiche, è stata del 73,66%.

Rispetto ai dati della prima relazione, pubblicata nel 2002[23], in vari Stati membri si è registrato un significativo aumento del numero di cittadini dell'UE che hanno raggiunto l'età per votare e che risiedono in uno Stato membro diverso dal proprio. Le cifre erano, in particolare, le seguenti: in Italia, si è passati da 56 000 a 1 050 000; in Germania, da 1 521 000 a 2 239 641; in Grecia, da 16 000 a 114 377; in Irlanda, da 76 000 a 247 980; in Danimarca, da 32 000 a 108 806; in Portogallo, da 26 000 a 94 157[24].

Nonostante il significativo aumento del numero di cittadini dell'Unione con diritto di voto che risiedono in uno Stato membro diverso dal proprio, soltanto un numero relativamente ridotto di questi cittadini ha effettivamente esercitato il proprio diritto di voto nelle elezioni amministrative che si sono tenute negli ultimi anni nei rispettivi Stati di residenza.

Per partecipare alle elezioni comunali, un cittadino deve essere iscritto alle liste elettorali. Le procedure dettagliate per l'iscrizione variano da Stato membro a Stato membro[25]. Negli Stati membri in cui la registrazione non è automatica, i dati forniti mostrano che soltanto una media del 10% dei cittadini dell'Unione residenti in questi Stati membri, di cui tuttavia non hanno la cittadinanza, hanno chiesto di poter essere iscritti nelle liste elettorali[26].



Stati membri privi di un sistema automatico di iscrizione alle liste elettorali
(i dati relativi a Bulgaria, Francia, Polonia, Regno Unito e Repubblica ceca non sono disponibili)

Si può notare che la netta prevalenza di una specifica comunità nazionale rispetto al numero complessivo di cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro e privi della cittadinanza

23 COM(2002) 260.

24 Fonte: il questionario.

25 In Austria (salvo il Burgenland), Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Ungheria tutti i residenti, compresi i cittadini dell'UE provenienti da un altro Stato membro, sono automaticamente iscritti nelle liste elettorali.

26 Il questionario chiedeva agli Stati membri di fornire: i dati riguardanti le ultime elezioni comunali indette in un'unica giornata a livello nazionale; i dati disponibili relativi alle elezioni comunali degli ultimi tre anni, in altri casi.

di quello Stato membro corrisponde in alcuni casi a un'elevata partecipazione di tale comunità alle elezioni amministrative. È il caso questo di Irlanda, Spagna e Svezia[27].

Non sono disponibili dati sulla percentuale di cittadini di altri Stati membri dell'Unione che hanno effettivamente esercitato il diritto di voto dopo essere stati iscritti nelle liste elettorali; questo perché, una volta perfezionata l'iscrizione, viene a cadere la distinzione tra i cittadini dello Stato membro in questione e i cittadini di un altro Stato membro. Gli Stati membri solitamente non raccolgono questi dati, per evitare discriminazioni. Sono disponibili pochissime informazioni sul numero di cittadini di altri Stati membri dell'UE che si candidano alle elezioni e che vengono eletti. In particolare, Austria, Germania, Repubblica ceca e Svezia hanno messo in luce la difficoltà di raccogliere questi dati presso le autorità locali, per l'assenza di un punto di contatto unico, come del resto era già emerso nell'ultima relazione sulle elezioni europee[28].

La percentuale più elevata di cittadini eletti di altri Stati membri dell'Unione rispetto a quelli candidati è stata riferita dalla Francia (32,8%) e dalla Svezia (17,1%). Austria, Lussemburgo e Spagna hanno indicato un numero significativo di cittadini di altri Stati membri dell'Unione effettivamente eletti.

3. RECEPIMENTO E ATTUAZIONE

3.1. Stato del recepimento della direttiva 94/80/CE

La presente relazione valuta, per la prima volta, la legislazione nazionale adottata dagli Stati membri che hanno aderito all'Unione a partire dal 2004, oltre che le legislazioni nazionali negli altri Stati membri che sono entrate in vigore successivamente alla pubblicazione della relazione del 2002.

È d'uopo precisare che la relazione esamina altresì la nuova legislazione che fino a questo momento è stata comunicata soltanto per mezzo di un questionario, ma che non è stata ancora ufficialmente notificata alla Commissione[29].

---

27 In Irlanda, la percentuale di cittadini di altri Stati membri dell'Unione iscritti nelle liste elettorali raggiunge il 25% circa. I cittadini britannici rappresentano il 25% del numero complessivo di cittadini di altri Stati membri dell'Unione, il 74% dei quali è iscritto nelle liste elettorali. Tali cittadini sono particolarmente coinvolti nella vita politica irlandese per il fatto che, grazie al principio della reciprocità, hanno diritto a votare per le elezioni del *Dáil Éireann* (camera bassa del Parlamento), così come i cittadini irlandesi possono votare in occasione delle elezioni politiche nel Regno Unito. In Spagna, la percentuale di cittadini di un altro Stato membro dell'Unione iscritti nelle liste elettorali è superiore al 50%. La stragrande maggioranza dei cittadini britannici e tedeschi, che insieme rappresentano il 18,5% del numero complessivo di cittadini di un altro Stato membro dell'Unione, è iscritta nelle liste elettorali. Un'altra ragione che può spiegare questa proporzione relativamente elevata è che la Spagna è l'unico Stato membro, tra quelli che hanno adottato un sistema non automatico di iscrizione alle liste elettorali, a inviare a tutti i cittadini di altri Stati membri residenti sul proprio territorio una lettera personale contenente informazioni sulla procedura elettorale. Inoltre, in Irlanda e in Spagna i cittadini di altri Stati membri dell'Unione avevano già diritto di voto nelle elezioni comunali, a determinate condizioni, prima dell'entrata in vigore della direttiva. Infine, in Svezia i cittadini finlandesi rappresentano il 27,5% del numero complessivo di cittadini di altri Stati membri dell'Unione, la cui affluenza alle urne nelle ultime elezioni amministrative è stata stimata attorno al 30%.

28 COM(2010) 605.

29 Austria, Cipro, Lituania, Lussemburgo e Slovenia.

Stando alle misure di recepimento nazionali comunicate dagli Stati membri, il livello di recepimento della direttiva nella legislazione di tutti gli Stati membri può essere considerato soddisfacente. Tuttavia, è opportuno soffermarsi su alcuni problemi di recepimento non corretto o incompleto, per evitare un'attuazione non corretta della direttiva, il che rappresenterebbe un ostacolo al pieno esercizio dei diritti elettorali.

In alcuni Stati membri[30] le disposizioni dell'articolo 3 e 4 della direttiva[31] sembrano essere state recepite in maniera non corretta: in questi Stati cioè i cittadini di altri Stati membri dell'Unione acquisiscono il diritto di voto o di eleggibilità alle elezioni comunali soltanto dopo un periodo minimo di residenza, senza che tale requisito sia imposto ai cittadini di quello Stato membro. Oltretutto, questa legislazione non contempla la possibilità che, se il diritto di voto è condizionato a un periodo di residenza minimo, i cittadini di un altro Stato membro dell'Unione debbano essere considerati in possesso di tale requisito anche se hanno risieduto in altri Stati membri per un periodo equivalente.

Uno Stato membro stabilisce che un elettore debba presentare la domanda di iscrizione alle liste elettorali entro 30 giorni dall'acquisizione del diritto di voto. Questo obbligo sembra costituire una discriminazione tra cittadini di quello Stato membro e cittadini di un altro Stato membro dell'Unione. Il *dies a quo* del periodo suddetto è infatti diverso: per i cittadini di quello Stato decorre dalla data in cui raggiungono l'età per essere elettori; per i cittadini di un altro Stato membro, dalla data di iscrizione all'albo dei residenti. Gli effetti della disposizione in parola sembrano diversi per i cittadini dell'uno e degli altri Stati membri[32].

L'articolo 7 stabilisce che ciascun cittadino dell'UE esercita il suo diritto di voto nelle elezioni comunali nello Stato membro di residenza qualora abbia chiesto di poterlo fare. La maggior parte degli Stati membri (Austria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Ungheria) adottano un sistema più favorevole di iscrizione automatica nelle liste elettorali. Ciò consente ai cittadini di votare senza dover presentare una domanda di iscrizione entro una scadenza imperativa.

Gli Stati membri devono soddisfare taluni obblighi menzionati nella direttiva, che sono diretti ad agevolare l'iscrizione dei cittadini dell'Unione alle liste elettorali[33]. Dopo alcune singole denunce presentate da cittadini, nel 2010 la Commissione ha contattato due Stati membri in cui cittadini di un altro Stato membro alle dipendenze di organismi internazionali ivi situati avevano incontrato ostacoli all'esercizio dei loro diritti elettorali. La legge nazionale non

---

30 La Commissione sta attualmente esaminando i casi di Lituania e Slovenia. Di recente le autorità slovene hanno informato la Commissione che è loro intenzione modificare la legislazione nazionale per garantire la piena conformità alla direttiva.

31 L'articolo 3 della direttiva garantisce il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza a ogni persona che sia cittadino dell'Unione e che, pur non essendone cittadino, possieda, tuttavia, i requisiti cui la legislazione dello Stato membro di residenza subordina il diritto di voto e di eleggibilità dei propri cittadini. Ai sensi dell'articolo 4, qualora ai cittadini dello Stato membro di residenza, per essere elettori o eleggibili nelle elezioni comunali, sia stato prescritto il compimento di un periodo minimo di residenza nel territorio nazionale, chiunque sia elettore o eleggibile è considerato in possesso di tale requisito se ha risieduto in altri Stati membri per un periodo equivalente.

32 La Commissione sta esaminando il caso di Cipro.

33 Ai sensi dell'articolo 8 della direttiva, a) gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per consentire all'elettore di essere iscritto nelle liste elettorali in tempo utile prima della consultazione elettorale; b) per essere iscritto nelle liste elettorali, il cittadino di un altro Stato membro deve fornire le stesse prove dell'elettore cittadino dello Stato in cui risiede; c) lo Stato membro può esigere che il cittadino di un altro Stato membro presenti un documento d'identità valido e una dichiarazione formale che indichi la sua cittadinanza e il suo indirizzo nello Stato membro di residenza.

consentiva cioè a questi cittadini residenti di iscriversi alle liste elettorali. In seguito a questi contatti con la Commissione, tali Stati membri hanno recentemente modificato la propria legislazione e rimosso gli ostacoli individuati[34].

All'atto del deposito della dichiarazione di candidatura, un cittadino dell'Unione con diritto di eleggibilità deve fornire le stesse prove richieste ai candidati cittadini dello Stato membro in questione. Gli Stati membri possono chiedere soltanto un numero limitato di documenti in aggiunta alla dichiarazione formale che indica la nazionalità del cittadino e l'indirizzo nello Stato membro di residenza[35]. La Commissione considera non conforme alla direttiva qualsiasi norma nazionale che imponga l'obbligo di presentare sempre un certificato dello Stato membro di origine in cui si dichiari che l'interessato non è decaduto dal diritto di eleggibilità. Ai sensi della direttiva, tale certificato può essere richiesto soltanto in caso di dubbio circa l'autenticità della dichiarazione rilasciata dall'interessato. Ciò costituisce un onere aggiuntivo a carico dei cittadini di un altro Stato membro per quanto riguarda l'esercizio del proprio diritto di voto. Anche la richiesta del numero di riferimento del certificato di residenza non sembra essere conforme alla direttiva[36].

La direttiva prevede che lo Stato membro di residenza informi, "in tempo utile e nelle forme appropriate", i cittadini di un altro Stato membro dell'Unione in merito alle disposizioni relative all'esercizio di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali. In particolare, un cittadino di un altro Stato membro dell'Unione ha il diritto di essere informato circa le azioni intraprese riguardo alla sua domanda di iscrizione alle liste elettorali o alla presentazione della sua candidatura. In alcuni Stati membri[37] non sono state previste nella legislazione nazionale che recepisce la direttiva disposizioni specifiche riguardo all'obbligo di informare i cittadini in merito alle azioni intraprese. Qualora la richiesta di iscrizione nelle liste elettorali sia rifiutata o la candidatura sia rigettata dallo Stato membro di residenza, la direttiva prevede anche il diritto del cittadino di un altro Stato membro dell'Unione di essere informato in merito ai mezzi di ricorso che la legislazione dello Stato membro di residenza offre, in casi analoghi, ai suoi cittadini. In alcuni casi la legislazione nazionale non contempla espressamente tale disposizione[38]. In svariati Stati membri[39] la legislazione nazionale di recepimento non include espressamente la disposizione della direttiva concernente l'obbligo per gli Stati membri di informare, in tempo utile e nelle forme appropriate, gli elettori e gli eleggibili circa le disposizioni relative all'esercizio di voto e di eleggibilità. Nonostante ciò, tutti gli Stati membri hanno comunicato le azioni e le iniziative istituzionali intraprese per informare i cittadini in merito all'esercizio dei propri diritti elettorali in occasione delle ultime elezioni comunali, garantendo in tal modo l'attuazione di tali disposizioni della direttiva.

---

34 Legge n. 1545 del 21.12.2010 della Danimarca e legge n. 1843/2010 della Svezia.

35 Una dichiarazione che il cittadino in questione non è decaduto dal diritto di eleggibilità nello Stato membro d'origine; in caso di dubbio sul contenuto di tale dichiarazione, un attestato dello Stato membro d'origine in cui si dichiara che l'interessato non è decaduto dal diritto di eleggibilità in tale Stato; un documento d'identità in corso di validità; una dichiarazione formale che il cittadino non esercita alcuna funzione incompatibile; una dichiarazione con l'indicazione dell'ultimo indirizzo dell'interessato nello Stato membro di origine.

36 La Commissione sta esaminando il caso della Bulgaria.

37 Bulgaria, Cipro, Francia, Polonia, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia e Spagna.

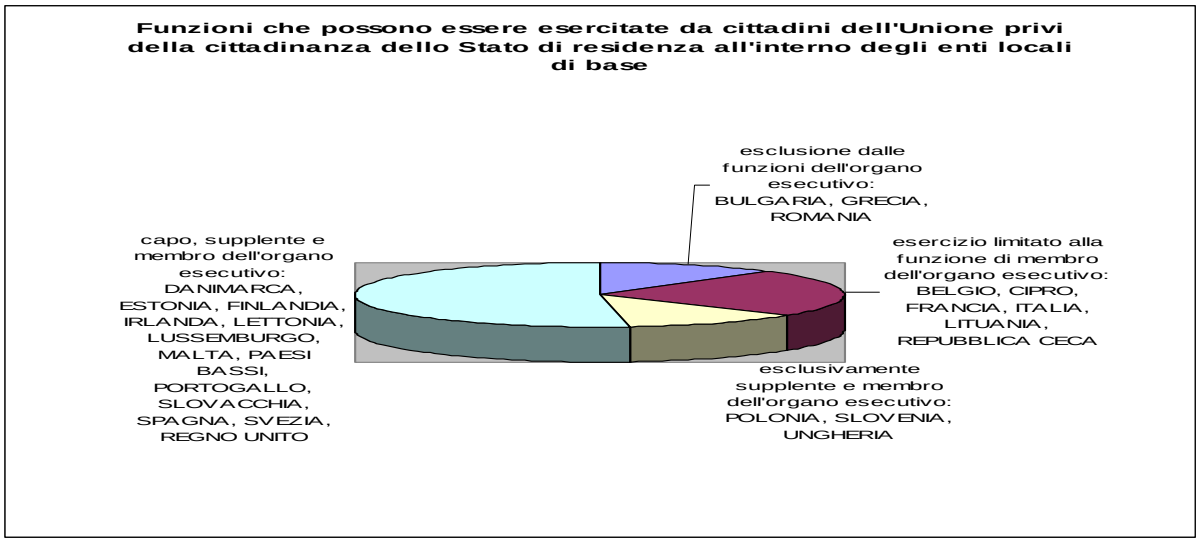
38 Francia, Slovacchia, Spagna.

39 Belgio, Bulgaria, Francia, Italia, Lettonia, Polonia, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna.

3.2. Analisi delle disposizioni adottate dagli Stati membri, ai sensi dell'articolo 5, paragrafi 3 e 4, della direttiva riguardanti la limitazione ai propri cittadini del diritto di eleggibilità a talune funzioni

La conseguenza del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza sancito dalla direttiva è che un cittadino di un altro Stato membro dell'Unione può essere eletto membro di una giunta comunale e sindaco di una città di uno Stato membro di cui non possiede la cittadinanza.

La direttiva offre allo Stato membro la possibilità di riservare ai propri cittadini l'eleggibilità a un certo numero di funzioni dell'amministrazione comunale, ossia le funzioni direttive del comune interessato (capo dell'organo esecutivo, supplente o membro dell'organo direttivo collegiale di un ente locale di base), ove tali persone siano elette per esercitare le loro funzioni nel corso della durata del mandato o a titolo transitorio e interinale.



** Austria e Germania sono Repubbliche federali; le disposizioni sono diverse a seconda del* Land *di riferimento.*

Attualmente Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Svezia e Regno Unito non applicano alcuna restrizione, per cui i cittadini di un altro Stato membro dell'Unione possono essere nominati capo, supplente o membro del comitato esecutivo di un ente locale di base. Tre Stati membri[40] hanno riservato ai propri cittadini soltanto la funzione di capo dell'amministrazione locale. In altri sei Stati membri[41] i cittadini dell'Unione privi della cittadinanza di quello Stato membro non possono esercitare la funzione di capo né di supplente, ma possono tuttavia esercitare la funzione di membro del comitato esecutivo. Infine, altri Stati membri[42] hanno applicato tutte le restrizioni previste dalla direttiva, per cui i cittadini di un altro Stato membro dell'Unione non possono nemmeno esercitare la funzione di membro del comitato esecutivo.

La Commissione analizza questi aspetti della direttiva per la prima volta nella presente relazione. La Commissione ritiene che le legislazioni meno restrittive possano contribuire più

40 Polonia, Slovenia e Ungheria.
41 Belgio, Cipro, Francia, Italia, Lituania e Repubblica ceca.
42 Bulgaria, Grecia e Romania.

efficacemente all'integrazione dei cittadini e alla loro partecipazione alla vita democratica dello Stato membro di residenza.

3.3. Aggiornamento riguardante l'allegato alla direttiva: "Ente locale di base" negli Stati membri

La direttiva contiene un allegato con l'elenco delle denominazioni di "ente locale di base" in ciascuno Stato membro, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della stessa[43]. L'elenco degli "enti locali di base" definisce il campo di applicazione della direttiva, ossia l'applicazione delle sue disposizioni. È quindi fondamentale che tale elenco sia tenuto aggiornato.

L'allegato in questione è stato modificato nel 2003[44] (in vista dell'adesione di 10 Stati membri nel 2004) e nel 2006[45] (in vista dell'adesione di due Stati membri nel 2007), allo scopo di aggiungere la denominazione di "ente locale di base" di tali Stati membri.

Inoltre, alcuni Stati membri hanno notificato di recente alla Commissione di aver introdotto una nuova legislazione che modifica la denominazione degli enti locali di base ai sensi della direttiva[46]. La Commissione ha invitato tutti gli Stati membri a comunicare formalmente qualsiasi nuova legislazione introdotta a tale riguardo.

4. DEROGA AI SENSI DELL'ARTICOLO 22, PARAGRAFO 1, DEL TFUE

L'articolo 22, paragrafo 1, del TFUE stabilisce che la direttiva può prevedere disposizioni derogatorie dalle norme generali ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustifichino.

L'articolo 12 della direttiva consente l'introduzione di eccezioni al principio della parità di trattamento, qualora ciò sia giustificato da problemi specifici di uno Stato membro. Uno Stato membro in cui la percentuale di cittadini dell'Unione che vi risiedono senza averne la cittadinanza e che abbiano raggiunto l'età per essere elettori supera il 20% del totale dei cittadini dell'Unione ivi residenti e che abbiano raggiunto l'età per essere elettori, può richiedere il compimento di un periodo minimo di residenza, sia agli elettori sia agli eleggibili, o adottare provvedimenti ai fini della composizione delle liste dei candidati volti a favorire l'integrazione dei cittadini dell'Unione che non hanno la cittadinanza dello Stato in questione e a evitare polarizzazioni tra liste di candidati "nazionali" e liste di candidati "stranieri".

Il Lussemburgo è l'unico Stato membro a soddisfare questa specifica condizione e a essersi avvalso di tale deroga, restringendo il diritto di voto ai cittadini dell'Unione privi della

---

43 L'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della direttiva definisce "ente locale di base" gli enti amministrativi riportati in allegato che, a norma della legislazione di ciascuno Stato membro, dispongono di organi eletti a suffragio universale diretto e sono competenti ad amministrare, al livello di base dell'organizzazione politica ed amministrativa dello Stato, determinati affari locali sotto la propria responsabilità.

44 Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU L 236 del 23.9.2003, pag. 334).

45 Direttiva 2006/106/CE del Consiglio (GU L 363 del 20.12.2006, pagg. 409–410).

46 Danimarca, Grecia e Lettonia.

cittadinanza lussemburghese che siano domiciliati in Lussemburgo e che vi abbiano risieduto per almeno cinque anni al momento dell'iscrizione nelle liste elettorali[47]. Quanto al diritto di eleggibilità, il Lussemburgo prescrive che un cittadino dell'Unione che non ha la cittadinanza lussemburghese abbia risieduto in Lussemburgo per almeno cinque anni prima di poter presentare la propria candidatura[48].

La Commissione ha chiesto[49] alle autorità lussemburghesi di trasmettere le informazioni più recenti riguardanti il numero di cittadini dell'Unione che hanno raggiunto l'età per essere elettori e che risiedono in Lussemburgo ma sono privi della cittadinanza lussemburghese, nonché il numero complessivo di cittadini dell'Unione che risiedono in Lussemburgo e che hanno raggiunto l'età per essere elettori.

Stando ai dati forniti dalle autorità lussemburghesi, i cittadini dell'Unione privi della cittadinanza lussemburghese che hanno raggiunto l'età per essere elettori e che risiedono in Lussemburgo sono 174 250. Il numero complessivo di cittadini dell'Unione che hanno raggiunto l'età per essere elettori e che risiedono in Lussemburgo sono 406 300. Ne consegue che la percentuale dei primi rispetto ai secondi è del 42,9%, quindi superiore alla soglia del 20% fissata dalla direttiva.

Di conseguenza, continuano a sussistere motivi che giustificano la concessione della deroga al Lussemburgo.

Con legge del 13 febbraio 2011, il Lussemburgo ha esteso il diritto all'eleggibilità ai cittadini dei paesi terzi residenti sul proprio territorio. Dopo l'entrata in vigore di questa legge tutti i cittadini privi della cittadinanza lussemburghese possono esercitare la funzione di capo o membro del comitato esecutivo di un ente locale di base.

L'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva stabilisce che il Regno del Belgio può applicare le restrizioni previste dalla medesima direttiva a un numero limitato di comuni, di cui comunica l'elenco almeno un anno prima delle elezioni comunali per le quali prevede di avvalersi di tale deroga. Il Belgio non ha mai invocato la deroga prevista dall'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva.

Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva, lo Stato membro la cui legislazione disponga che i cittadini di un altro Stato membro in esso residenti hanno diritto di votare per le elezioni del Parlamento nazionale e possono essere iscritti a tal fine nelle liste elettorali esattamente alle stesse condizioni degli elettori nazionali, ha la facoltà, in deroga alla direttiva, di non applicare gli articoli da 6 a 11 a tali cittadini. Nessuno Stato membro ha invocato la deroga prevista dall'articolo 12, paragrafo 3[50].

---

47 Articolo 2 della legge del 18.2.2003.

48 Articolo 192 della legge del 18.2.2003.

49 Lettera dell'11 febbraio 2011.

50 Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva, lo Stato membro la cui legislazione disponga che i cittadini di un altro Stato membro in esso residenti hanno diritto di votare per le elezioni del Parlamento nazionale e possono essere iscritti a tal fine nelle liste elettorali esattamente alle stesse condizioni degli elettori nazionali ha la facoltà, in deroga alla direttiva, di non applicare gli articoli da 6 a 11 a tali cittadini.

5. ULTERIORI TENTATIVI PER RAFFORZARE I DIRITTI ELETTORALI E LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI ALLA VITA DEMOCRATICA

5.1. Diritto a iscriversi a un partito politico o a fondare un partito politico nello Stato membro di residenza

In base al principio di non discriminazione, i cittadini dell'Unione devono godere dei diritti elettorali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro di residenza. Ciò implica, ad esempio, che i cittadini dell'Unione devono poter partecipare pienamente alla vita politica dello Stato membro di residenza, e in particolare poter iscriversi a partiti politici esistenti o persino fondarne di nuovi.

In linea con le azioni annunciate nella relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione, volta ad assicurare che le condizioni per i cittadini dell'Unione privi della cittadinanza dello Stato membro di residenza siano le stesse previste per i cittadini di quello Stato membro, di recente la Commissione ha avviato contatti con gli Stati membri la cui legislazione nazionale limita la possibilità per i cittadini dell'Unione privi della cittadinanza dello Stato membro di residenza di iscriversi a un partito politico esistente o di fondarne uno nuovo[51]. Come già rilevato nella più recente relazione sulle elezioni europee[52], la Commissione ritiene che tali restrizioni presenti nelle legislazioni nazionali costituiscano un ostacolo all'esercizio dei diritti elettorali dei cittadini dell'UE. Qualora tali ostacoli non siano rimossi, la Commissione si avvarrà dei poteri conferiteli dai trattati per garantire la conformità alla direttiva.

5.2. Buone prassi nella promozione della partecipazione dei cittadini di un altro Stato membro dell'Unione

La Commissione sottolinea l'importanza delle azioni e delle iniziative volte a promuovere e a incoraggiare la partecipazione dei cittadini dell'Unione alla vita democratica dello Stato di residenza.

In alcuni Stati membri sono già state messe a punto buone prassi che potrebbero essere prese a modello. È il caso di Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lituania, Spagna, Svezia e Ungheria, che hanno adottato misure mirate per informare i cittadini dell'Unione circa il loro diritto di voto e di eleggibilità nelle elezioni comunali, che consistono nell'inviare via posta lettere personali o schede elettorali contenenti informazioni sulle procedure elettorali.

A tale proposito, il lancio di una campagna di informazione mirata in particolare ai giovani nelle scuole, come quella organizzata in Lussemburgo, dev'essere considerato uno strumento efficace per incoraggiare la partecipazione alle elezioni comunali. La scuola rappresenta infatti un punto di riferimento centrale nella vita della comunità locale, specialmente per le persone che votano per la prima volta, oltre a essere un fattore chiave per l'integrazione e l'educazione civica.

La direttiva stipula che gli Stati membri in cui il voto non è obbligatorio possono adottare un sistema di iscrizione d'ufficio alle liste elettorali. Ciò avviene già in Austria (a esclusione del Burgenland), Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi,

---

[51] La Commissione sta esaminando i casi di Germania, Grecia, Lituania, Lettonia, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia e Spagna. La Finlandia ha già annunciato che le restrizioni previste dalla sua legislazione al riguardo saranno abrogate.

[52] COM(2010)605.

Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Ungheria. La Commissione giudica favorevolmente la prassi di iscrivere automaticamente i cittadini dell'Unione privi della cittadinanza dello Stato di residenza nelle liste elettorali, in concomitanza con la registrazione come residente. Questa prassi eviterebbe di imporre un onere aggiuntivo ai cittadini che desiderano esercitare il proprio diritto di voto, i quali non sono tenuti a presentare un'ulteriore domanda di iscrizione entro una determinata scadenza perentoria.

Per gli Stati membri che adottano un sistema non automatico di iscrizione nelle liste elettorali, la Commissione considera una buona prassi quella di non imporre un termine ultimo perentorio per la presentazione della domanda di iscrizione. È il caso questo dell'Italia. È nella fase conclusiva della campagna elettorale infatti che i cittadini sono maggiormente coinvolti nei dibattiti politici e, pertanto, decidono di esercitare anch'essi il diritto di voto. Di conseguenza, l'imposizione di un termine perentorio per l'iscrizione nelle liste elettorali, di gran lunga antecedente la fine della campagna elettorale, potrebbe portare all'esclusione dei cittadini che decidono di votare all'ultimo momento.

6. CONCLUSIONI

Confrontando i dati forniti nella prima relazione con quelli raccolti tramite il questionario del 2011, il numero di cittadini dell'UE che hanno raggiunto l'età per essere elettori e che risiedono in uno Stato membro diverso dal proprio è salito da 4,7 milioni (2000) a 8 milioni (2010), soprattutto in conseguenza dell'allargamento[53]. Il numero di cittadini dell'Unione privi della cittadinanza dello Stato membro di residenza che partecipano attivamente alla vita democratica a livello locale non sembra essere cresciuto in maniera proporzionale, perlomeno in termini di domande di iscrizione nelle liste elettorali.

L'affluenza alle urne nelle varie consultazioni pubbliche è diventata un problema per le democrazie europee. La legittimità ottenuta grazie al suffragio universale è il fondamento delle regole democratiche di governo . Il livello di partecipazione alle elezioni è un indicatore cruciale della qualità della democrazia. Per questi motivi, riavvicinare i cittadini alla politica deve rimanere una delle principali priorità dell'agenda politica dell'Unione e degli Stati membri. È necessario rinnovare gli sforzi per fornire ai cittadini informazioni mirate sui loro diritti elettorali e sulle procedure amministrative da seguire per poter effettivamente esercitare tali diritti. Tutte le iniziative volte ad accrescere la consapevolezza dei diritti elettorali e a promuovere la partecipazione alle elezioni locali devono essere considerati un sostegno utile ed efficace, compresa la partecipazione ai programmi gestiti dalla Commissione, come precisato al capitolo 2.1.

La Commissione continuerà a collaborare da vicino con gli Stati membri per monitorare il corretto recepimento e la corretta attuazione della direttiva e per aiutare gli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie per garantire il pieno esercizio dei diritti elettorali, rimuovendo al tempo stesso gli ostacoli che impediscono ai cittadini di essere informati in tempo utile e nelle forme appropriate in merito ai propri diritti elettorali. La proposta di proclamare il 2013 Anno europeo per i cittadini rappresenta un'opportunità concreta per potenziare gli sforzi volti a incoraggiare la partecipazione alle elezioni, che coinvolgerebbe le autorità locali e nazionali interessate, oltre alle principali parti interessate promotrici della vita politica degli Stati membri e dei loro cittadini.

---

[53] Circa il 40% sono cittadini di Stati membri che hanno aderito all'Unione a partire dal 2004.

A tal fine la Commissione intende avvalersi di una piattaforma informale di cooperazione volta a favorire un dialogo diretto tra la Commissione, il Comitato delle regioni e le associazioni nazionali delle autorità locali e regionali. Tale piattaforma consentirà alla Commissione di individuare eventuali difficoltà incontrate dalle autorità locali nell'attuazione dei diritti elettorali dei cittadini dell'Unione e di raccogliere direttamente le idee e le esperienze di tali autorità, oltre che le migliori prassi da queste già sviluppate, con l'intento di promuovere l'esercizio efficace di tali diritti sul campo.