COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 25.11.2021
COM(2021) 730 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Proteggere l'integrità delle elezioni e promuovere la partecipazione democratica

1. INTRODUZIONE

In una sana e solida democrazia i cittadini sono liberi di esprimere le loro opinioni e di informarsi da fonti trasparenti e pluralistiche, partecipano al dibattito pubblico e alle elezioni e possono quindi decidere efficacemente del loro futuro. Questi diritti duramente conquistati rappresentano il sostrato di ogni democrazia e sono il perno su cui si fonda l'Unione europea. Ma la democrazia ha bisogno di cura e protezione. Sia il sistema democratico che i diritti dei singoli elettori sono a rischio. Le minacce possono annidarsi in velate ingerenze (nazionali ed estere), nella disinformazione o in ostacoli pratici che, ad esempio, impediscono ai cittadini dell'UE residenti in un paese dell'UE diverso da quello d'origine di votare.

Un tempo i candidati politici facevano campagna elettorale principalmente porta a porta, oppure organizzando riunioni, distribuendo volantini o partecipando a interviste televisive e radiofoniche. Norme chiare garantivano la responsabilità e la trasparenza nella propaganda politica a livello nazionale: ad esempio, era possibile identificare con chiarezza sia le norme riguardanti i tempi di parola nelle trasmissioni radio o la responsabilità per il materiale stampato che i principali attori, in particolare i partiti politici. Il dibattito politico e gli attori, inoltre, avevano una dimensione essenzialmente nazionale.

La transizione digitale ha modificato questo scenario. Ha offerto mezzi senza precedenti non solo per raggiungere le persone, comprese quelle residenti all'estero, ma anche per confezionare i messaggi in funzione degli interessi personali dei destinatari e difendere idee al di là dei confini tradizionali. Gli strumenti digitali, inoltre, hanno reso più sfocata la linea di demarcazione tra un'informazione autentica e una campagna politica e hanno aperto la strada a nuove tecniche di targeting e amplificazione intrusive ed opache, che influenzano gli elettori in modo subliminale. Si tratta di dinamiche che riducono l'esposizione del singolo cittadino a una pluralità di punti di vista, frammentano il dibattito democratico e aumentano il rischio di manipolazioni. Nelle campagne politiche un ruolo importante è ormai svolto da tutta una serie di nuovi attori, dalle piattaforme online ai social media fino alle società che si occupano del trattamento dei dati. Questi sviluppi hanno dato origine a vari problemi: dall'uso improprio dei dati dei cittadini fino all'incapacità, o alla riluttanza, delle piattaforme online ad attuare politiche di lotta alla disinformazione. In questo complicato contesto, quelle che offrono servizi incontrano degli ostacoli, tra cui l'incertezza giuridica. Tenendo conto delle attuali previsioni di un mercato in crescita per la propaganda politica online, i problemi già evidenziati non faranno che peggiorare nel tempo se si continuerà a non affrontare la situazione.

L'Unione europea e i suoi Stati membri hanno la responsabilità di proteggere e difendere i diritti elettorali e politici dei loro cittadini e di rafforzare i principi del dibattito democratico, fornendo un contesto giuridico chiaro e prevedibile per le suddette attività. Dovrebbe essere loro compito affrontare la frammentazione e l'obsolescenza della regolamentazione del dibattito democratico, il che è particolarmente importante se si pensa che gran parte delle attività e molti dei problemi con cui si è alle prese sono di natura sempre più transfrontaliera.

Al tempo stesso, l'Unione europea si adopera per proteggere la democrazia non solo all'interno ma anche all'esterno dei suoi confini, grazie alla sua azione esterna. Tenuto conto

delle crescenti pressioni esercitate sui sistemi democratici a livello mondiale, il pacchetto di misure proposto risulta in sinergia con i notevoli sforzi profusi dall'Unione europea al suo esterno e può contribuire alle azioni da essa intraprese per proteggere, ispirare e sostenere le democrazie di tutto il mondo che, di fronte a sfide comuni, hanno il medesimo interesse a collaborare per risolverle.

La Commissione aveva già adottato, nel 2018, un pacchetto sulle elezioni[1] contenente una serie di misure relative al trattamento dei dati personali durante le consultazioni elettorali, alla diffusione delle migliori prassi in materia di prevenzione della disinformazione e degli attacchi informatici, alla promozione della trasparenza e della responsabilità online nel processo elettorale europeo e al rafforzamento della cooperazione[2]. Erano state inoltre aggiornate le norme riguardanti i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee.

Da allora, l'esperienza delle elezioni del Parlamento europeo del 2019 e delle elezioni nazionali negli Stati membri ha dimostrato quanto sia ulteriormente cambiato il modo in cui gli attori politici si collegano al loro elettorato. Il dibattito politico si è spostato sempre di più online e sui social media. Le piattaforme Internet svolgono un ruolo cruciale nel modo in cui i cittadini formano, esprimono e discutono le loro opinioni[3]. Contestualmente agli adeguamenti richiesti dalla pandemia di COVID-19, che ha aumentato l'uso dei servizi online, queste tendenze si sono peraltro accentuate. Si tratta di cambiamenti che offrono al dibattito democratico nuove opportunità di crescita ma che, al tempo stesso, creano nuove minacce per il sistema democratico[4] e il mercato interno, anche di natura ibrida.

Sebbene le misure proposte nel 2018 siano ancora pertinenti, occorrono oggi ulteriori riforme. In alcuni casi si trattava di semplici raccomandazioni e di misure che non sempre sono state attuate in modo coerente[5]. I dati, tra l'altro, dimostrano che le norme attualmente in vigore possono essere eluse.

Durante le elezioni del Parlamento europeo del 2019, i partiti politici europei hanno incontrato delle difficoltà nel fare campagna elettorale oltrefrontiera e il Parlamento europeo ha quindi invocato una riforma[6]. Il rapido spostamento del dibattito politico verso l'ambiente online ha inoltre stimolato la crescita del mercato della propaganda politica online, per la quale, alle elezioni del Parlamento europeo del 2019, gli attori coinvolti hanno speso, in

---

1 Comunicazione "Assicurare elezioni europee libere e corrette - Contributo della Commissione europea all'incontro dei leader di Salisburgo del 19-20 settembre 2018", COM(2018) 637 final.

2 Ne è scaturita l'istituzione della Rete europea di cooperazione in materia elettorale quale forum in cui le amministrazioni degli Stati membri responsabili delle elezioni possono condividere le loro esperienze su come garantire, nei rispettivi paesi, consultazioni libere da ingerenze.

3 Secondo le recenti statistiche sulle fonti di informazione nei paesi europei nel 2020, ad esempio, la televisione e Internet (compresi i social media) sono state le fonti di notizie più popolari in tutti i paesi oggetto d'indagine https://www.statista.com/statistics/422687/news-sources-in-european-countries/

4 Durante la pandemia, ad esempio, si è riversata online un'ondata gigantesca di disinformazione – cfr. Comunicazione sul contrasto alla disinformazione sulla COVID-19.

5 Cfr. relazione sulle elezioni del Parlamento europeo del 2019 pubblicata dalla Commissione il 19 giugno 2020, COM(2020) 252 final.

6 Risoluzione del Parlamento europeo, dell'11 novembre 2021, sull'applicazione del regolamento relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee (2021/2018(INI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_IT.pdf

Europa, 23 milioni di EUR[7]. Gli stessi cittadini dell'UE hanno incontrato ostacoli nell'esercitare il loro diritto di voto in altri Stati membri, sia alle elezioni del Parlamento europeo che alle elezioni comunali.

Di fronte all'attuale processo di transizione digitale, i cittadini, comprese le giovani generazioni, devono essere in grado di distinguere i dati reali da quelli fittizi e di partecipare a dibattiti aperti, esenti da disinformazione, ingerenze illecite, intimidazioni e manipolazioni. I cittadini devono capire chiaramente che stanno ricevendo dei contenuti politici e chi glieli ha trasmessi. Dovrebbe esserci una vera trasparenza che consenta il controllo pubblico, responsabilizzi i soggetti interessati e rispecchi l'inclusività e la diversità delle nostre società.

Tutte queste sfide richiedono un nuovo impegno volto a rafforzare la fiducia nei nostri sistemi democratici. La protezione di elezioni libere e corrette è una priorità politica dell'attuale Commissione. Il piano d'azione per la democrazia europea ha definito le misure che la Commissione intende intraprendere per rafforzare la democrazia[8], facendo tesoro dell'esperienza maturata con le elezioni del Parlamento europeo del 2019 e basandosi sul lavoro della rete europea di cooperazione in materia elettorale (di seguito, la "rete dell'UE sulle elezioni")[9], nonché sulla relazione 2020 sulla cittadinanza dell'UE[10].

Il presente pacchetto comprende una proposta di regolamento sulla trasparenza della propaganda politica, due proposte di rifusione delle direttive sui diritti elettorali e una proposta di rifusione del regolamento relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee e annuncia l'istituzione di un meccanismo congiunto per la resilienza elettorale.

2. Trasparenza e targeting della propaganda politica

La propaganda politica è un particolare tipo di pubblicità consistente in messaggi promossi da attori politici, a loro vantaggio o per loro conto, o in messaggi in grado di influenzare l'esito di un'elezione o di un referendum, un processo legislativo o normativo o un comportamento di voto[11]. Uno dei principi assolutamente basilari della democrazia è che questo tipo di

---

7 Le cifre variano a seconda delle fonti. Relazione sulla trasparenza (17 maggio 2019). https://adtransparency.mozilla.org/eu/2019-05-17/eu/

8 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul piano d'azione per la democrazia europea, COM(2020) 790 final.

9 La rete riunisce i rappresentanti delle autorità degli Stati membri competenti in materia elettorale e consente scambi concreti e pratici su una serie di questioni importanti per garantire elezioni libere e corrette, tra cui la protezione dei dati, la cibersicurezza, la trasparenza e le azioni di sensibilizzazione. Per maggiori informazioni, cfr.: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en

10 Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Relazione sulla cittadinanza 2020 - Rafforzare il ruolo dei cittadini e proteggere i loro diritti" (COM(2020) 730 final).

11 I messaggi che provengono da fonti ufficiali e che riguardano l'organizzazione e le modalità di partecipazione alle elezioni o la promozione di tale partecipazione non sono considerati propaganda politica.

pubblicità debba essere trasparente: in altre parole, il cittadino deve sapere chi si cela dietro una data propaganda politica e perché essa è stata rivolta a lui. Una propaganda politica trasparente facilita l'individuazione di eventuali ingerenze o manipolazioni del processo politico.

Da sempre, la trasparenza della propaganda politica è regolamentata a livello di Stati membri per garantire processi democratici liberi ed equi ed evitare ingerenze. Le normative nazionali impongono ai prestatori di servizi di propaganda politica obblighi che mirano anche a garantire un'assunzione di responsabilità e l'organizzazione generale di un processo politico equo ed aperto. Tali norme nazionali perseguono un interesse pubblico legittimo che l'UE condivide in pieno. Le norme nazionali sulla trasparenza applicabili ai prestatori di servizi variano però da uno Stato membro all'altro e a seconda del mezzo di comunicazione e si concentrano principalmente sugli strumenti di informazione tradizionali. In futuro, probabilmente, la frammentazione giuridica e le difficoltà nell'applicazione transfrontaliera delle norme nazionali in materia di trasparenza aumenteranno.

Spesso le norme tradizionali non sono al passo con gli sviluppi tecnologici e con l'evolversi delle strategie di conduzione delle campagne elettorali e, in alcuni casi, possono essere eluse poiché l'ambiente online è privo di confini e l'apparato regolamentare è lacunoso. Il crescente ricorso alla pubblicità digitale nelle campagne elettorali e la dimensione transfrontaliera delle principali sfide politiche – dai cambiamenti climatici alla migrazione, fino alla gestione della pandemia di COVID-19 – hanno reso ancor più gravi i problemi che ne possono derivare. Le dimensioni e la complessità del mercato della propaganda politica, stimato nell'UE a oltre 100 milioni di EUR nel 2019, stanno chiaramente crescendo sia all'interno che all'esterno dell'UE. L'eterogeneità delle regolamentazioni tra gli Stati membri e tra le varie forme mediatiche (si pensi alla diversità delle norme che disciplinano la radio e la televisione) ha un impatto negativo sulle società che operano in un contesto transfrontaliero o che offrono campagne pubblicitarie utilizzando diversi tipi di media, obbligandole a conformarsi a una molteplicità di requisiti di trasparenza spesso non chiari, con l'incertezza giuridica e i costi di adeguamento che ne derivano.

Una nuova legislazione dell'UE è necessaria per garantire trasparenza e assunzione di responsabilità e far sì che i diritti fondamentali pertinenti e i principi riguardanti la protezione dei dati, quali la limitazione delle finalità e la minimizzazione dei dati, siano efficacemente difesi.

In primo luogo, le norme proposte concilieranno la legittima necessità di garantire la trasparenza dei servizi di propaganda politica a pagamento, al fine di proteggere e sviluppare il mercato interno dell'UE, con il rispetto dei diritti fondamentali, della proporzionalità e della sussidiarietà. Il loro obiettivo sarà rispondere alle preoccupazioni relative alla dissimulazione e alla presentazione errata di informazioni chiave quali l'origine, l'intento, le fonti e il finanziamento dei messaggi politici, nonché la divulgazione della natura politica del

messaggio, che sono elementi necessari per prendere decisioni politiche consapevoli[12]. Con le nuove norme i cittadini saranno in grado di identificare in modo inequivocabile la propaganda politica. Vedranno il nome di chi l'ha promossa, che sarà chiaramente visibile, e potranno anche risalire, da un avviso di trasparenza, agli importi spesi per tale propaganda e alle fonti dei finanziamenti utilizzati e collegarla alle elezioni o ai referendum pertinenti[13]. Il regolamento tiene inoltre conto del processo dinamico della propaganda politica digitale poiché, nella catena di produzione di un messaggio pubblicitario, tale processo può essere gestito da uno o più prestatori di servizi.

In secondo luogo, il regolamento proposto affronterà i rischi derivanti dall'uso di determinate tecniche di targeting, amplificazione e ottimizzazione, al fine di preservare il processo democratico, garantendo nel contempo un alto grado di protezione dei dati. Esso, inoltre, consentirà di evitare che il mercato armonizzato della propaganda politica venga nuovamente frammentato da eventuali norme future. Nel piano d'azione per la democrazia europea, la Commissione ha presentato la sua prima valutazione delle problematiche relative alla propaganda politica e delle questioni legate alle nuove tecniche utilizzate per orientare la pubblicità in funzione dei dati personali dell'utenza. Tali tecniche di targeting, amplificazione e ottimizzazione utilizzate nella propaganda politica consentono di confezionare la pubblicità politica a seconda dei profili specifici di una persona o di un gruppo, spesso senza che tale persona o gruppo ne sia a conoscenza, ricorrendo ad esempio alla profilazione comportamentale basata sui dati. Indipendentemente dal fatto che i dati siano stati acquisiti più o meno correttamente, tali tecniche possono essere utilizzate in modo improprio per sfruttare le vulnerabilità dei cittadini.

I cittadini dell'UE hanno inoltre il diritto di ricevere informazioni obiettive, aperte e pluralistiche, che a loro volta costituiscono uno dei presupposti per una salda democrazia. Tale diritto può essere messo a repentaglio dalle tecniche di targeting, amplificazione e ottimizzazione, poiché queste possono essere usate per convogliare le persone verso determinati contenuti e rendere più difficile o meno interessante ricevere o cercare messaggi che, in una democrazia, quelle stesse persone hanno il diritto di ascoltare e commentare. Tutto ciò è contrario ai principi del libero dibattito democratico, in cui ci si confronta con una pluralità di idee (l'"agone pubblico"), e limita peraltro la capacità degli attori politici di rispondere ai messaggi, comprese le accuse, nel quadro di tale dibattito.

Il regolamento proposto perciò non consentirà il ricorso a tali tecniche di targeting e amplificazione se queste non saranno soggette a norme rigorose di trasparenza. Limiterà e disciplinerà inoltre l'uso di determinati tipi di dati personali sensibili, anche nel caso in cui il trattamento comporti il raggruppamento di persone in base a categorie protette di interessi,

---

12 Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Relazione sulla cittadinanza 2020 - Rafforzare il ruolo dei cittadini e proteggere i loro diritti" (COM(2020) 730 final).

13 Le misure proposte sostengono gli Stati membri, in quanto parti della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, nell'adempiere il loro obbligo di garantire a tali persone i diritti politici e la possibilità di beneficiarne al pari di altri.

quali la religione o l'orientamento sessuale, o agli interessi presunti. Darà inoltre ai cittadini la possibilità di capire se sono bersaglio di propaganda politica e con quali modalità e di decidere se accettarla o meno. I cittadini saranno inoltre in grado di ottenere informazioni importanti sul motivo e sul tipo di tecnica di targeting utilizzata, sul bersaglio prescelto e per quali finalità (ad esempio, la residenza in un luogo specifico in cui stanno per svolgersi elezioni locali), sulle fonti di dati utilizzate e sulle dimensioni del pubblico destinatario. Potranno inoltre accedere a una descrizione delle misure adottate per conformarsi alle norme sul targeting contenute nella proposta.

La proposta di regolamento si basa e integra la legislazione pertinente dell'UE, tra cui il regolamento generale sulla protezione dei dati e la legge sui servizi digitali attualmente a livello di proposta, che una volta adottata introdurrà norme generali di trasparenza, responsabilità e progettazione di sistema per la pubblicità sulle piattaforme online, inclusa quella politica. Verrà inoltre completata dall'aggiornamento del codice di autoregolamentazione riguardante le buone pratiche sulla disinformazione, basato sugli orientamenti della Commissione recentemente pubblicati[14].

Poiché i partiti politici europei promuovono campagne di comunicazione da un lato all'altro delle frontiere, anche a queste campagne andrebbe applicato un elevato livello di trasparenza al fine di favorire un'assunzione di responsabilità. Con la modifica del regolamento relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee (mediante l'iniziativa di cui al punto 4), saranno pertanto stabiliti requisiti specifici di trasparenza anche per i partiti politici europei che si avvalgono della propaganda politica.

Per la pubblicità utilizzata dai partiti politici europei sarà creato un archivio ad hoc da cui i cittadini potranno trarre informazioni su questo tipo di messaggi propagandistici, sul denaro speso e sul target demografico di una data pubblicità. I partiti politici europei faranno inoltre in modo da rendere trasparenti le loro pratiche in materia di propaganda politica direttamente sui loro siti web. La proposta di regolamento relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee disciplinerà anche l'uso delle tecniche di targeting per i partiti politici europei.

Poiché la definizione di norme sui partiti politici nazionali è di competenza nazionale, gli Stati membri sono invitati a garantire che gli standard di trasparenza applicabili ai partiti politici europei si applichino anche ai partiti politici nazionali e che questi ultimi, nell'avvalersi della propaganda politica, rispettino requisiti di trasparenza elevati in linea con le norme applicabili ai partiti politici europei. Riprendere fedelmente i requisiti di trasparenza dell'UE contribuirebbe notevolmente a risolvere i problemi individuati.

[14] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Orientamenti della Commissione europea sul rafforzamento del codice di buone pratiche sulla disinformazione", COM(2021) 262 final.

Grazie alle disposizioni specifiche e mirate proposte nelle iniziative del presente pacchetto, i prestatori di servizi di propaganda politica operanti nel mercato interno potranno esercitare la loro attività in un contesto giuridico adeguato, armonizzato, più chiaro e più prevedibile. Al tempo stesso, i cittadini dell'UE potranno ricevere informazioni politiche trasparenti in modo da riuscire a comprendere meglio la posta in gioco e le sfumature della dialettica politica. Una volta adottata, la proposta di regolamento relativo alla trasparenza e al targeting della propaganda politica contribuirà allo sviluppo del mercato interno dei servizi e consentirà ai cittadini dell'UE di beneficiare di un elevato livello di trasparenza nei messaggi pubblicitari di natura politica, nel rispetto dei valori dell'Unione.

La Commissione valuterà l'applicazione dei nuovi requisiti in materia di trasparenza della propaganda politica dopo le elezioni del Parlamento europeo del 2024.

3. I diritti elettorali dei cittadini mobili dell'UE

13,5 milioni di cittadini dell'UE risiedono in uno Stato membro diverso da quello d'origine[15]: sono i cosiddetti "cittadini mobili dell'UE". Tali cittadini hanno il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza, ma la loro affluenza alle urne è spesso inferiore a quella dei cittadini dello Stato membro ospitante[16].

In parte ciò è dovuto alla complessità delle procedure di registrazione nello Stato membro di residenza. I cittadini mobili dell'UE non sempre ricevono informazioni chiare sulle elezioni in questione o, quando le ricevono, tali informazioni possono essere fornite in una lingua che non padroneggiano. A volte, alcuni rischiano di essere cancellati dalle liste elettorali dello Stato membro d'origine nel momento in cui si iscrivono alle elezioni del Parlamento europeo o alle elezioni comunali in un altro Stato membro. Tutto ciò rende più difficile per i cittadini mobili dell'UE esercitare il loro diritto di voto e mina quindi i loro diritti democratici.

Può inoltre accadere che un cittadino dell'UE voti due volte per le stesse elezioni del Parlamento europeo: una volta nello Stato membro di residenza e un'altra volta nello Stato membro d'origine (il cosiddetto "doppio voto"), il che è illegale[17].

Per risolvere questi problemi la Commissione propone di aggiornare il quadro giuridico esistente in materia[18]. Tra le varie misure legislative essa propone di fornire ai cittadini

---

15 Secondo i dati Eurostat, al 1º gennaio 2020 i cittadini dell'UE che godevano del diritto di risiedere in un altro paese dell'UE erano 13,5 milioni; cfr. "Statistiche sulla migrazione e sulla popolazione migrante".

16 Cfr. relazione sulle elezioni del Parlamento europeo del 2019, pubblicata dalla Commissione il 19 giugno 2020 (COM (2020) 252 final), e relazione concernente l'applicazione della direttiva 94/80/CE sulle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali, pubblicata dalla Commissione il 25 gennaio 2018 (COM (2018) 44 final).

17 Prima delle ultime elezioni del Parlamento europeo, gli Stati membri si sono scambiati dati su circa 1,3 milioni di elettori e 114 candidati al Parlamento europeo. Questo scambio di dati ha portato all'identificazione di oltre 213 000 doppie registrazioni di cittadini.

18 Se da un lato spetta ai singoli Stati membri organizzare le elezioni nei rispettivi territori (anche per le elezioni comunali), dall'altro il quadro giuridico per l'esercizio dei diritti elettorali da parte dei cittadini mobili dell'UE implica l'interazione tra le norme dell'UE e le norme nazionali. Di tale questione si occupano la direttiva 93/109/CE del Consiglio, del 6 dicembre 1993, relativa alle modalità di esercizio

mobili dell'UE informazioni specifiche sui loro diritti elettorali, compreso il divieto di doppio voto e le relative conseguenze. In tal senso le informazioni fornite e i mezzi di comunicazione utilizzati dovrebbero essere adattati ai gruppi specifici di elettori cui sono destinati, ad esempio i giovani. Per ridurre ulteriormente la possibilità di votare più volte alle stesse elezioni, la Commissione propone di definire un insieme comune di dati da raccogliere e scambiare tra le amministrazioni degli Stati membri. Parallelamente, essa suggerisce di vietare la cancellazione dei cittadini mobili dell'UE dalle liste relative ad altre consultazioni elettorali nel loro Stato membro d'origine unicamente sulla base di tali scambi.

La Commissione propone inoltre di introdurre modelli standardizzati, disponibili in tutte le lingue dell'UE, per iscriversi nelle liste elettorali in qualità di elettori o di candidati, in modo che i cittadini mobili dell'UE possano registrarsi facilmente nello Stato membro di residenza. Gli Stati membri saranno invitati a fornire a tali cittadini informazioni in un linguaggio semplice e chiaro, almeno nella lingua o nelle lingue ufficiali dello Stato membro ospitante e in un'altra lingua ufficiale dell'Unione che sia ampiamente compresa dal maggior numero possibile di cittadini dell'Unione europea residenti nel suo territorio. Le misure legislative proposte miglioreranno la raccolta di dati per le elezioni comunali e per le elezioni del Parlamento europeo.

Al suo livello, la Commissione istituirà anche un punto di contatto sui diritti elettorali[19] per rafforzare ulteriormente il collegamento tra il portale di contatto diretto europeo "Contatta l'Unione europea"[20] e il portale "La tua Europa - Consulenza"[21]. Ciò inoltre aiuterà i cittadini dell'UE e le autorità locali a risolvere i problemi incontrati durante il periodo in cui è possibile registrarsi per le elezioni del Parlamento europeo, garantendo un accesso più agevole alle informazioni, un servizio di miglior qualità e risposte più rapide alle domande dei cittadini mobili dell'UE.

Le norme giuridiche attualmente in vigore consentono agli Stati membri di disporre che, nelle elezioni comunali, l'eleggibilità per le funzioni di capo, supplente o membro del direttivo collegiale dell'organo esecutivo di un ente locale di base sia riservata esclusivamente ai loro cittadini. Diversi Stati membri si sono avvalsi di questa norma, limitando in tal modo le possibilità per i cittadini mobili dell'UE di partecipare alla vita politica del luogo in cui vivono. Le norme modificate obbligheranno gli Stati membri a riferire periodicamente sull'applicazione di tali misure, al fine di valutare la necessità di mantenerle. La Commissione promuoverà ulteriormente lo scambio delle migliori pratiche in tal senso nel quadro della rete

---

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 e la 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, di seguito denominate "direttive sulle elezioni".

19 La relazione 2020 sulla cittadinanza cita la possibilità di creare una "risorsa condivisa" specifica che sostenga i cittadini dell'UE nell'esercizio dei loro diritti elettorali. Il punto di contatto in questione sarà istituito nell'ambito di detto impegno.

20 https://european-union.europa.eu/contact-eu_it

21 https://europa.eu/youreurope/advice/index_it.htm

dell'UE sulle elezioni, al fine di incoraggiare gli Stati membri a valutare la possibilità di concedere la parità di accesso a tali funzioni alle elezioni comunali.

Nell'ambito del programma "Cittadini, uguaglianza, diritti e valori" saranno inoltre previsti finanziamenti mirati per promuovere iniziative democratiche innovative a sostegno della partecipazione democratica dei cittadini mobili dell'UE, in particolare nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo del maggio 2024.

4. Norme più chiare sul finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee

Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 4, del TUE, i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione. Le fondazioni politiche europee sostengono e integrano gli obiettivi del partito politico europeo al quale sono affiliate, in particolare contribuendo al dibattito e sviluppando attività su questioni di politica pubblica europea, nonché favorendo la collaborazione per promuovere la democrazia.

Il regolamento relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee è un atto legislativo recente, applicato solo alle elezioni del Parlamento europeo del 2019. Tuttavia, la relazione d'iniziativa del Parlamento europeo sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014[22] ha individuato nell'attuale quadro normativo una serie di lacune che impediscono ai partiti politici europei e alle fondazioni politiche europee di adempiere il loro compito di contribuire alla creazione di uno spazio politico europeo. La relazione di valutazione della Commissione[23] è giunta a conclusioni analoghe. Dalla sua entrata in vigore, il regolamento è stato inoltre modificato due volte e diversi riferimenti e disposizioni sono diventati obsoleti.

Per tale motivo, la Commissione sta presentando una proposta di rifusione del suddetto regolamento. Le modifiche sostanziali proposte intendono introdurre solide norme in materia di trasparenza – sulla propaganda politica e sulle fonti di finanziamento, in particolare in relazione alle donazioni – e un riferimento più forte ai valori di cui all'articolo 2 del TUE. La proposta della Commissione, inoltre, chiarirà che nulla deve impedire ai partiti politici europei di condurre campagne elettorali transfrontaliere all'interno dell'UE, il che è fondamentale per il loro ruolo e facilita l'interazione con i partiti nazionali che ne sono membri. Promuoverà una rappresentanza più equilibrata all'interno dei partiti politici, contribuendo all'obiettivo politico generale di una maggiore inclusività e diversità nel dibattito democratico. Aumenterà infine la sostenibilità finanziaria dei partiti politici europei limitando il requisito del cofinanziamento, in particolare durante l'anno delle elezioni del Parlamento europeo, e ridurrà gli oneri amministrativi eccessivi.

---

[22] Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2021 sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee (2021/2018(INI), disponibile all'indirizzo: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_IT.html.

[23] *Evaluation report pursuant to Article 38 of Regulation 1141/2014 on the statute and funding of the European political parties and European political foundations*, COM (2021) 717 final.

5. Cooperazione in materia di resilienza elettorale

La cooperazione tra gli Stati membri per garantire la resilienza dei processi elettorali e il sostegno reciproco nel far fronte ad eventuali minacce è essenziale. Come annunciato nel piano d'azione per la democrazia europea e nella relazione 2020 sulla cittadinanza dell'UE, la Commissione continua a utilizzare la rete dell'UE sulle elezioni per tener fede a una serie di impegni, tra cui:

- facilitare e migliorare costantemente la capacità di tutti i cittadini dell'UE di esercitare il diritto di voto, anche sostenendo lo scambio delle migliori pratiche e l'assistenza reciproca al fine di garantire elezioni libere e corrette ed istituendo un meccanismo congiunto per la resilienza elettorale;
- stabilire riferimenti comuni relativi alle buone pratiche per fasi specifiche del ciclo elettorale;
- stabilire riferimenti comuni relativi alla raccolta di dati riguardanti la partecipazione dei cittadini mobili dell'UE alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo;
- sostenere la cooperazione tra le reti dell'UE e le organizzazioni internazionali al fine di sviluppare le capacità e scambiarsi le migliori pratiche nel contrasto alle minacce elettorali e promuovere standard internazionali elevati nell'uso delle nuove tecnologie.

Sulla base di tale cooperazione, a partire dal 2022 la Commissione metterà a disposizione degli Stati membri un "meccanismo congiunto per la resilienza elettorale" che sarà organizzato e coordinato attraverso la rete dell'UE sulle elezioni in stretta collaborazione con il gruppo di cooperazione per le reti e i sistemi informativi (NIS) e il sistema di allarme rapido dell'UE. Lo scopo operativo principale di tale meccanismo sarà sostenere l'invio di squadre specializzate congiunte e avviare scambi di esperti per promuovere processi elettorali resilienti, in particolare nei settori della scienza forense online, della disinformazione e della cibersicurezza in materia di elezioni. Gradualmente si potranno prevedere anche altri tipi di azioni, ad esempio sessioni di formazione comuni e lo sviluppo congiunto di sistemi informatici.

Gli scambi potranno aver luogo in tutta l'UE e permetteranno agli esperti di un dato Stato membro di fornire il loro sostegno in un altro Stato membro. Se necessario, si potrebbe anche prendere in considerazione la partecipazione di esperti del settore privato, di organizzazioni internazionali, della società civile, del mondo accademico o di paesi terzi.

Se da un lato gli scambi e l'invio di esperti e i relativi compiti verrebbero predisposti su richiesta degli Stati membri, dall'altro la Commissione sosterrà proattivamente questi ultimi attraverso attività di pianificazione strutturata nell'ambito della rete dell'UE sulle elezioni al fine di concentrarsi sulle imminenti elezioni e sui cambiamenti procedurali previsti, esaminare le potenziali esigenze e opportunità di cooperazione e aggregazione delle risorse e individuare potenziali risorse da includere nel meccanismo.

Un gruppo di lavoro incentrato sulla cibersicurezza della tecnologia elettorale, operante sotto l'egida del gruppo di cooperazione istituito dalla direttiva sulle reti e i sistemi informativi[24], proseguirà le sue attività in stretta collaborazione con la rete dell'UE sulle elezioni al fine di condividere esperienze, fornire orientamenti e offrire una panoramica degli strumenti, delle tecniche e dei protocolli in grado di individuare, prevenire e attenuare le minacce alla cibersicurezza nei processi elettorali.

Nel secondo semestre del 2023 la Commissione organizzerà inoltre un evento ad alto livello sulle elezioni al quale parteciperanno varie autorità competenti per affrontare le problematiche sollevate nel presente pacchetto.

La Commissione, infine, valuterà l'opportunità di un'eventuale proposta legislativa per la protezione delle infrastrutture elettorali in quanto infrastrutture critiche.

6. Conclusioni

L'attuazione delle misure proposte nel presente pacchetto fornirà all'Unione europea un quadro legislativo più solido per poter rispondere alle sfide cui devono far fronte le nostre democrazie e le nostre elezioni, nel pieno rispetto dei nostri principi e valori comuni. Permetterà inoltre agli elettori di esercitare meglio i loro diritti democratici, anche grazie a fonti di informazione pluralistiche e trasparenti, ai partiti europei di impegnarsi in un'interazione più efficace e responsabile con i cittadini e agli Stati membri e all'Unione europea nel suo insieme di sostenere un processo elettorale democratico, scevro da ingerenze e manipolazioni.

La maggior integrazione del mercato interno per quanto riguarda i servizi di propaganda politica deve conciliarsi con il pieno godimento dei diritti democratici da parte dei cittadini. Di fatto, la creazione di un mercato interno ben funzionante va di pari passo con il perseguimento dei valori comuni dell'Unione e dei suoi Stati membri. Lo sviluppo del mercato interno dell'UE per i servizi di propaganda politica e la difesa dei valori dell'Unione sono due facce della stessa medaglia. Il successo in questo caso dipende non solo dalle norme, ma anche dalla loro attuazione, che consentirà ai cittadini di beneficiare appieno dell'obiettivo e dello spirito delle misure proposte. Ciò vale per tutti gli elementi contenuti nel presente pacchetto.

La Commissione attende fiduciosa il futuro impegno del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché dell'ampia cerchia di attori nazionali, pubblici e privati, oltre che delle autorità di governo, per far sì che la serie di misure presentate nella presente comunicazione sia adottata e attuata in tempo per le elezioni del Parlamento europeo del 2024.

[24] Direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione; GU L 194 del 19.7.2016, pag. 1; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32016L1148&qid=1637524234285