

MODULARIO
INTERNO - 54

Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

N. 5004/A2022-000165/Uff. IX
Affari europei e Internazionali

Roma, data del protocollo

All. 2

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Dipartimento Politiche Europee
(rif. DPE 534-P del 21 gennaio 2022)

OGGETTO: Proposta di Direttiva del Consiglio che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza (rifusione) – COM (2021) 732

Con riferimento alla nota sopra richiamata, si trasmette la Relazione sulla proposta di Direttiva indicata in oggetto, predisposta ai sensi dell'art. 6, comma 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 e la pertinente tabella di concordanza, di cui al comma 5 della predetta disposizione.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO
Riccardo Carpino

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza (rifusione).

Codice della proposta: COM (2021) 732 del 25/11/2021

- **Codice interistituzionale:** 2021/0372
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'interno.

Premessa: finalità e contesto

- quadro normativo:
 - la proposta modifica la direttiva 93/109/CE del Consiglio del 6 dicembre 1993, relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini, attuata in Italia con il decreto-legge 24 giugno 1994, n. 408 (convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 1994, n. 483), successivamente modificata dalla direttiva 2013/1/UE, attuata in Italia con il decreto legislativo 13 febbraio 2014, n. 11.
 - La proposta è strettamente correlata alla proposta di rifusione della direttiva n. 94/80/CE del Consiglio, che stabilisce le modalità dettagliate per l'esercizio dei diritti elettorali dei cittadini mobili dell'Unione europea nelle elezioni comunali nello Stato membro di residenza, attuata in Italia con il decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197.
 - La proposta è strettamente connessa anche al "*Piano d'azione per la democrazia europea*" (cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – COM (2020) 790 *final*).
- finalità generali: revisione della vigente direttiva del Consiglio che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza.
- elementi qualificanti ed innovativi: la proposta mira a introdurre modelli standardizzati per le dichiarazioni formali di iscrizione dei cittadini mobili dell'UE nelle liste elettorali aggiunte per l'elezione dei membri del Parlamento europeo dello Stato UE di residenza,

nonché per presentare la candidatura dei cittadini mobili dell'UE alle elezioni europee. Inoltre, viene istituita un'Autorità nazionale competente per l'adozione delle misure necessarie a garantire che i cittadini stranieri dell'Unione siano informati tempestivamente delle condizioni e delle modalità di iscrizione in qualità di elettori o di candidati alle elezioni del Parlamento europeo. In aggiunta, viene migliorato il meccanismo di scambio delle informazioni per ottimizzare il procedimento di controllo del possesso dei requisiti nel Paese di origine per l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo, anche al fine del contrasto alla pratica vietata del doppio voto e della doppia candidatura.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

- La proposta rispetta il principio di attribuzione in relazione alla previsione, nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e nella Carta dei diritti fondamentali della UE, del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiedono i cittadini dell'Unione, alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato membro, demandandone la regolamentazione ad un atto del Consiglio dell'Unione, adottato all'unanimità.
- La base giuridica è/non è correttamente individuata negli articoli:
 - art. 10, paragrafi 1 e 2, TUE;
 - art. 20, paragrafo 2, lettera b) e art. 22 TFUE;
 - art. 39, Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

- la proposta rispetta il principio di sussidiarietà in quanto le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini mobili dell'Unione costituisce una questione transfrontaliera, che esula dai problemi di portata nazionale dei singoli Stati membri.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

- La proposta rispetta il principio di proporzionalità, in quanto le misure ivi previste non sono eccessive rispetto a quanto necessario per conseguire l'obiettivo enunciato (rafforzare la democrazia dell'UE) attraverso il perfezionamento del quadro normativo che disciplina l'esercizio dei diritti elettorali da parte dei cittadini mobili dell'UE (così come previsti nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE), nonché tramite l'ottimizzazione dell'attuale sistema di scambio di informazioni; ciò, allo scopo di affrontare più efficacemente il problema del voto multiplo e della candidatura multipla nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

- La valutazione delle finalità generali della proposta è complessivamente positiva, in quanto essa prevede la possibilità di semplificare l'esercizio del diritto dei cittadini mobili dell'UE di votare e di candidarsi alle elezioni europee nello Stato membro di residenza ed in quanto affronta il problema del doppio voto e della doppia candidatura attraverso un perfezionamento dell'attuale meccanismo di scambio di informazioni.
- La proposta non è di particolare urgenza poiché il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni europee è già pienamente riconosciuto ai cittadini dell'UE dalla vigente normativa, anche se il progetto si prefigge lo scopo di introdurre le innovazioni a partire dalle elezioni europee del 2024.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

- Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto essa è volta a realizzare una partecipazione più ampia e inclusiva dei cittadini mobili dell'UE che hanno esercitato il diritto di vivere, lavorare o studiare in uno Stato membro di cui non sono cittadini, rafforzando il loro diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza e realizzando, nel contempo, anche un più ampio impatto economico indiretto, nella misura in cui la proposta in questione favorisce la libera circolazione (art. 45, Carta dei diritti fondamentali dell'UE).

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

- La tempistica di adozione prevista si ritiene non adeguata, in quanto la sua attuazione da parte degli Stati membri è stabilita entro il 31 maggio 2023, rendendo particolarmente difficile, a causa della brevità di tale termine, l'adozione a livello nazionale della normativa di recepimento. Si suggerisce, pertanto, di prevedere una modifica del suddetto termine, procrastinandolo al 31 dicembre 2023, così da allinearla anche alla stessa tempistica prevista dalla correlata proposta di rifusione della direttiva 94/80/CE del Consiglio (concernente le modalità per l'esercizio dei diritti elettorali dei cittadini mobili dell'Unione europea per le elezioni comunali).
- Al contrario, la tempistica prevista per il controllo del possesso dei requisiti di eleggibilità si ritiene adeguata, in quanto l'art. 13 della proposta prevede che gli Stati membri (di origine e di residenza) si scambino le necessarie informazioni (previste dall'allegato III della proposta) entro 6 settimane prima del primo giorno del periodo elettorale. Tale tempistica, infatti, è ampiamente compatibile con il termine di 90 giorni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 408/1994 (convertito con modificazioni dalla legge n. 483/1994), stabilito dal nostro ordinamento per presentare al sindaco del comune di residenza, da parte dei cittadini mobili dell'UE, una domanda di iscrizione nell'apposita lista aggiunta, istituita presso il predetto

comune al fine di poter esercitare il diritto di voto alle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

- Non risultano eventuali pareri già espressi dalla delegazione italiana in altre sedi.
- Un altro elemento di criticità è rinvenibile nella parte della proposta (articolo 13 e allegato III), in cui si prevede nell'ambito dell'attuale sistema di informazioni sui diritti dei cittadini mobili dell'UE, l'introduzione di un insieme unico di dati comprendenti, oltre ai dati scambiati attualmente, anche un "numero di identificazione personale" emesso dallo Stato membro di origine (ove applicabile) o il numero di serie di un documento di identità o documento di viaggio (in alternativa, se il numero di identificazione non è disponibile). Al riguardo, in particolare, si rileva che, seppur tale innovazione potrebbe teoricamente facilitare il controllo sul divieto di votare o di presentare la candidatura in maniera multipla (oltre al controllo sul possesso dei requisiti per votare e per essere candidati), essa avrebbe una concreta possibilità di realizzazione solo se il numero di identificazione fosse obbligatoriamente adottato da tutti gli Stati membri (e non, come indicato nella proposta, "*ove applicabile*"). Inoltre, sarebbe preferibile che tale numero, emesso secondo criteri univoci e standard per tutti i Paesi dell'UE, fosse utilizzabile per una sola elezione ("*one shot*") e non anche per altre finalità, diverse da quelle elettorali (come, per esempio, il "codice fiscale"). Sempre nell'allegato III, sarebbe opportuno, inoltre, prevedere anche l'**obbligo** per tutti gli Stati, di inserire i dati relativi alla "*Collettività locale o circoscrizione dello Stato membro di origine nelle cui liste elettorali l'elettore dell'Unione è stato iscritto da ultimo*", e di espungere, pertanto, dal testo del modulo le parole "*se applicabile*".
- Nel "Considerando" n. 15 della proposta, si evidenzia che il cittadino di un altro Stato membro subisce attualmente un appesantimento della procedura di ammissibilità della propria candidatura rispetto ai cittadini dello Stato membro di residenza e, pertanto, si suggerisce la possibilità che uno Stato membro possa fissare un termine diverso per la presentazione delle candidature di un cittadino mobile dell'UE, al fine di poter consentire in tempo utile la notifica delle informazioni ricevute dallo Stato membro di origine. Al riguardo, si rappresenta che l'attuale normativa interna (art. 1, comma 1, della legge n. 11/2014, che ha modificato il comma 7 dell'art. 2 del decreto-legge n. 408/1994) ha già previsto, proprio al fine di risolvere questo tipo di problematica, che l'Ufficio elettorale circoscrizionale presso la Corte d'appello ammetta con riserva la candidatura del cittadino di altro Stato membro dell'UE in attesa che ne venga verificato il possesso, per il tramite del referente nazionale incaricato per lo scambio delle informazioni, del diritto di eleggibilità a parlamentare europeo secondo l'ordinamento giuridico dello Stato membro di origine. Tra l'altro, all'esito dell'eventuale ricusazione della candidatura, la normativa interna prevede comunque l'ulteriore possibilità, da parte del candidato escluso, di adire le normali forme di tutela giurisdizionale previste per i candidati italiani. Pertanto, si suggerisce di modificare il suddetto "*Considerando*", prevedendo che gli Stati membri possano anche ammettere con riserva il candidato, in alternativa alla fissazione di termini

diversi di presentazione di candidati di diverse nazionalità; quest'ultima ipotesi, infatti, creerebbe enormi problemi agli uffici preposti all'ammissione di liste formate da candidati cittadini di diversi Stati dell'UE:

- Si fa riserva di avanzare eventuali modifiche da poter apportare alla proposta.
- Si fa riserva di valutare eventuali modifiche alla proposta avanzate da altri Stati membri.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

- Si evidenzia che, fermo restando quanto potrà rappresentare al riguardo il Ministero dell'Economia e delle Finanze, gli oneri finanziari di funzionamento della nuova Autorità nazionale prevista dall'art. 12 della proposta dovrebbero essere imputati nel bilancio dell'UE, tenuto conto che gli Stati membri già sopportano gli oneri di funzionamento relativi alle competenze del referente (designato, in Italia, con decreto del Ministro dell'Interno ai sensi del comma 9-ter dell'art. 2 del decreto -legge n. 408/1994, convertito con modificazioni dalla legge n. 483/1994), incaricato di ricevere e trasmettere tutte le informazioni necessarie per l'applicazione delle misure di controllo dei casi di ineleggibilità (art. 6 della proposta).
- Si ritiene opportuno evidenziare che per poter procedere a una compiuta analisi dei costi gravanti sul bilancio nazionale, appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali relativi al progetto di norma di cui trattasi.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

- Si prevedono effetti, a livello nazionale, in termini di adeguamenti amministrativi e organizzativi, sia per quanto riguarda l'istituzione di una nuova Autorità nazionale (art. 12), sia per quanto riguarda l'introduzione (artt. 9 e 10) di modelli standardizzati plurilingue per le dichiarazioni formali che devono essere presentati dai cittadini mobili dell'UE per iscriversi/cancellarsi nelle liste elettorali oppure per candidarsi nello Stato membro di residenza, considerato anche che in Italia vige una normativa per le elezioni europee ovviamente diversa dagli altri Stati membri.
- Si prevedono effetti, sempre in termini di adeguamenti amministrativi e organizzativi, anche per quanto riguarda il controllo richiesto sulle autodichiarazioni presentate dai candidati (art. 10) da parte dell'Ufficio elettorale circoscrizionale presso la Corte d'appello e del referente designato incaricato dello scambio delle informazioni.
- Si prevedono effetti, a livello nazionale, in termini di adeguamenti normativi, al fine di modificare la vigente disciplina in materia (decreto – legge 24 giugno 1994, n. 408, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 1994, n. 483, di recepimento della direttiva n. 93/109/CE del Consiglio, già modificata dalla direttiva n. 2013/1/UE, attuata in Italia con il decreto legislativo 13 febbraio 2014, n. 11).
- Si prevedono, infine, effetti di carattere economico -finanziario relativi alla nuova

Autorità responsabile per la diffusione delle informazioni elettorali ai cittadini mobili dell'UE (art. 12), che graverebbero, in base alla proposta, sul bilancio nazionale.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

- La proposta non incide sulle competenze regionali costituzionalmente previste e non sembra avere un impatto rilevante a livello territoriale, salvo per quanto riguarda i rapporti con l'istituenda Autorità nazionale (art. 12).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

- Si rileva l'impatto finanziario negativo derivante dai costi di istituzione e funzionamento della nuova Autorità nazionale (art. 12);
- Si rilevano gli effetti in termini di semplificazione burocratica di cui agli articoli 9 e 10 della proposta (modelli standardizzati) e di autocertificazione del possesso dei requisiti di eleggibilità (art. 10), con le già evidenziate criticità del caso in merito al controllo del possesso dei requisiti di eleggibilità.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

- Si rileva un impatto positivo sui cittadini mobili dell'UE in ragione delle semplificazioni introdotte dalle innovazioni previste.

Altro

- Si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione della nostra delegazione potrà evolvere, in base anche alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate.



Tabella di corrispondenza ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

Oggetto dell'atto:

Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza (rifusione).

- **Codice della proposta:** COM(2021) 732 del 25 /11/2021
- **Codice interistituzionale:** 2021/0372
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Interno.

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
Proposta di direttiva del Consiglio COM (2021) 732	Decreto – legge 24 giugno 1994, n. 408 (convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 1994, n. 483), di recepimento della direttiva n. 93/109/CE del Consiglio, già modificata dalla direttiva n. 2013/1/UE, attuata in Italia con il decreto legislativo 13 febbraio 2014, n. 11	Necessario un intervento di adeguamento normativo di fonte primaria sulla base dell'attuale testo, con la previsione di alcuni oneri finanziari a carico del bilancio nazionale di competenza del M.E.F. (con particolare riferimento ai costi di istituzione e di funzionamento della nuova Autorità nazionale prevista dall'articolo 12 della proposta), nonché adeguamenti di carattere amministrativo e organizzativo.