



Bruxelles, 24.1.2017
COM(2017) 30 final

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

Rafforzare i diritti dei cittadini in un'Unione di cambiamento democratico

Relazione sulla cittadinanza dell'UE 2017

Indice

1.	Introduzione	3
2.	Promuovere i valori comuni e i diritti di cittadinanza dell'UE	4
2.1.	Rendere più facile per i cittadini conoscere i diritti dell'UE	4
2.2.	Rafforzare i valori comuni europei	6
3.	Promuovere e accrescere la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'UE	8
3.1.	Accrescere il coinvolgimento dei cittadini nel processo democratico dell'UE	8
3.2.	Aumentare la trasparenza – verso un'Unione più democratica	9
3.3.	Accesso transfrontaliero alle informazioni politiche	10
3.4.	Aumentare la partecipazione dei cittadini mobili dell'UE nella vita politica	11
4.	Semplificare la vita quotidiana dei cittadini dell'UE	12
4.1.	Ridurre la burocrazia e informare i cittadini	12
4.1.1.	Informare e prestare assistenza ai cittadini dell'UE riguardo ai trasferimenti in un altro Stato membro	13
4.1.2.	Ridurre la burocrazia relativa ai documenti pubblici dei cittadini	14
4.1.3.	Semplificare il diritto di famiglia	14
4.2.	Rendere più facile per i cittadini vivere, lavorare e viaggiare nell'UE	15
4.2.1.	Aumentare le opportunità per studenti, tirocinanti, insegnanti e altri lavoratori	15
4.2.2.	Rendere ancora più facile vivere e viaggiare nell'UE	16
5.	Rafforzare la sicurezza e promuovere l'uguaglianza	18
5.1.	Affrontare le minacce alla sicurezza e proteggere i cittadini	18
5.1.1.	Affrontare le minacce alla sicurezza nel settore della giustizia e dei diritti fondamentali basandosi sulla fiducia reciproca	18
5.1.2.	Proteggere i cittadini dell'UE all'estero	19
5.2.	Proteggere tutti i cittadini e promuovere l'uguaglianza e la non discriminazione	20
5.2.1.	Proteggere e sostenere le vittime e i testimoni	20
5.2.2.	Promuovere l'uguaglianza e la non discriminazione	21
6.	Conclusione	23

1. INTRODUZIONE

Quale cittadinanza condivisa da tutti gli europei, che integra e non sostituisce le cittadinanze nazionali, la cittadinanza dell'UE incarna i valori e i diritti condivisi nonché la ricca diversità di un'Unione di lingue e nazionalità diverse.

Il trattato di Lisbona e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea hanno consolidato i diritti, le opportunità e le garanzie della cittadinanza dell'UE, che comprendono la libertà di viaggiare, lavorare e studiare in altri paesi dell'UE, la libertà di partecipare alla vita politica europea e la protezione dalla discriminazione basata sulla nazionalità.

Per conoscere meglio la situazione relativa alla cittadinanza dell'UE nell'Unione e valutarne l'impatto sulla vita quotidiana dei cittadini europei e la necessità di ulteriori azioni, nel 2015 la Commissione ha effettuato una consultazione ad hoc¹ e due indagini sulla cittadinanza dell'UE², compresa una sui diritti elettorali³. Inoltre, sono stati organizzati eventi con le parti interessate, in particolare con il Parlamento europeo e il Comitato delle regioni⁴. Altri riscontri sono stati ricevuti direttamente dalle parti interessate e dai cittadini dell'UE⁵.

Da quando la cittadinanza dell'UE è stata istituita per la prima volta nel trattato di Maastricht venticinque anni fa, sono stati compiuti progressi significativi per assicurare l'efficacia dei diritti dei cittadini dell'UE nella pratica. Oggigiorno due terzi degli europei si sentono cittadini dell'UE e tale proporzione è ancora maggiore tra le giovani generazioni⁶.

Tuttavia, sono necessari sforzi costanti per assicurare che tutti i cittadini dell'UE conoscano i loro diritti e possano partecipare pienamente al processo democratico europeo. Ciò rappresenta una priorità politica per la Commissione, che ha invocato un'Unione del cambiamento democratico⁷ e anche uno sforzo comune, nel quale gli Stati membri, i

¹ Consultazione pubblica sulla cittadinanza, sui valori comuni, sui diritti e sulla partecipazione democratica dell'UE avviata dalla Commissione il 14 settembre 2015 ("Consultazione pubblica del 2015 sulla cittadinanza dell'UE"),

http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/2015_public_consultation_booklet_en.pdf.

² Eurobarometro flash 430 – Cittadinanza dell'Unione europea – Ottobre 2015 ("Eurobarometro 2015 sulla cittadinanza dell'UE").

³ Eurobarometro flash 431 – Diritti elettorali – Novembre 2015 ("Eurobarometro 2015 sui diritti elettorali").

⁴ Audizione congiunta del Parlamento europeo e della Commissione del 15 marzo 2016 "Cittadinanza dell'Unione nella pratica: i nostri valori comuni, i diritti e la partecipazione democratica"; cfr. anche la conferenza sulla giustizia e la cittadinanza dell'UE, organizzata dalla presidenza del Lussemburgo il 14-15 settembre 2015 con il sostegno della Commissione, <http://www.eu2015lu.eu/en/agenda/2015/09/14-15-conf-cjue-citoyens/index.html>. Cfr. anche la conferenza organizzata congiuntamente dalla Commissione e dal Comitato delle regioni sulla cittadinanza a Oviedo nel settembre 2016: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=34851.

⁵ Tali riscontri comprendono reclami e richieste di informazioni da parte di cittadini e organizzazioni della società civile, comprese quelle pervenute al portale "La tua Europa" che ha ricevuto la sua 210 000^a domanda nel dicembre 2016.

⁶ Secondo l'Eurobarometro standard sulla cittadinanza dell'UE della primavera 2016 ("Eurobarometro standard 2016 sulla cittadinanza dell'UE"), il senso di cittadinanza europea è al suo secondo livello più alto dal 2010, attestandosi al 66% nel complesso (67% nella primavera 2015), al 70% tra chi ha meno di 50 anni e al 77% tra chi ha un'età pari o inferiore a 25 anni.

⁷ Jean-Claude Juncker, Un nuovo inizio per l'Europa: il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico (orientamenti politici per la prossima Commissione europea).

parlamenti nazionali e le istituzioni dell'UE collaborano per rafforzare la fiducia dei cittadini europei nel nostro progetto comune, per un'Europa migliore e più forte⁸.

Nel 2013 la Commissione ha annunciato dodici nuove iniziative in sei settori chiave al fine di rimuovere gli ostacoli rimanenti che si frappongono all'esercizio dei diritti dell'UE da parte dei cittadini⁹. Sono seguiti passi concreti per tutte queste azioni¹⁰.

Con questa terza relazione sulla cittadinanza dell'UE, la Commissione fa il punto sui progressi compiuti in linea con le sue priorità politiche relative a occupazione, crescita, equità e cambiamento democratico. La relazione indica le principali iniziative intraprese dal 2014 a questa parte per promuovere e rafforzare la cittadinanza europea e presenta proposte concrete per realizzarne le priorità principali volte a incentivare, proteggere e rafforzare i diritti di cittadinanza dell'UE.

2. PROMUOVERE I VALORI COMUNI E I DIRITTI DI CITTADINANZA DELL'UE

I cittadini devono essere consapevoli dei loro diritti per poterne beneficiare. Mentre alcuni diritti sono ben conosciuti e attuati in modo efficace, sono ancora presenti lacune e malintesi. L'efficacia dei diritti di cittadinanza dell'UE dipende dalla diffusione di tale consapevolezza tra i cittadini, i governi degli Stati membri e le autorità regionali e locali.

1.1. Rendere più facile per i cittadini conoscere i diritti dell'UE

Gli europei sono più che mai consapevoli del loro **status di cittadini dell'Unione**¹¹ e, ora, la maggior parte di essi ritiene di **conoscere i loro diritti di cittadini dell'UE**¹². Si sentono anche **miglior informati rispetto a tali diritti**, sebbene non necessariamente su tutti¹³: ad esempio rimane bassa la consapevolezza del diritto alla tutela consolare¹⁴. La percentuale di europei **che desidera saperne di più** sui loro diritti è in continuo aumento¹⁵. Inoltre, i cittadini dell'UE possono non essere sempre consapevoli del fatto che beneficiare dei diritti previsti dalla cittadinanza dell'UE comporta anche alcune responsabilità¹⁶. Potrebbero ad esempio sottovalutare l'importanza dei loro documenti di identità e di viaggio e il fatto di doverne denunciare prontamente la scomparsa o il furto per ridurre il rischio di frodi.

Migliorare ulteriormente la comprensione dei diritti dell'UE, compreso il diritto alla libera circolazione e le relative condizioni, è importante per la loro effettiva attuazione quotidiana.

⁸ Jean-Claude Juncker, discorso sullo stato dell'Unione 2016: Verso un'Europa migliore – Un'Europa che protegge, che dà forza, che difende (Strasburgo, 14 settembre 2016).

⁹ Relazione 2013 sulla cittadinanza dell'UE (COM(2013) 269 final).

¹⁰ Per un resoconto completo delle azioni intraprese a partire dal 2013 si veda l'allegato di tale relazione.

¹¹ L'87% è consapevole del suo status e il 78% sa come viene acquisito: Eurobarometro 2015 sulla cittadinanza dell'UE.

¹² Eurobarometro standard 2016 sulla cittadinanza dell'UE.

¹³ Eurobarometro 2015 sulla cittadinanza dell'UE. Il 42% si sente informato abbastanza o molto bene sui propri diritti (con un aumento di 6 punti percentuali rispetto all'Eurobarometro 2012 sulla cittadinanza dell'UE).

¹⁴ *Ibidem*. Il 72% sa che i cittadini dell'UE hanno il diritto, quando si trovano al di fuori dell'Unione, di chiedere assistenza all'ambasciata di qualsiasi paese dell'UE nel caso il loro paese non abbia un'ambasciata nel paese in questione. Tuttavia, il 75% ritiene erroneamente di avere diritto a tale assistenza anche quando si trova in un altro paese dell'UE.

¹⁵ Eurobarometro standard 2016 sulla cittadinanza dell'UE.

¹⁶ Articolo 20, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

La Commissione continuerà i suoi sforzi per informare i cittadini sui loro diritti comunitari e su come agire se questi non vengono rispettati¹⁷. Continuerà inoltre ad assistere il numero sempre crescente di cittadini dell'UE che cercano informazioni sui loro diritti, in special modo attraverso il portale "La tua Europa"¹⁸, che attualmente riceve più di 1,4 milioni di visite al mese¹⁹. Il portale europeo della giustizia²⁰, sportello unico elettronico nel campo della giustizia, integra tale strumento fornendo ai cittadini – nonché a giudici, avvocati e altri operatori giudiziari – che desiderano accedere al sistema giudiziario informazioni sui sistemi giudiziari e un migliore accesso alla giustizia. La Commissione sta anche migliorando il suo sito web Europa per aiutare le persone a trovare in modo facile e veloce le informazioni che cercano²¹. Gli sforzi per migliorare l'accessibilità del sito web Europa faciliteranno l'accesso a tali informazioni alle persone con disabilità.

In molti casi gli Stati membri sono nella posizione migliore per aiutare i cittadini a esercitare i diritti dell'UE. Gli organismi o le autorità nazionali²², compresi i giudici e le autorità locali e regionali, svolgono un ruolo essenziale nell'informare i cittadini e migliorare la loro consapevolezza riguardo ai diritti dell'UE nonché nell'assicurare il rispetto di tali diritti. Gli Stati membri cooperano inoltre attraverso la rete SOLVIT, che opera con il sostegno della Commissione, per risolvere i problemi che le persone incontrano nell'esercitare i diritti conferiti loro dall'UE²³. Il prossimo piano d'azione SOLVIT dovrebbe accrescere le capacità, la visibilità e l'autorità di tale rete utilizzata come strumento di risoluzione dei problemi per imprese e cittadini nonché come strumento per avere riscontri. La Commissione sta anche avviando uno strumento di e-learning per aiutare gli sportelli che svolgono un ruolo chiave nel far valere i diritti alla libera circolazione dei cittadini dell'UE, in particolare le autorità locali e regionali, a comprendere e applicare correttamente le norme sulla libera circolazione.

Gli Stati membri hanno inoltre un'ulteriore responsabilità particolare da tenere a mente, vale a dire il fatto che quando concedono o tolgono la nazionalità concedono o tolgono anche la cittadinanza dell'UE e dovrebbero pertanto rispettare il principio di leale cooperazione e i limiti fissati dalla Corte di giustizia.

¹⁷ Eurobarometro 2015 sulla cittadinanza dell'UE. Il 26% dei intervistati non si sente sufficientemente informato su cosa fare se i propri diritti non vengono rispettati. Ciò rappresenta un leggero miglioramento rispetto al 2012. Cfr. anche il punto 11 dell'allegato.

¹⁸ Sessanta esperti del portale "La tua Europa" lavorano ogni giorno per rispondere alle domande e prestare assistenza senza tecnicismi sui diritti personali dell'UE in tutte le 24 lingue ufficiali dell'UE.

¹⁹ Si prevede inoltre di sfruttare il potenziale della banca dati del portale "La tua Europa", contenente 210 000 risposte, per migliorare le informazioni attualmente fornite dal portale.

²⁰ Cfr. <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home>.

²¹ europa.eu riceve circa 400 milioni di visite ogni anno ed è uno dei più grandi domini al mondo. Il progetto di trasformazione digitale ha preso il via nel 2013 per procedere a una revisione completa del sito web Europa, il cui completamento è previsto entro il 2017.

²² Ad esempio gli organismi specializzati istituiti ai sensi della direttiva sui diritti dei lavoratori (direttiva 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori, GU L 128 del 30.4.2014, pag. 8), che contribuiranno senz'altro a sensibilizzare i lavoratori dell'Unione (comprese le persone che cercano lavoro) e i membri delle loro famiglie, i datori di lavoro pubblici e privati, le autorità pubbliche, le parti sociali, le ONG, le altre parti interessate e le persone in generale circa l'impatto della legislazione dell'Unione sulla libera circolazione dei lavoratori. Tali organismi sono responsabili, tra l'altro, della fornitura di informazioni sulle procedure di riesame e di ulteriore assistenza specifica ai lavoratori e ai loro familiari.

²³ SOLVIT è una rete di autorità nazionali che collaborano per trovare soluzioni informali, stragiudiziali e gratuite ai problemi incontrati dai cittadini.

1.2. Rafforzare i valori comuni europei

I nostri valori, compresi la libertà, la democrazia e lo stato di diritto, sono parte integrante dello stile di vita europeo²⁴. Cittadinanza dell'Unione significa anche beneficiare della parità di trattamento e condividere un sistema di valori comuni sostenuti dall'Unione, compresi il rispetto per la dignità umana, l'uguaglianza e i diritti umani nonché l'inclusione, la tolleranza e il rispetto della diversità²⁵.

I cittadini dell'UE si aspettano che vengano maggiormente promossi i valori comuni dell'UE²⁶ e suggeriscono che ciò dovrebbe essere realizzato, in particolare, attraverso l'istruzione, la mobilità dei giovani e le attività culturali. Questo era anche lo spirito che ha portato ad adottare la dichiarazione di Parigi del marzo 2015²⁷.

Promuovere la consapevolezza della cittadinanza dell'Unione e i valori ad essa connessi tra i giovani europei che raggiungono l'età per essere elettori e tra quelli che acquisiscono la nazionalità di uno Stato membro, nonché all'interno della società nel suo insieme, richiede uno sforzo comune di tutti gli attori interessati a tutti i livelli: Stati membri, comprese le loro autorità locali e regionali²⁸, istituzioni dell'UE e società civile.

Nella sua comunicazione del 14 giugno 2016 dal titolo "Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento", la Commissione ha annunciato alcune azioni concrete. In particolare, la Commissione creerà una rete per facilitare i contatti diretti con modelli positivi nelle scuole e nelle associazioni sportive e giovanili, al fine di incoraggiare e motivare i giovani a diventare membri attivi e partecipi della società europea. Promuoverà ulteriormente le capacità dell'animazione socioeducativa, delle reti e delle organizzazioni giovanili di agire come forze di inclusione aiutando i giovani a impegnarsi, a fare volontariato e a stimolare cambiamenti sociali positivi e, in stretta collaborazione con gli Stati membri, svilupperà un insieme di strumenti²⁹ per sostenere le organizzazioni e gli animatori socioeducativi. La Commissione accrescerà l'utilizzo di e-Twinning,³⁰ piattaforma online che promuove la collaborazione e gli scambi tra insegnanti e scuole in Europa e li estende ai paesi del vicinato dell'UE.

I valori europei sono sostenuti dal programma Erasmus+, che ha già consentito a cinque milioni di persone di studiare, formarsi, fare volontariato o acquisire esperienza professionale in un altro paese, contribuendo pertanto a promuovere la solidarietà e la cittadinanza attiva. Dal 2015, il programma Erasmus+ presta particolare attenzione a progetti che sostengono l'inclusione sociale e prevengono la radicalizzazione. Nel 2016 tramite il programma per i partenariati transnazionali, sono stati messi a disposizione più di 400 milioni di EUR, con l'obiettivo di sviluppare pratiche e approcci politici innovativi a livello dei cittadini che diano priorità all'inclusione sociale, alla promozione di valori comuni e alla comprensione interculturale, e 13 milioni di EUR appositamente stanziati per estendere tali azioni.

²⁴ Jean-Claude Juncker, discorso sullo stato dell'Unione 2016. Vedere anche: Comunicazione della Commissione "Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento" (COM(2016) 379 final).

²⁵ Articolo 2 del trattato sull'Unione europea.

²⁶ Consultazione pubblica del 2015 sulla cittadinanza dell'UE.

²⁷ Dichiarazione sulla promozione della cittadinanza e dei valori comuni di libertà, tolleranza e non discriminazione attraverso l'istruzione, ST 8965/15.

²⁸ Il 78% dei partecipanti alla consultazione pubblica del 2015 sulla cittadinanza dell'UE si aspetta che le autorità regionali e locali svolgano un ruolo più incisivo in tale contesto.

²⁹ Piano di lavoro dell'UE per la gioventù, 2016 – 2018, GU C 417 del 15.12.2015, pag. 1.

³⁰ http://eacea.ec.europa.eu/llp/comenius/comenius_etwinning_en.php.

Il volontariato è un altro modo di mettere in pratica i valori dell'UE. Lo sviluppo della solidarietà, della comprensione reciproca e della tolleranza contribuisce a rafforzare la coesione sociale e la cittadinanza attiva. Verrà rafforzato il servizio volontario europeo e verrà intrapresa un'azione per promuovere l'attribuzione di crediti di studio per attività di volontariato e per promuovere lo sviluppo di piani di studio che uniscano i contenuti accademici all'impegno civico attraverso l'Erasmus+. Il corpo europeo di solidarietà, radicato nei valori fondamentali di impegno e solidarietà dell'UE, durante la sua prima fase si baserà sui programmi esistenti dell'Unione europea destinati alla gioventù e sulla sua componente di volontariato³¹ e mobilerà le reti esistenti di attori della società civile, del mondo dell'istruzione e del lavoro in Europa per permettere ai giovani di fornire il loro aiuto dove è maggiormente necessario. Fungerà da fattore di collegamento tra i giovani che lavorano su un progetto comune di solidarietà, contribuendo così a sviluppare una prospettiva europea più forte. I giovani nell'UE potranno partecipare a un'ampia gamma di attività di solidarietà sostenendo un'organizzazione non governativa (ONG), un'autorità locale o un'azienda privata che opera per far fronte a situazioni difficili nell'UE, come ad esempio la ricostruzione di comunità in seguito a disastri naturali, che affronta sfide sociali quali l'esclusione sociale, la povertà o le sfide demografiche e le sfide nel campo della salute oppure un'azienda che lavora nel campo dell'accoglienza e dell'integrazione dei rifugiati³².

Il *programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza*³³ finanzia azioni che promuovono la consapevolezza e la conoscenza dei diritti derivanti dalla cittadinanza dell'UE e dei valori su cui questi si fondano. Nel 2016 sono stati accantonati 2,5 milioni di EUR per favorire la partecipazione e un'inclusione efficace dei cittadini mobili dell'UE nel paese che li ospita³⁴. Il programma finanzia inoltre progetti a livello locale che promuovono la tolleranza e prevengono e combattono il razzismo e la xenofobia, e sostiene iniziative volte a instaurare una migliore comprensione tra le comunità, anche attraverso attività interculturali e interreligiose. Il *programma Europa per i cittadini* mette a disposizione un forum unico per coinvolgere i cittadini nell'UE³⁵ e continuerà a essere sviluppato per massimizzarne l'impatto mediante attività di finanziamento strategico destinate ai cittadini con il fine di sostenere la promozione della cittadinanza europea e dei valori dell'Unione.³⁶ Il programma offre opportunità di dibattito, riflessione e di lavoro in rete e, in tal modo, promuove l'impegno civico. Ogni anno il programma riunisce più di un milione di cittadini dell'UE in vari progetti, dal livello locale a quello europeo, accrescendo così la sensazione di essere cittadini dell'UE.

³¹ https://europa.eu/youth/volunteering_it.

³² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3062_it.htm.

³³ Regolamento n. 1381/2013 che istituisce un programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza per il periodo 2014-2020 (GU L 354 del 28.12.2013, pag. 62).

³⁴ Tale importo comprende attività volte a sviluppare, identificare e promuovere gli scambi e la diffusione delle migliori pratiche attuate nell'UE a livello locale/regionale/nazionale per favorire un'efficace inclusione e la partecipazione dei cittadini mobili dell'UE alla vita politica e civile del paese dell'UE ospitante (ad esempio attraverso servizi di informazione a sportello unico rivolti ai nuovi arrivati, promuovendo la partecipazione alle elezioni locali di cittadini dell'UE provenienti da altri Stati membri, ecc.).

³⁵ Cfr. lo studio pubblicato di recente dal Parlamento europeo: valutazione dell'attuazione europea, programma "Europa per i cittadini" (2014–2020), PE 581.418, pag. 4.

³⁶ È già stata fornita assistenza, ad esempio, a reti di città e a progetti della società civile che offrono ai cittadini l'opportunità di partecipare concretamente al processo decisionale dell'UE.

Priorità per il 2017-2019: promuovere i valori comuni e i diritti di cittadinanza dell'UE

La Commissione:

1. nel 2017 e nel 2018 condurrà una **campagna di informazione e di sensibilizzazione a livello dell'Unione sui diritti di cittadinanza dell'UE**, compresi la tutela consolare e i diritti elettorali, prima delle elezioni europee del 2019³⁷;
2. interverrà per rafforzare il **servizio volontario europeo** e promuovere i vantaggi e l'integrazione del volontariato nel settore dell'istruzione; entro il 2020, inviterà i primi 100 000 giovani europei a fare volontariato con il **corpo europeo di solidarietà** che offrirà l'opportunità di sviluppare nuove capacità, vivere esperienze significative, fornire un importante contributo alla società nell'UE e offrirà l'opportunità di maturare una straordinaria esperienza e di acquisire competenze preziose all'inizio della loro carriera³⁸;
3. salvaguarderà l'essenza della cittadinanza dell'UE e dei suoi valori intrinseci. Nel 2017/2018 elaborerà una relazione sui **regimi nazionali di concessione della cittadinanza dell'UE agli investitori** che descriverà l'operato della Commissione in tale ambito, le pratiche e le normative nazionali in vigore e fornirà orientamenti agli Stati membri.

3. PROMUOVERE E ACCRESCERE LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI ALLA VITA DEMOCRATICA DELL'UE

Essere un cittadino europeo significa anche godere di diritti politici. Ogni cittadino adulto dell'UE ha diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo. I cittadini mobili dell'UE hanno il diritto di voto nel paese di residenza o nel paese di origine. Tale diritto non è esercitato nel modo più completo possibile³⁹.

Il funzionamento dell'UE si fonda sulla democrazia rappresentativa. Questa richiede trasparenza e una cultura politica accessibile e responsabile, sostenuta da un sistema elettorale efficace e da un elettorato informato e partecipe.

1.3. Accrescere il coinvolgimento dei cittadini nel processo democratico dell'UE

Accrescere il coinvolgimento dei cittadini nel processo democratico dell'UE richiede uno sforzo comune da parte degli Stati membri, comprese le relative autorità locali e regionali, delle istituzioni dell'UE e della società civile.

Nella sua relazione sulle elezioni europee del 2014⁴⁰, la Commissione ha evidenziato la necessità, in vista delle elezioni del 2019, di esaminare le ragioni della persistente bassa affluenza alle urne in alcuni Stati membri e di capire come poter contrastare tale fenomeno. È

³⁷ Tale misura punterà, fra l'altro, a facilitare ai cittadini l'accesso alle informazioni pertinenti presenti nel sito web sulla tutela consolare della Commissione e ad aumentare la consapevolezza del valore dei documenti di viaggio e di identità europei. La campagna si baserà inoltre su altre attività finanziate dall'UE, anche attraverso il programma REC, al fine di raggiungere i giovani mediante canali diversi, compresi i nuovi media.

³⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3062_it.htm.

³⁹ Eurobarometro 2015 sui diritti elettorali.

⁴⁰ COM(2015) 206 final.

più probabile che i cittadini partecipino quando sanno per quali politiche, programmi e partiti politici stanno votando. Tuttavia partecipare non significa solo votare: vuol dire anche assumere un ruolo attivo nel dibattito politico e nella vita dei partiti politici e candidarsi alle elezioni. Si tratta di impegnarsi nelle istituzioni dell'UE e di richiamarle alle loro responsabilità.

I dialoghi con i cittadini e la loro partecipazione alle discussioni online e agli eventi della campagna elettorale dei partiti europei prima delle elezioni del Parlamento europeo del 2014 hanno evidenziato che c'è una richiesta di maggiore interazione con i politici locali, nazionali e dell'UE⁴¹. La maggioranza degli europei ritiene inoltre che l'affluenza alle urne per le elezioni europee sarebbe più alta se gli elettori avessero a disposizione informazioni migliori sull'impatto che l'UE ha sulla loro vita quotidiana e migliori informazioni sulle elezioni parlamentari europee⁴². La Commissione intensificherà i dialoghi con i cittadini e interverrà ulteriormente per spiegare le sue politiche ai cittadini in base a quanto riportato dal Presidente della Commissione, Jean-Claude Juncker, nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 2016.

Incoraggiare l'affluenza alle urne per le elezioni europee è una responsabilità condivisa. Gli Stati membri dovrebbero promuovere la partecipazione alla vita democratica informando meglio i cittadini sui loro diritti di voto alle elezioni locali ed europee⁴³ e rimuovendo gli ostacoli alla loro partecipazione⁴⁴. Inoltre, i cittadini dell'UE, e in particolare quelli che votano in un paese diverso da quello in cui hanno cittadinanza, sarebbero favorevoli a pratiche che rendono più semplice votare a tali elezioni in qualità di cittadini stranieri (ad esempio lettere individuali, iscrizione online alle liste elettorali, voto elettronico)⁴⁵. Tutti i cittadini dell'UE trarrebbero vantaggi da tali pratiche.

In vista delle elezioni europee del 2019, la Commissione organizzerà nel 2018 un evento di alto livello sulla partecipazione democratica con un'attenzione particolare alla promozione delle migliori pratiche per aumentare la partecipazione di giovani e gruppi sottorappresentati e vulnerabili.

1.4. Aumentare la trasparenza – verso un'Unione più democratica

In base al trattato di Lisbona, la Commissione ha intrapreso azioni per migliorare la trasparenza e la democraticità delle elezioni del Parlamento europeo del 2014, anche attraverso la promozione del sistema dei capilista (*Spitzenkandidaten*)⁴⁶.

⁴¹ L'87% dei partecipanti a tali dialoghi ha dichiarato che avrebbe votato alle elezioni europee (relazione della Commissione, I dialoghi con i cittadini quale contributo allo sviluppo di uno spazio pubblico europeo (COM(2014) 173 final).

⁴² Eurobarometro 2015 sui diritti elettorali.

⁴³ Secondo l'Eurobarometro 2015 sulla cittadinanza dell'UE, la maggioranza degli intervistati ha identificato correttamente i propri diritti elettorali a livello europeo (67%) e locale (54%). Anche se tali cifre sono più alte rispetto al 2007, il livello di consapevolezza di tali diritti è leggermente diminuito dal 2012.

⁴⁴ Per i gruppi sottorappresentati e/o vulnerabili quali le persone con disabilità. Si veda anche lo studio pubblicato nell'ottobre 2010 dall'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali sul diritto alla partecipazione politica di persone con problemi di salute mentale e di persone con disabilità intellettive.

⁴⁵ Eurobarometro 2015 sui diritti elettorali. Secondo la consultazione pubblica sulla cittadinanza dell'UE 2015, il 21% dei partecipanti ha affermato di avere incontrato difficoltà nell'esercitare i propri diritti elettorali quando risiedeva in un altro paese dell'UE.

⁴⁶ Raccomandazione della Commissione 2013/142/UE sul rafforzare l'efficienza e la democrazia nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo (GU L 79 del 21.3.2013, pag. 29) e Verso elezioni più democratiche del Parlamento europeo (COM(2014) 196 final).

Le elezioni del Parlamento europeo del 2014 sono state sostanzialmente diverse dalle precedenti, in quanto hanno stabilito un chiaro legame tra i risultati delle elezioni e la scelta del Presidente della Commissione europea.

Nel novembre 2015 il Parlamento europeo ha presentato un'iniziativa legislativa sulle elezioni del Parlamento europeo⁴⁷ volta ad accrescere ulteriormente la dimensione democratica e transnazionale delle elezioni europee e la legittimità democratica del sistema decisionale dell'UE, introducendo ad esempio il principio dei capilista nella legge elettorale dell'UE e migliorando la visibilità dei partiti politici europei⁴⁸. La riforma della legge elettorale rappresenta per l'Unione un'opportunità per diventare più democratica.

Il proposito di far attenere la Commissione alle regole della democrazia verrà inoltre perseguito con la rimozione della norma secondo la quale i Commissari sono tenuti a dimettersi prima di candidarsi alle elezioni europee. Il 23 novembre 2016, la Commissione ha proposto al Parlamento europeo di aggiornare l'accordo quadro del 2010 sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea⁴⁹. Il dialogo aperto con tutte le parti interessate e la sensibilizzazione in vista delle elezioni europee si baseranno sulle nuove caratteristiche delle elezioni introdotte nel 2014.

Infine, anche per rispondere a una richiesta del Parlamento europeo relativa allo svolgimento di un'indagine sull'utilizzo del voto elettronico⁵⁰, la Commissione esaminerà come l'uso degli strumenti della società digitale possa contribuire al dibattito democratico e al miglioramento del processo elettorale e della partecipazione democratica anche per i cittadini mobili dell'UE, per i giovani e per i gruppi sottorappresentati⁵¹.

1.5. Accesso transfrontaliero alle informazioni politiche

I partecipanti alla consultazione pubblica del 2015 sulla cittadinanza dell'UE hanno ritenuto che la mancanza di accesso transfrontaliero alle notizie politiche, in particolare alle piattaforme mediatiche negli altri paesi dell'UE, e la mancanza di copertura mediatica transfrontaliera sulle questioni politiche rappresentassero un problema. Ai cittadini dell'UE che vivono all'estero, tali mancanze rendono difficile seguire le notizie provenienti dal loro paese di origine e, agli altri cittadini, rendono difficile ottenere un punto di vista più ampio sulle notizie e sui dibattiti politici.

La libertà dei mezzi di comunicazione e l'accesso alla pluralità di voci nella società e nei media sono elementi indispensabili per una democrazia sana. Con il suo secondo convegno annuale sui diritti fondamentali incentrato sul pluralismo dei media e sulla democrazia, la Commissione ha riunito le principali parti interessate per discutere come promuovere il dibattito politico sulle questioni fondamentali per le società democratiche attraverso un ambiente mediatico pluralistico. I risultati serviranno da base per le azioni future della Commissione in tale settore⁵².

⁴⁷ Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2015 sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea (P8_TA(2015)0395 – 2015/2035(INL)).

⁴⁸ La proposta è attualmente oggetto di discussione al Consiglio.

⁴⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3929_it.htm.

⁵⁰ Prima relazione interlocutoria della Commissione sull'esecuzione dei progetti pilota e delle azioni preparatorie (2016).

⁵¹ Cfr. <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/rec/topics/rec-rppi-evot-ag-2016.html>.

⁵² Convegno annuale del 2016 sui diritti fondamentali.

Oggi giorno Internet rappresenta la fonte principale da cui la maggior parte dei cittadini, e in particolare le generazioni più giovani, attingono informazioni politiche⁵³. Inoltre, gli europei si servono sempre più di contenuti online mentre si spostano da un paese all'altro. Nell'adempimento alla sua strategia per il mercato unico digitale⁵⁴, la Commissione ha proposto un regolamento che consente ai cittadini di viaggiare all'interno dell'UE portando con sé i contenuti digitali che hanno acquistato o sottoscritto nel paese di origine⁵⁵.

1.6. Aumentare la partecipazione dei cittadini mobili dell'UE nella vita politica

Nonostante i cittadini dell'UE abbiano il diritto di candidarsi alle elezioni locali dello Stato membro in cui vivono alle stesse condizioni dei cittadini del medesimo paese, alcune cariche negli organi esecutivi comunali di alcuni paesi dell'UE sono riservate a chi ha cittadinanza di tali paesi. Le opinioni dei cittadini sul fatto che ciò sia corretto divergono in modo abbastanza uniforme e la Commissione esaminerà la questione nella prossima relazione sulle elezioni locali⁵⁶.

I cittadini non acquisiscono il diritto di voto alle elezioni nazionali o presidenziali quando si trasferiscono in un altro paese dell'UE⁵⁷. I cittadini di alcuni paesi dell'UE potrebbero inoltre venire privati del loro diritto di voto alle elezioni nazionali del paese di origine (privazione del diritto di voto) per aver vissuto in un altro paese dell'UE per un certo periodo di tempo⁵⁸. I cittadini non dovrebbero essere svantaggiati in seguito all'esercizio del loro diritto alla libera circolazione. Nel 2014 la Commissione⁵⁹ ha invitato gli Stati membri in questione a consentire ai loro cittadini che esercitano il diritto alla libera circolazione di mantenere il diritto di voto alle elezioni nazionali, nel caso in cui dimostrino un interesse costante per la vita politica del loro paese. La Commissione continuerà a monitorare gli sviluppi negli Stati membri pertinenti e prenderà in considerazione i provvedimenti opportuni per incoraggiarli a individuare soluzioni equilibrate. Esaminerà inoltre quali possibilità hanno i cittadini di un altro Stato membro dell'UE che hanno esercitato il loro diritto alla libera circolazione di votare alle elezioni nazionali del paese in cui vivono.

Priorità per il 2017-2019: promuovere e accrescere la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'UE

La Commissione:

1. intensificherà i **dialoghi con i cittadini** e incoraggerà i dibattiti pubblici, per migliorare la comprensione dei cittadini dell'impatto dell'UE sulla loro vita quotidiana e per stimolare, con essi, uno scambio di opinioni;

⁵³ Consultazione pubblica del 2015 sulla cittadinanza dell'UE.

⁵⁴ COM(2015) 192 final.

⁵⁵ COM(2015) 627 final.

⁵⁶ Oltre otto partecipanti su dieci alla consultazione pubblica del 2015 sulla cittadinanza dell'UE hanno ritenuto che i cittadini dell'UE provenienti da altri Stati membri dovrebbero poter diventare membri dell'organo esecutivo di un comune, mentre gli intervistati all'Eurobarometro 2015 sui diritti elettorali erano divisi sul punto in questione.

⁵⁷ Il 64% degli intervistati per l'Eurobarometro 2015 sulla cittadinanza dell'UE ha ritenuto giustificato il fatto che i cittadini dovessero acquisire il diritto di voto alle elezioni nazionali.

⁵⁸ Il 67% degli intervistati per l'Eurobarometro 2015 sulla cittadinanza dell'UE non ha ritenuto giustificato il fatto che i cittadini potessero perdere il diritto di voto alle elezioni nazionali nel proprio paese di origine.

⁵⁹ Raccomandazione che affronta le conseguenze della privazione del diritto di voto dei cittadini dell'Unione che esercitano il diritto alla libera circolazione (2014/53/UE, GU L 32 dell'1.2.2014, pag. 34).

2. presenterà nel 2017 una relazione sull'applicazione del **diritto dell'UE in materia di elezioni locali** per accertarsi che i cittadini dell'UE possano effettivamente esercitare i loro diritti di voto a livello locale;
3. nel 2018 **promuoverà le migliori pratiche che aiutano i cittadini a votare e a candidarsi alle elezioni europee**, comprese quelle sul mantenimento del diritto di voto in caso di trasferimento in un altro Stato membro e sull'accesso transfrontaliero alle notizie politiche, al fine di favorire l'affluenza alle urne e un'ampia partecipazione democratica in vista delle elezioni europee del 2019⁶⁰.

4. SEMPLIFICARE LA VITA QUOTIDIANA DEI CITTADINI DELL'UE

Da quando la libera circolazione è stata sancita dai trattati 60 anni fa, in Europa è diventato più semplice vivere, lavorare, studiare e viaggiare all'estero⁶¹. Più di 15 milioni di europei risiedono in un altro paese dell'UE⁶². La libera circolazione offre ai cittadini dell'UE l'opportunità di viaggiare, studiare, fare affari, lavorare e vivere in altri paesi dell'UE. Secondo i sondaggi, i cittadini dell'UE, in particolar modo i giovani, considerano la libera circolazione come il risultato più positivo ottenuto dall'UE⁶³. La considerano un vantaggio sia in termini personali che per le economie dei loro paesi⁶⁴.

Ad ogni modo, gli europei possono ancora incontrare difficoltà se si trasferiscono o se vivono in un altro paese dell'UE⁶⁵. Alcune difficoltà sono di carattere legale, altre di carattere procedurale e altre ancora di carattere tecnologico, ma spesso un cambiamento relativamente piccolo basta per fare una grande differenza.

1.7. Ridurre la burocrazia e informare i cittadini

I partecipanti alla consultazione pubblica del 2015 sulla cittadinanza dell'UE hanno affermato di avere incontrato difficoltà relative soprattutto alle procedure amministrative poco chiare o lunghe, alla mancanza di informazioni sufficienti e all'accesso ai servizi privati. Hanno inoltre

⁶⁰ Tali migliori pratiche dovranno anche considerare gli strumenti di democrazia elettronica, le modalità di voto a distanza (ad esempio il voto elettronico) e l'accesso transfrontaliero alle informazioni politiche e punteranno a contrastare la bassa percentuale dei votanti.

⁶¹ L'europeizzazione della vita quotidiana per un'ampia parte di cittadini europei è maggiore di quanto non si creda. Ad esempio più del 50% dei cittadini dell'UE “comunica regolarmente via telefono, internet, e-mail o posta con familiari e/o amici all'estero”, “ha visitato almeno un altro Stato membro dell'UE negli ultimi due anni”, “guarda la TV in una lingua straniera” o sente di “conoscere almeno un altro paese dell'UE”. (Progetto di ricerca EUCROSS finanziato dall'UE).

⁶² http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/it.

⁶³ Eurobarometro standard autunno 2016 sulla cittadinanza dell'UE. La “libera circolazione di persone, merci e servizi all'interno dell'UE” è in cima alla lista dei risultati più positivi dell'UE per il 56% degli intervistati, prima della “pace tra gli Stati membri dell'UE”. Inoltre, l'81% degli europei sono a favore della “libera circolazione dei cittadini dell'UE, che possono vivere, lavorare, studiare ed esercitare attività commerciali ovunque nell'UE. In tutti i paesi la libertà di movimento è sostenuta da una maggioranza degli intervistati.

⁶⁴ Eurobarometro 2015 sulla cittadinanza dell'UE. Il 71% concorda con l'assunto che la libera circolazione delle persone all'interno dell'UE porti vantaggi generali all'economia del loro paese. Anche nella consultazione pubblica del 2015 sulla cittadinanza dell'UE l'ampia maggioranza degli intervistati ritiene che trasferirsi in un altro paese dell'UE si traduca in una diversità culturale, favorisca la comprensione reciproca e porti nuove competenze e conoscenze.

⁶⁵ Come dimostrato, ad esempio, dai reclami ricevuti tramite SOLVIT e “La tua Europa”.

segnalato difficoltà nella comunicazione tra le autorità pubbliche e con il sistema sanitario⁶⁶. È necessario continuare a lavorare per semplificare l'esercizio dei diritti di libera circolazione dei cittadini dell'UE.

1.7.1. Informare e prestare assistenza ai cittadini dell'UE riguardo ai trasferimenti in un altro Stato membro

Prima di decidere di trasferirsi in un altro paese dell'UE (o di ritornare nel paese di origine dopo aver vissuto altrove nell'UE), la maggior parte degli europei usa Internet per cercare le informazioni e l'assistenza di cui hanno bisogno per poter, ad esempio, lavorare, studiare, viaggiare, vivere o andare in pensione in un altro Stato membro⁶⁷. Nella pratica, le informazioni disponibili online sono spesso difficili da trovare, incomplete, poco comprensibili, imprecise, superate o non consultabili e non corrispondono sempre alle esigenze degli utenti. La maggioranza degli europei afferma che sarebbe più semplice trasferirsi e vivere in un altro paese dell'UE se le autorità fornissero informazioni e un'assistenza adattate alle esigenze individuali tramite portali unici e se potessero sbrigare le formalità amministrative online. Il nuovo regolamento EURES (UE) 2016/589 rende più facile mettere in contatto le persone in cerca di lavoro e i datori di lavoro dei diversi paesi⁶⁸. Anche una migliore cooperazione tra autorità nazionali renderebbe più semplici le formalità⁶⁹.

Nella strategia per il mercato unico digitale, la Commissione si è impegnata a creare un sistema di informazione di facile utilizzo per cittadini e imprese, ampliando e integrando i portali nazionali ed europei⁷⁰. La strategia per il mercato unico ha anche sostenuto lo "sportello digitale unico" che intende fornire online "tutto ciò di cui gli imprenditori e i cittadini hanno bisogno" per concludere affari oltre confine e/o spostarsi, fare acquisti, lavorare, studiare o risiedere in un altro paese del mercato unico dell'UE. Lo sportello si baserà sui portali, sui punti di contatto⁷¹ e sulle reti per la soluzione di problemi e per l'assistenza esistenti, avrà l'obiettivo di ampliarli, migliorarli e collegarli meglio per consentire a cittadini e imprese di avere accesso online ai servizi per la risoluzione dei problemi e per la fornitura di assistenza efficace, esaustiva e di alta qualità nonché a procedure efficienti.

Per un mercato unico digitale connesso è necessario l'ulteriore sviluppo e la creazione di servizi di e-government coesi, facili da usare e incentrati sull'utente per quei cittadini che vogliono studiare, lavorare, vivere e andare in pensione o costituire e dirigere un'impresa ovunque nell'UE. La Commissione sta anche vagliando la possibilità di applicare il principio "una tantum", affinché i cittadini e le imprese non debbano fornire più di una volta alle

⁶⁶ Nel 2014 la grande maggioranza dei problemi incontrati dai cittadini che hanno utilizzato SOLVIT concernevano questioni relative alla sicurezza sociale, seguite da questioni relative alla libera circolazione. Cfr. http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm.

⁶⁷ Il 73% dei partecipanti alla consultazione pubblica del 2015 sulla cittadinanza dell'UE ha affermato che le principali fonti di informazioni consultate prima di trasferirsi in un altro paese dell'UE erano i siti web delle autorità pubbliche, fra cui le autorità regionali e locali, del paese di destinazione.

⁶⁸ Regolamento (UE) 2016/589, del 13 aprile 2016, relativo a una rete europea di servizi per l'impiego (EURES), all'accesso dei lavoratori ai servizi di mobilità e a una maggiore integrazione dei mercati del lavoro (GU L 107 del 22.4.2016, pag. 1).

⁶⁹ Consultazione pubblica del 2015 sulla cittadinanza dell'UE e consultazione pubblica del 2016 sullo sportello digitale unico.

⁷⁰ COM(2015) 192 final.

⁷¹ Fra cui La tua Europa, gli sportelli unici, gli sportelli "prodotti" e gli sportelli "prodotti edili".

amministrazioni pubbliche le stesse informazioni⁷². Ciò ridurrebbe ulteriormente gli oneri amministrativi per i cittadini⁷³.

1.7.2. Ridurre la burocrazia relativa ai documenti pubblici dei cittadini

Per potersi sposare o per ottenere un lavoro in un altro paese dell'UE, i cittadini devono spesso affrontare formalità lunghe e costose. Per affrontare tale problema, nel luglio 2016 l'UE ha adottato un regolamento⁷⁴ volto a mettere fine a queste pratiche burocratiche e ad aiutare i cittadini a trasferirsi più facilmente in un altro paese dell'UE. Dopo che i paesi dell'UE avranno attuato tutte le misure necessarie⁷⁵, i cittadini potranno presentare in uno Stato membro i documenti pubblici (come ad esempio i certificati di nascita, di matrimonio o di morte) rilasciati in un altro paese dell'UE senza necessità di ottenere un timbro ("apostille") che dimostri l'autenticità dei documenti. Inoltre, attraverso l'utilizzo di moduli standard multilingue che la Commissione finirà di sviluppare con gli Stati membri nel 2017, i cittadini non avranno più bisogno di fornire sempre le traduzioni dei loro documenti pubblici.

1.7.3. Semplificare il diritto di famiglia

Dato che nell'UE il numero di famiglie internazionali è in aumento⁷⁶, cresce di pari passo la possibilità di controversie transfrontaliere su questioni familiari. Le sofferenze causate da divorzi, separazioni legali o decessi possono venire aggravate da questioni di diritto di famiglia, spesso complesse, riguardanti la proprietà e la responsabilità genitoriale. Risolvere tali questioni all'estero può risultare anche più complesso e rendere la vita dei cittadini dell'UE particolarmente difficile. Sono stati fatti importanti passi in avanti verso la semplificazione e verso una maggiore chiarezza giuridica per le famiglie internazionali che attraversano momenti difficili e sono state adottate nuove proposte sulla protezione dei minori nelle controversie familiari transfrontaliere.

Le norme sulle successioni internazionali⁷⁷ aiutano le famiglie internazionali a stabilire quale tribunale sarà competente e quale legge si applicherà alla loro successione, ad esempio nel caso in cui la persona deceduta ha vissuto in un paese dell'UE diverso dal paese di origine o nel caso in cui aveva gli eredi o i beni in altri paesi dell'UE. I cittadini trarranno vantaggio dal "certificato successorio europeo", che consentirà a eredi, legatari, esecutori testamentari e amministratori dell'eredità di dimostrare il loro status e di esercitare i loro diritti e poteri in tutta l'UE. Per colmare le lacune rimanenti concernenti quelle coppie internazionali che devono affrontare situazioni giuridiche poco chiare in caso di divorzio o morte del partner,

⁷² Il piano d'azione dell'UE per l'e-government 2016-2020 comprende azioni che sperimentano il principio "una tantum" (COM(2016) 179 final). Cfr. anche il regolamento (UE) n. 910/2014 del 23 luglio 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno (GU L 257 del 28.8.2014, pag. 73).

⁷³ Le amministrazioni pubbliche riutilizzano le informazioni su cittadini e imprese in loro possesso senza richiederle solo nel 48% dei casi.

⁷⁴ Regolamento (UE) n. 2016/1191, del 6 luglio 2016, che promuove la libera circolazione dei cittadini semplificando i requisiti per la presentazione di alcuni documenti pubblici nell'Unione europea (GU L 200 del 26.7.2016, pag. 1).

⁷⁵ Hanno due anni e mezzo per farlo a partire dall'entrata in vigore il 15 agosto 2016.

⁷⁶ Il numero stimato di famiglie internazionali, pari a 16 milioni, è in aumento.

⁷⁷ Regolamento (UE) n. 650/2012, del 4 luglio 2012, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e all'accettazione e all'esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo (GU L 201 del 27.7.2012, pag. 107).

due regolamenti adottati nel giugno 2016⁷⁸ aiuteranno le coppie internazionali, sposate o in un'unione registrata, a gestire i loro beni e a distribuirli in caso di divorzio o morte del partner⁷⁹.

Nel giugno 2016, al fine di migliorare il funzionamento delle norme esistenti sulle questioni relative alla responsabilità genitoriale quali, ad esempio, la custodia, il diritto di visita e la sottrazione di minori da parte di un genitore, la Commissione ha proposto nuove norme semplificate da cui trarranno diretto giovamento molti bambini e famiglie⁸⁰. Una volta adottate, tali norme velocizzeranno le procedure, minimizzeranno disagi e incertezza e terranno in considerazione il miglior interesse dei bambini. A tale proposito, la Commissione continuerà inoltre a sostenere l'adesione di Stati terzi alla convenzione dell'Aia del 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, al fine di tutelare i bambini dagli effetti negativi di una sottrazione da parte di un genitore.

1.8. Rendere più facile per i cittadini vivere, lavorare e viaggiare nell'UE

Molti europei che si trasferiscono in un altro paese dell'UE lo fanno perché vogliono studiare o lavorare in quel paese⁸¹. Sempre più giovani in Europa sono disposti a migliorare le loro capacità e competenze studiando, formandosi o facendo volontariato in un altro paese dell'UE, sia durante gli studi che all'inizio della carriera professionale. Gli europei sono in gran parte convinti che esperienze transfrontaliere di volontariato, educazione e formazione possano migliorare il loro potenziale e le loro prospettive di carriera⁸².

1.8.1. Aumentare le opportunità per studenti, tirocinanti, insegnanti e altri lavoratori

Il lavoro svolto con gli Stati membri nel 2016 al fine di presentare la nuova agenda per le competenze per l'Europa promuoverà la corrispondenza e lo sviluppo delle competenze e sosterrà un migliore riconoscimento delle qualifiche: ciò contribuirà a rimuovere gli ostacoli per i lavoratori, gli studenti e i tirocinanti nell'UE. Le consultazioni pubbliche hanno suggerito che secondo gli europei una piattaforma contenente offerte di tirocinio e apprendistato o un servizio di collocamento transfrontaliero aiuterebbe ulteriormente i giovani a cercare opportunità non strettamente relative all'occupazione (o prima di cercare un posto di lavoro). La mobilità transfrontaliera degli insegnanti può avvantaggiare sia studenti che insegnanti, i quali possono condividere le buone pratiche con i loro colleghi. Un altro modo di avvantaggiare gli studenti è quello di offrir loro l'opportunità di partecipare a seminari con personale proveniente da aziende di altri paesi⁸³.

Il sito "School Education Gateway" è una piattaforma online che ha come obiettivo quello di collegare insegnanti e altri operatori dell'istruzione a livello transfrontaliero e fornire loro

⁷⁸ Regolamento (UE) 2016/1103 del Consiglio, del 24 giugno 2016, che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi (GU L 183 dell'8.7.2016, pag. 1); e regolamento (UE) 2016/1104 del Consiglio, del 24 giugno 2016, che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate (GU L 183 dell'8.7.2016, pag. 30).

⁷⁹ I regolamenti concedono agli Stati membri 30 mesi per attuare tutte le misure necessarie affinché le coppie internazionali possano godere dei benefici ivi previsti.

⁸⁰ COM(2016) 411 final.

⁸¹ Secondo la consultazione pubblica del 2015 sulla cittadinanza dell'UE, la maggioranza dei partecipanti si è trasferita in un altro stato dell'UE per motivi di lavoro (66%). Una quantità analoga di partecipanti (64%) si è trasferita in un altro stato dell'UE per studiare o fare volontariato.

⁸² Consultazione pubblica del 2015 sulla cittadinanza dell'UE.

⁸³ *Ibidem*.

opportunità per condividere e apprendere pratiche e politiche diverse nonché per sviluppare una comunità professionale. La “Teacher Academy” aiuta gli insegnanti offrendo corsi online personalizzati che forniscono un contesto vitale per sviluppare approcci pedagogici in Europa. A essi si aggiunge il portale “Open Education Europe” che raccoglie i contenuti e le discussioni sul potenziale dei materiali e delle tecnologie digitali per migliorare l’insegnamento e l’apprendimento. Lo scopo è offrire uno spazio per discutere, apprendere, condividere, porre domande e trarre ispirazione.

Le qualifiche professionali rappresentano un altro settore in cui le norme modernizzate accresceranno le opportunità per i cittadini dell’UE⁸⁴. Almeno il 21 % della forza lavoro nell’UE (50 milioni di persone) è impiegato nel settore delle professioni regolamentate⁸⁵. Nel 2014, oltre 20 000 persone in possesso di una qualifica professionale ottenuta in uno Stato membro dell’UE si sono fatte riconoscere la qualifica in un altro paese dell’UE. Inoltre, a partire dal gennaio 2016, cinque categorie di professionisti⁸⁶ hanno potuto esercitare la loro professione più liberamente in altri paesi dell’UE grazie alla prima procedura elettronica a livello UE per ottenere il riconoscimento delle qualifiche professionali (tessera professionale europea). La tessera semplifica le procedure di riconoscimento delle qualifiche professionali in altri paesi dell’UE.

1.8.2. Rendere ancora più facile vivere e viaggiare nell’UE

Quando i cittadini che hanno lavorato in diversi paesi dell’UE vanno in pensione e vogliono conoscere i loro diritti pensionistici o quando i lavoratori ricevono stipendi e agevolazioni in altri paesi dell’UE, possono venire coinvolte diverse autorità pubbliche nel paese stesso e oltre i confini nazionali, e ciò richiede coordinamento per stabilire quali norme applicare alle persone interessate. Per facilitare il coordinamento e prevenire le frodi, la Commissione sta già lavorando assieme agli Stati membri per consentire uno scambio interamente elettronico tra le autorità **di sicurezza sociale** dei diversi paesi⁸⁷.

I conti bancari sono indispensabili per tutti i cittadini in quanto consentono loro di ricevere stipendi, agevolazioni, pensioni e consentono di pagare le bollette. Tuttavia alcuni cittadini, ad esempio studenti e lavoratori a breve termine, incontrano difficoltà ad aprire un conto bancario in un altro paese dell’UE. Dal 18 settembre 2016 tutti i cittadini dell’UE hanno il diritto di aprire un **conto bancario di base**⁸⁸ anche se non vivono nel paese dell’UE dove è situata la banca e indipendentemente dalla loro situazione finanziaria⁸⁹. Nonostante i significativi progressi ottenuti negli ultimi anni, sono necessari ulteriori sforzi prima che

⁸⁴ Direttiva 2013/55/UE, del 20 novembre 2013, recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (GU L 354 del 28.12.2013, pag. 132).

⁸⁵ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2015/regulated_professions_20151126.pdf.

⁸⁶ Infermieri responsabili dell’assistenza generale, fisioterapisti, farmacisti, agenti immobiliari e guide di montagna.

⁸⁷ Nel quadro del progetto per lo scambio elettronico di informazioni previdenziali (“Electronic Exchange of Social Security Information”, EESSI), che intende sviluppare un sistema informatico che permetta tali scambi.

⁸⁸ Direttiva 2014/92 (UE), del 23 luglio 2014, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull’accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base (GU L 214 del 28.8.2014, pag. 214).

⁸⁹ Anche le persone con disabilità possono incontrare difficoltà ad accedere ai servizi bancari. La proposta di un atto europeo sull’accessibilità, presentata dalla Commissione nel 2015, mira a migliorare l’accessibilità di prodotti e servizi armonizzando i requisiti nell’UE (COM(2015) 615 final).

servizi finanziari quali assicurazioni, mutui e prestiti, che giocano un ruolo importante nella vita quotidiana dei cittadini dell'UE, possano essere comprati e venduti all'interno dell'UE senza difficoltà⁹⁰. Verrà proposto un piano d'azione sui servizi finanziari al dettaglio che consenta ai cittadini di beneficiare di prodotti migliori e di una maggiore scelta indipendentemente da età, competenze e paese di residenza.

La normativa dell'UE aiuta i cittadini a ricevere cure mediche in un altro paese dell'UE e a venire rimborsati. Per i pazienti, il diritto dell'UE prevede una scelta più ampia di servizi sanitari, maggiori informazioni e un riconoscimento più semplice delle prescrizioni fra gli Stati. La consapevolezza dei cittadini sul loro diritto di accedere all'**assistenza sanitaria** in un altro paese dell'UE rimane bassa.⁹¹ Meno di due cittadini su dieci si sente informato sui propri diritti in tale ambito⁹² e pertanto la Commissione sta lavorando a stretto contatto con gli Stati membri e i loro punti di contatto nazionali per condurre un'opera di sensibilizzazione sul diritto dei cittadini all'assistenza sanitaria transfrontaliera.

Nel 2014, gli europei hanno effettuato 214 milioni di viaggi transfrontalieri verso un altro paese dell'UE. Molti cittadini dell'UE **viaggiano** per lavoro o fanno i pendolari tra i paesi dell'UE. I servizi di informazione per i viaggi multimodali in tutta l'Unione europea aiuterebbero i cittadini europei nella pianificazione di tali viaggi e spostamenti. Attualmente i viaggi multimodali in Europa sono complicati e richiedono molto tempo, soprattutto se paragonati con gli spostamenti in auto. Pianificare un viaggio porta a porta richiede una combinazione di numerosi servizi d'informazione sul viaggio e i viaggiatori non sono sempre in grado di gestire i disagi in modo efficace. Le informazioni per i viaggi multimodali dovrebbero idealmente fornire ai viaggiatori un'ampia gamma di opzioni di viaggio e consentire loro di scegliere, ad esempio, i tragitti più veloci ed economici, quelli più rispettosi dell'ambiente o i più accessibili per le persone a mobilità ridotta e di ottenere rimborsi in caso di ritardo.

I cittadini nell'UE sono tutelati da una serie di **diritti dei passeggeri**, indipendentemente dal fatto che viaggino in aereo, treno, nave o autobus, ma per le persone a mobilità ridotta e/o con disabilità viaggiare è spesso più difficile. La maggioranza degli europei ritiene che l'UE dovrebbe garantire e sostenere l'accessibilità delle infrastrutture di trasporto (aeroporti, stazioni ferroviarie o degli autobus) e fornire informazioni sull'accessibilità nei siti web delle società. Una valutazione della Commissione⁹³ sull'attuale normativa dell'UE in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario ha evidenziato aree particolari da migliorare e i motivi di preoccupazione relativi sia alle disposizioni legislative che alla loro applicazione. La Commissione sta quindi considerando diverse opzioni per migliorare tale situazione.

Priorità per il 2017-2019: rendere più facile per i cittadini vivere, lavorare e viaggiare nell'UE

La Commissione:

1. presenterà una proposta relativa alla creazione di uno **“sportello digitale unico”** per fornire ai cittadini un accesso online semplice ai servizi di assistenza, di informazione e per la risoluzione di problemi nonché la possibilità di espletare procedure amministrative online in situazioni transfrontaliere collegando i servizi e i contenuti nazionali e dell'UE

⁹⁰ Libro verde sui servizi finanziari al dettaglio (COM(2015) 630 final).

⁹¹ COM(2015) 421 final.

⁹² E solo uno su dieci è al corrente del fatto che i punti di contatto nazionali sono stati istituiti per fornire ai pazienti informazioni sui loro diritti e su questioni in materia di qualità e sicurezza.

⁹³ COM(2013) 587 final.

pertinenti affinché siano facili da usare, incentrati sull'utente e coesi; valuterà inoltre la riduzione della burocrazia nelle amministrazioni nazionali richiedendo ai cittadini di fornire solo una volta i loro dati;

2. agevolerà e promuoverà ulteriormente i **viaggi multimodali in tutta l'UE** al fine di rendere la mobilità dei cittadini dell'UE più efficiente e semplice, attraverso la indicazione dettagliata dei servizi di informazione per i viaggi multimodali in tutta l'Unione europea e attraverso alcuni miglioramenti apportati all'interoperabilità e alla compatibilità di sistemi e servizi.

5. RAFFORZARE LA SICUREZZA E PROMUOVERE L'UGUAGLIANZA

1.9. Affrontare le minacce alla sicurezza e proteggere i cittadini

L'Europa sta affrontando minacce alla sicurezza complesse, spesso transfrontaliere, e la grande maggioranza degli europei pensa che per affrontarle siano necessarie più azioni comuni dell'UE⁹⁴. La libera circolazione all'interno dell'UE, tanto apprezzata dai cittadini dell'UE, richiede anche misure per proteggere i confini esterni e per combattere e prevenire la criminalità. Inoltre, l'area Schengen rende possibile l'attraversamento delle frontiere interne senza controlli personali, favorendo interazioni più facili e frequenti fra i cittadini dell'UE. Tuttavia, il mantenimento della sicurezza in un'Europa aperta rappresenta una sfida che in anni recenti si è rivelata particolarmente complessa.

1.9.1. Affrontare le minacce alla sicurezza nel settore della giustizia e dei diritti fondamentali basandosi sulla fiducia reciproca

L'attuazione dell'agenda europea sulla sicurezza⁹⁵, la creazione di un'Unione della sicurezza europea efficace e autentica⁹⁶ e una migliore protezione dei confini esterni dell'UE possono fornire una risposta adeguata, realistica e concreta alle preoccupazioni in materia di sicurezza dei cittadini, nel pieno rispetto delle libertà, dei diritti fondamentali e dei valori europei.

La Commissione europea ha già introdotto e proporrà ulteriori iniziative volte a sostenere il potenziamento, la modernizzazione e l'interoperabilità del quadro di sicurezza dell'UE [**sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS)**⁹⁷, **sistema europeo di informazione e autorizzazione per i viaggi (ETIAS)**⁹⁸, traffico illecito di armi da fuoco, aggiornamenti al sistema d'informazione Schengen (SIS), dati dei codici di prenotazione (PNR)]. Il nucleo di tali iniziative è la sicurezza dei cittadini, da accrescere attraverso l'aumento della fiducia tra gli attori dell'Unione pertinenti, l'incremento della cooperazione operativa transfrontaliera tra le autorità nazionali incaricate dell'applicazione della legge e attraverso il miglioramento dell'utilizzo e dello scambio di informazioni e intelligence a tutti i livelli per affrontare la minaccia del terrorismo.

⁹⁴ Percezioni e aspettative, lotta contro il terrorismo e la radicalizzazione, Eurobarometro speciale del Parlamento europeo sugli europei nel 2016 (giugno 2016).

⁹⁵ COM(2015) 185 final.

⁹⁶ Attuare l'Agenda europea sulla sicurezza per combattere il terrorismo e preparare il terreno per l'Unione della sicurezza (COM(2016) 230 final).

⁹⁷ COM(2016) 7 final.

⁹⁸ COM(2016) 731 final.

Nel dicembre 2016, la Commissione ha adottato un **piano d'azione sulla sicurezza dei documenti**⁹⁹ che definisce azioni specifiche per migliorare la sicurezza dei documenti di viaggio. Una delle azioni è relativa alle frodi e alle falsificazioni di **carte di identità nazionali** emesse dagli Stati membri e di **documenti di soggiorno** dei cittadini dell'UE e dei loro familiari che risiedono in un altro Stato membro. I cittadini dell'UE e i membri delle loro famiglie che vivono o lavorano nell'UE possono infatti incontrare difficoltà connesse all'utilizzo di tali documenti¹⁰⁰. Attualmente la gamma di carte e documenti di questo tipo, con livelli di sicurezza che variano in modo significativo, è ampia e ciò si traduce in difficoltà pratiche per i cittadini. Carte di identità e documenti di soggiorno più sicuri e facilmente riconoscibili renderebbero più facile per i cittadini l'esercizio dei loro diritti di cittadinanza dell'UE. Le autorità pubbliche, comprese le autorità di frontiera, e le imprese (quali negozi, banche, aziende di servizio pubblico, ecc.) accetterebbero più facilmente tali documenti. Allo stesso tempo, verrebbe limitato il rischio di frodi e di falsificazioni. In tale prospettiva, la Commissione sta attualmente valutando diverse strategie di intervento, compresa una possibile armonizzazione delle caratteristiche inerenti alla sicurezza, per favorire il superamento delle difficoltà pratiche incontrate dai cittadini e quindi facilitare la loro libera circolazione¹⁰¹.

1.9.2. Proteggere i cittadini dell'UE all'estero

Le crisi o le situazioni di emergenza individuali all'estero possono comportare disagi e rischi particolari per i cittadini che non hanno vicino le autorità del loro paese d'origine. Il diritto alla tutela consolare¹⁰² è una preziosa garanzia supplementare per i cittadini dell'UE che si trovano ad avere bisogno di assistenza in un paese al di fuori dell'UE nel quale il loro paese non è rappresentato. In seguito a una proposta della Commissione del 2011, il 20 aprile 2015 è stata adottata una direttiva¹⁰³ volta a chiarire quando e come i cittadini dell'UE possono ricevere aiuto e come i paesi dell'UE dovrebbero coordinarsi e cooperare tra loro e con l'Unione per assicurare un'efficace tutela ai cittadini dell'UE non rappresentati. Gli Stati membri hanno tempo fino a maggio 2018 per attuare tali norme. La Commissione sostiene gli Stati membri nel loro sforzo volto a garantire un recepimento puntuale e corretto della direttiva. Allo stesso tempo, la Commissione continua a inserire e a negoziare clausole di consenso negli accordi bilaterali con diversi paesi terzi per garantire che questi siano d'accordo sul fatto che i paesi dell'UE rappresentati forniscano assistenza ai cittadini di altri paesi dell'UE senza rappresentanza.

La tutela consolare comprende l'assistenza in caso di arresto o detenzione oppure in caso di incidente o malattia grave. Tuttavia, la causa più frequente per la quale i cittadini dell'UE richiedono assistenza al di fuori dell'UE è il furto, la perdita, la distruzione o l'indisponibilità temporanea del loro passaporto. In tali casi, i cittadini hanno bisogno di un documento di viaggio provvisorio per il viaggio di ritorno nel paese di origine¹⁰⁴. Le norme esistenti a livello dell'UE che istituivano un formato comune per tali documenti di viaggio provvisori

⁹⁹ COM(2016) 790 final.

¹⁰⁰ Relazione 2013 sulla cittadinanza dell'UE.

¹⁰¹ Rafforzare la sicurezza in un mondo di mobilità: un migliore scambio di informazioni nella lotta al terrorismo e frontiere esterne più solide (COM(2016) 602 final); nonché COM(2016) 790 final.

¹⁰² Tale diritto è garantito dall'articolo 20, paragrafo 2, lettera c), e dall'articolo 23, paragrafo 2, del TFUE.

¹⁰³ Direttiva (UE) 2015/637 sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi e che abroga la decisione 95/553/CE (GU L 106 del 24.4.2015, pag. 1).

¹⁰⁴ Il rilascio di documenti di viaggio provvisori si rivela nella pratica la forma più frequente di assistenza fornita dagli Stati membri ai cittadini dell'UE non rappresentati (più del 60% dei casi).

risalgono al 1996¹⁰⁵ e devono essere aggiornate¹⁰⁶. Alcuni Stati membri non utilizzano il formato comune per ragioni di sicurezza. La Commissione valuterà le possibilità di modernizzazione delle **norme sui documenti di viaggio provvisori (DVP) per i cittadini dell'UE non rappresentati**, comprese le caratteristiche di sicurezza del formato europeo comune per i DVP, al fine di garantire che i cittadini possano effettivamente esercitare il loro diritto alla tutela consolare.

I cittadini dell'UE e i loro familiari che sono cittadini di paesi terzi potrebbero inoltre trovarsi in situazioni in cui non sono rappresentati e hanno bisogno di assistenza da parte delle autorità di un altro paese dell'UE mentre viaggiano nell'UE. Tali circostanze non sono attualmente previste dalla direttiva e la Commissione valuterà pertanto la situazione dei **cittadini dell'UE non rappresentati in difficoltà all'interno dell'UE** e stabilirà se siano necessarie ulteriori iniziative per garantirne la tutela¹⁰⁷.

1.10. Proteggere tutti i cittadini e promuovere l'uguaglianza e la non discriminazione

1.10.1. Proteggere e sostenere le vittime e i testimoni

Nell'UE ogni anno milioni di persone sono vittime di reati. Secondo una normativa dell'UE, tutte le vittime di tutti i reati godono dei diritti fondamentali indipendentemente da dove, nell'UE, abbia avuto luogo il reato o si svolga il procedimento penale. I cittadini dell'UE godono inoltre ormai di un **migliore accesso alla giustizia** dopo che il Parlamento e il Consiglio hanno approvato una normativa sulla presunzione d'innocenza, sulla tutela dei bambini e sull'assistenza legale nei procedimenti penali. La Commissione continuerà a monitorare la situazione per garantire che le norme dell'UE, in particolare la direttiva del 2012 sui diritti delle vittime¹⁰⁸ e la direttiva anti-tratta del 2011¹⁰⁹, vengano applicate correttamente affinché le vittime possano fare concretamente completo affidamento sui loro diritti.

Per quanto riguarda, in particolare, la violenza contro le donne, quasi la totalità degli europei (96 %) ritiene che la violenza domestica contro le donne sia inaccettabile¹¹⁰ ma ancora ampiamente diffusa. La Commissione sta dando il via a un anno di azioni mirate volte a promuovere il suo impegno nell'eradicazione di tutte le forme di violenza contro donne e ragazze e nella riduzione della disuguaglianza di genere¹¹¹. L'obiettivo è unire tutti gli sforzi all'interno dell'UE e coinvolgere tutte le parti interessate – Stati membri, addetti ai lavori e ONG – per combattere collettivamente la violenza contro le donne. La Commissione sta

¹⁰⁵ Decisione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio del 25 giugno 1996: GU L 168 del 6.7.1996, pag. 4-11.

¹⁰⁶ Anche in vista dell'entrata in vigore dell'articolo 23, paragrafo 2, del TFUE e della direttiva 2015/637/UE.

¹⁰⁷ Le norme dell'UE in materia di tutela consolare (articolo 20, paragrafo 2, lettera c), l'articolo 23 del TFUE nonché la direttiva (UE) 2015/637) si applicano solo al di fuori dell'UE.

¹⁰⁸ Direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2001/220/GAI (GU L 315 del 14.11.2012, pag. 57).

¹⁰⁹ Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI (GU L 101 del 15.4.2011, pag. 1)

¹¹⁰ Eurobarometro speciale 449 – Violenza di genere – Novembre 2016.

¹¹¹ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-3945_it.htm.

anche promuovendo l'adesione dell'Unione alla convenzione del Consiglio d'Europa volta a prevenire e combattere la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica ("convenzione di Istanbul").

1.10.2. Promuovere l'uguaglianza e la non discriminazione

Nonostante gli sforzi per eliminare la discriminazione, dal 2012 c'è stato un chiaro aumento nel numero di europei che dichiarano di aver subito qualche forma di discriminazione o di molestia¹¹². Per colmare le lacune della protezione contro la discriminazione, compresa quella che si basa sulla religione o sulle convinzioni personali, sulla disabilità, sull'età oppure sull'orientamento sessuale, e per garantire la parità di condizioni in termini di uguaglianza in tutta l'Unione, è fondamentale la conclusione dei negoziati sulla proposta di direttiva orizzontale contro la discriminazione¹¹³.

Grazie al lavoro svolto a tutti i livelli, le politiche dell'UE sulla **parità di genere** hanno aiutato a cambiare in meglio la vita di molti cittadini europei¹¹⁴. Rimane tuttavia margine per ulteriori miglioramenti in alcuni settori, tra cui quello retributivo. L'impegno strategico 2016-2019 per la parità di genere, adottato nel dicembre 2015, offre una visione completa sugli sforzi compiuti da tutti per rafforzare la parità tra uomo e donna¹¹⁵. La Commissione sottolinea inoltre ogni anno la necessità di affrontare le disuguaglianze di genere nel semestre europeo¹¹⁶. Anche i fondi dell'UE stanno rivestendo un ruolo importante. Secondo alcune stime, tra il 2014 e il 2020 verranno spesi circa 5,85 miliardi di EUR per misure che promuovono la parità di genere.

La Commissione si è impegnata, nel programma di lavoro per il 2017¹¹⁷, a presentare una proposta relativa a un pilastro di diritti sociali e alle iniziative correlate, come ad esempio il far fronte alle sfide relative all'equilibrio vita professionale-vita privata a cui devono far fronte le famiglie dei lavoratori¹¹⁸.

La promozione della **non discriminazione e dell'uguaglianza per le persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali (LGBTI)** è un altro settore in cui la Commissione si è impegnata a intervenire¹¹⁹. Per compiere progressi nell'ambito dell'uguaglianza LGBTI in Europa, la Commissione ha presentato un elenco di azioni da intraprendere nel 2016-2019 in tutti i settori politici che interessano le persone LGBTI: non discriminazione, istruzione, occupazione, salute, asilo, incitamento all'odio/reati di odio, allargamento e politica estera.

¹¹² Eurobarometro speciale 437 – La discriminazione nell'UE nel 2015 – Ottobre 2015.

¹¹³ COM(2008) 426 final.

¹¹⁴ Gli europei tengono molto a questo tema. Il 76% ritiene che affrontare la disuguaglianza di genere dovrebbe essere una priorità – Eurobarometro speciale 428 – parità di genere - Marzo 2015.

¹¹⁵ SWD(2015) 278 final.

¹¹⁶ L'analisi annuale della crescita adottata di recente ha posto particolare attenzione sul divario occupazionale e retributivo di genere. Tali problematiche sono state molto sottolineate anche nelle raccomandazioni specifiche per paese e nelle relazioni per paese del semestre europeo.

¹¹⁷ COM(2016) 710 final.

¹¹⁸ L'impatto della genitorialità sull'occupazione continua a colpire molto più le donne che gli uomini, e molte donne, in particolare le madri, svolgono mansioni al di sotto del loro livello di competenza o sono disoccupate. Secondo le statistiche di Eurostat, nel 2014 la partecipazione delle donne al mercato del lavoro era pari al 63,5%, vale a dire una percentuale dell'11,5% inferiore all'obiettivo Europa 2020 che prevede di portare il tasso di occupazione totale per le donne e gli uomini al 75%.

¹¹⁹ I dati sulla mancanza di accettazione sociale di questo gruppo sono allarmanti – il 65% dei partecipanti si sentirebbe a proprio agio (il 54% è d'accordo, l'11% è indifferente) con una persona gay, lesbica o bisessuale eletta alla carica politica più alta; il 21% si sentirebbe a disagio) http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/thematic_factsheet_lgbt_en.pdf.

La Commissione sta inoltre ribadendo il suo appello all'impegno per migliorare l'**integrazione dei Rom** a livello socio-economico nell'UE. Nel quadro del dialogo di Europa 2020¹²⁰, la Commissione europea sottolinea che devono essere compiuti ulteriori sforzi per ottenere l'inclusione dei Rom e che le istituzioni europee e ogni Stato membro hanno una responsabilità congiunta a tal riguardo¹²¹.

Anche un'accessibilità bassa o assente ai beni e ai servizi per le persone con disabilità o per gli anziani viene vista dalla maggioranza degli europei come una forma di discriminazione¹²². In un mondo che sta diventando ogni giorno più digitalizzato¹²³, la promozione della **connettività** per tutti i cittadini dell'UE è una priorità fondamentale della Commissione nell'ambito dell'agenda digitale 2020 e della strategia per il mercato unico digitale. È importante che i servizi online per i cittadini dispongano sempre di reti di sicurezza per i cittadini dell'UE in situazioni di vulnerabilità¹²⁴.

¹²⁰ http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm.

¹²¹ La relazione di valutazione 2016 della Commissione sull'attuazione del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom e la raccomandazione del Consiglio su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri stabiliscono le sue priorità di intervento in tale ambito, che comprendono iniziative per assicurare la piena applicazione della legislazione contro la discriminazione, il sostegno agli sforzi per l'integrazione dei Rom degli Stati membri e la promozione della partecipazione e del dialogo a livello europeo di tutte le parti interessate.

¹²² Relazione speciale dell'Eurobarometro – La discriminazione nell'UE nel 2012.

¹²³ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/eu-egovernment-report-2015-shows-online-public-services-europe-are-smart-could-be-smarter>.

¹²⁴ Un e-Government aperto al futuro per un mercato unico digitale, relazione finale del giugno 2015, pag. 65. Sull'accessibilità dei siti web e sulle applicazioni mobili degli organismi del settore pubblico si veda anche: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/web-accessibility>.

Priorità per il 2017-2019: rafforzare la sicurezza e promuovere l'uguaglianza

La Commissione:

1. nel primo trimestre del 2017 porterà a termine lo studio sulle strategie d'intervento dell'UE per migliorare la sicurezza delle **carte di identità** dei cittadini dell'UE e dei **documenti di soggiorno** dei cittadini dell'UE residenti in un altro Stato membro e dei relativi familiari cittadini di paesi terzi¹²⁵; la Commissione valuterà i passi successivi, le opzioni e i loro impatti in vista di una possibile iniziativa legislativa entro la fine del 2017;
2. nel 2017 valuterà come modernizzare le norme sui **documenti di viaggio provvisori per i cittadini dell'UE non rappresentati**, comprese le caratteristiche di sicurezza del formato europeo comune, al fine di garantire che i cittadini possano effettivamente esercitare il loro diritto alla tutela consolare;
3. nel 2017 condurrà una **campagna sulla violenza contro le donne**, sosterrà attivamente l'adesione dell'Unione alla **convenzione di Istanbul** insieme agli Stati membri e presenterà proposte volte ad affrontare le sfide relative all'**equilibrio vita professionale-vita privata** a cui devono far fronte le famiglie dei lavoratori;
4. agirà per migliorare l'accettazione sociale delle **persone LGBTI** nell'UE attuando l'elenco di azioni volte a far progredire l'uguaglianza LGBTI e sosterrà attivamente la conclusione dei negoziati sulla **proposta di direttiva orizzontale contro la discriminazione**.¹²⁶

6. CONCLUSIONE

Nell'elaborare la presente relazione, la Commissione ha tratto spunto dai punti di vista e dalle esperienze dei cittadini dell'Unione europea emersi dalle consultazioni ad ampio raggio che hanno aiutato a dare forma alla relazione stessa e ha ascoltato le loro esigenze e i problemi che affrontano nella vita quotidiana quando esercitano i loro diritti di cittadini europei. La Commissione ha sviluppato le sue priorità per il 2017-2019 su tali basi, al fine di garantire ulteriormente che i cittadini siano in grado di godere pienamente dei diritti e dei vantaggi pratici offerti dall'UE.

La coscienza civica e la partecipazione democratica dei cittadini dell'Unione sono essenziali, soprattutto in vista delle prossime elezioni europee. La Commissione ritiene che dovrebbero essere compiuti ulteriori passi in avanti per approfondire la vita democratica dell'Unione.

Il lavoro della Commissione sulla cittadinanza dell'UE continuerà a concentrarsi sulle aree principali che influenzano in modo più diretto il benessere dei cittadini europei:

- conferendo loro maggiori responsabilità tramite informazioni, orientamenti nonché tramite una partecipazione democratica;
- tutelandoli, garantendone la parità di trattamento nell'UE e prestando loro un sostegno diretto; e
- semplificandone la vita quotidiana rendendo disponibile un accesso online semplice ai servizi di informazione, di assistenza e ai servizi per la soluzione dei problemi nonché un accesso analogo alle procedure online, riducendo la burocrazia, tutelandoli in

¹²⁵ COM(2016) 790 final.

¹²⁶ Si vedano gli orientamenti politici del Presidente Juncker.

qualità di consumatori, lavoratori e studenti e rimuovendo gli altri ostacoli posti all'esercizio dei loro diritti.

Condividere e realizzare tale programma non è compito esclusivo della Commissione ma uno sforzo collettivo dell'Unione nel suo insieme.

La Commissione è pienamente impegnata nel rendere la cittadinanza europea una realtà concreta e lavorerà in collaborazione con le altre istituzioni dell'UE, gli Stati membri, le autorità locali e regionali, la società civile e, cosa più importante, gli stessi cittadini per raggiungere tale scopo.

ALLEGATO

Seguito della relazione del 2013 sulla cittadinanza dell'UE: progressi nell'attuazione delle dodici azioni

Nella relazione del 2013 sulla cittadinanza dell'UE, la Commissione ha delineato dodici azioni volte a migliorare la vita dei cittadini dell'UE e a rimuovere ulteriormente gli ostacoli posti all'esercizio dei diritti conferiti loro dall'UE. Il presente allegato indica le principali azioni intraprese dalla Commissione per mantenere gli impegni presi nel 2013.

<i>Azione 1: revisione del regolamento relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale al fine di facilitare ai cittadini la ricerca di un posto di lavoro in un altro paese dell'UE</i>
--

Le norme in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale dell'UE tutelano i diritti di sicurezza sociale dei cittadini quando si trasferiscono in un altro Stato membro. Ad esempio, le norme garantiscono che una persona possa essere assicurata in un solo paese alla volta, che i suoi periodi di assicurazione possano venire sommati ai periodi maturati in un altro paese e che le agevolazioni possano essere versate in un altro paese dell'UE.

Dopo aver ottenuto i pareri dell'opinione pubblica attraverso due consultazioni (dal dicembre 2012 al marzo 2013 e dal luglio all'ottobre 2015), la Commissione ha proposto, il 13 dicembre 2016, una revisione del regolamento relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale¹²⁷, per assicurare che tali norme continuino a essere chiare, eque e idonee allo scopo e che contribuiscano a creare un mercato del lavoro europeo più equo, di maggior spessore e dal funzionamento migliore. La revisione permetterà agli Stati membri di prevenire e lottare meglio contro frodi o abusi, assicurando che la libera circolazione dei lavoratori non venga nel frattempo ostacolata. Nel fare ciò, l'iniziativa in questione è destinata ad agevolare l'esercizio del diritto alla libera circolazione dei cittadini attraverso l'assicurazione che il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale sia efficiente ed efficace.

La revisione aggiorna le norme in materia di coordinamento relative all'indennità di disoccupazione, all'assistenza a lungo termine, all'accesso alle prestazioni sociali da parte dei cittadini non attivi a livello economico e al distacco dei lavoratori. In base alla proposta, le persone in cerca di lavoro possono portare con sé le indennità di disoccupazione in un altro Stato membro per almeno sei mesi, invece dell'attuale periodo di tre mesi. Ciò offrirà loro migliori possibilità di trovare un'occupazione e aiuterà a contrastare la disoccupazione e il divario tra domanda e offerta di competenze a livello europeo. La nuova norma in questione verrà accompagnata da un meccanismo di cooperazione rafforzata per sostenere le persone in cerca di lavoro a trovare un'occupazione, aumentando così le probabilità del loro reintegro nel mercato del lavoro.

¹²⁷ Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 166 del 30.4.2004, pag. 1) e regolamento (CE) n. 987/2009, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 284 del 31.10.2009, pag. 1); COM(2016) 815 final.

Azione 2: aiutare i giovani cittadini dell'Unione a sviluppare le loro competenze e a entrare nel mercato del lavoro elaborando un quadro di qualità per i tirocini

Nel marzo 2014, deliberando su proposta della Commissione, il Consiglio ha adottato un quadro di qualità per i tirocini¹²⁸, al fine di consentire ai tirocinanti di maturare un'esperienza professionale di qualità, in condizioni eque e di sicurezza, e di aumentare le loro possibilità di trovare un posto di lavoro di qualità. La Commissione ha consultato un'ampia gamma di parti interessate, comprese le piccole imprese, per assicurarsi che il quadro non sia né troppo prescrittivo né troppo gravoso. Il quadro aumenterà la trasparenza sulle condizioni del tirocinio, prevedendo per esempio l'obbligatorietà di un contratto scritto di tirocinio. La Commissione sta monitorando l'attuazione del quadro in tutti gli Stati membri.

Inoltre, per aiutare i giovani cittadini dell'UE a sviluppare competenze e a entrare nel mondo del lavoro, la Commissione ha lanciato il sito web "Your first EURES job". Nella sua fase iniziale, "Your first EURES job" punta a migliorare la mobilità transfrontaliera di 5 000 persone¹²⁹. Il sito web aiuterà i giovani di età compresa tra 18 e 35 anni provenienti dallo Spazio economico europeo a trovare un posto di lavoro, un tirocinio o un apprendistato in un altro paese. Anche gli imprenditori potranno trovare candidati appropriati in un altro paese dell'UE per i posti vacanti di difficile copertura.

Azione 3: studiare soluzioni in relazione ai documenti di identità e di soggiorno rilasciati dagli Stati membri per eliminare gli ostacoli incontrati dai cittadini dell'Unione e dai loro familiari che risiedono in un paese dell'UE diverso da quello di origine

Verso la fine del 2015 la Commissione ha avviato uno studio completo sulle carte d'identità e sui documenti di soggiorno rilasciati dagli Stati membri ai loro cittadini, ai cittadini mobili dell'UE e ai relativi familiari residenti sul loro territorio¹³⁰.

L'8 dicembre 2016, la Commissione ha adottato un piano d'azione sulla sicurezza dei documenti che definisce azioni specifiche per migliorare la sicurezza dei documenti di viaggio, comprese le carte d'identità nazionali emesse dagli Stati membri e i documenti di soggiorno per cittadini dell'UE che risiedono in un altro Stato membro e per i loro familiari¹³¹.

Azione 4: promuovere le migliori pratiche fiscali nelle situazioni transfrontaliere e garantire la corretta applicazione del diritto dell'Unione in modo da consentire ai cittadini europei che si trasferiscono o che operano a livello transfrontaliero di confrontarsi più facilmente con le diverse normative fiscali

¹²⁸ Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini (GU C 88 del 27.3.2014, pag. 1).

¹²⁹ <http://euxtra.com/en/2012/05/22/your-first-eures-job/>.

¹³⁰ Studio volto a sostenere la preparazione di una valutazione d'impatto sulle iniziative politiche dell'UE relative ai documenti d'identità e di soggiorno che mirano ad agevolare l'esercizio del diritto alla libera circolazione.

¹³¹ COM(2016) 790 final.

Per individuare gli eventuali problemi fiscali che vengono affrontati dai cittadini dell'UE quando si trasferiscono o quando operano a livello transfrontaliero, la Commissione ha avviato alcuni studi volti a esaminare le attuali pratiche amministrative transfrontaliere degli Stati membri¹³² nonché a esaminare se, e in che misura, i contribuenti che operano a livello transfrontaliero sostengono costi di adempimento fiscale più elevati rispetto a quelli dei contribuenti che operano in un unico Stato membro¹³³. Inoltre, la Commissione ha istituito un gruppo di esperti del settore privato per esaminare i problemi legati all'imposta di successione e all'imposta personale transfrontaliera e per individuare le possibili soluzioni. Il gruppo ha pubblicato i risultati ottenuti in due relazioni¹³⁴. I principali problemi da esso rilevati nelle situazioni transfrontaliere riguardano la doppia imposizione, le complessità amministrative derivanti dal rapporto con due o più autorità fiscali, le difficoltà a ottenere informazioni sufficienti dalle diverse autorità fiscali coinvolte e la discriminazione. La Commissione può intraprendere azioni legali, e continuerà a farlo, per affrontare i problemi relativi alla discriminazione fiscale. Promuoverà soluzioni pragmatiche per affrontare i problemi in questione, anche incoraggiando l'utilizzo di strumenti di risoluzione dei problemi nel mercato unico fra cui rientra SOLVIT, incoraggiando un'adozione più ampia delle migliori pratiche fiscali nelle situazioni transfrontaliere e incoraggiando una migliore cooperazione tra le amministrazioni fiscali e i contribuenti per assicurare, in particolare, che i contribuenti abbiano informazioni adeguate sui loro diritti e obblighi.

Azione 5: istituzione di una “piattaforma di informazioni sui veicoli” per facilitare il riconoscimento dei certificati di idoneità alla circolazione, rendendo più semplice e più sicuro per i cittadini recarsi in un altro paese dell'UE con la propria automobile

La direttiva 2014/45/UE relativa ai controlli tecnici periodici dei veicoli a motore e dei loro rimorchi è entrata in vigore il 3 aprile 2014¹³⁵. Nel quadro del “pacchetto controlli tecnici” sono state adottate altre due direttive: da un lato la direttiva 2014/46/UE relativa ai documenti di immatricolazione dei veicoli, in base alla quale i dati dei veicoli immatricolati devono essere conservati in un registro elettronico e secondo la quale viene sospesa l'autorizzazione alla circolazione stradale di un veicolo che rappresenta un rischio immediato per la sicurezza stradale e, dall'altro lato, la direttiva 2014/47/UE relativa ai controlli tecnici su strada dei veicoli commerciali, che crea i profili di rischio degli operatori, disciplina meglio i controlli su strada (escludendo inoltre qualsiasi discriminazione effettuata in base alla nazionalità dell'autista o al paese di immatricolazione del veicolo) e comprende controlli su strada relativi alla fissazione del carico.

Azione 6: facilitare gli spostamenti transfrontalieri delle persone con disabilità promuovendo, nel 2014, la creazione di una tessera di disabilità dell'UE riconosciuta in tutti gli Stati membri, al fine di garantire la parità di accesso nell'UE ad alcune

¹³²http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/study_cross_border_tx_obstacles_final_report.pdf.

¹³³ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/study_compliance_cts_final_report.pdf.

¹³⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/individuals/expert_group/index_en.htm.

¹³⁵ Direttiva 2014/45/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa ai controlli tecnici periodici dei veicoli a motore e dei loro rimorchi e recante abrogazione della direttiva 2009/40/CE (GU L 127 del 29.4.2014, pag. 51).

agevolazioni specifiche (principalmente nei settori del trasporto, del turismo, della cultura e delle attività ricreative).

Il tasso di occupazione tra le persone con disabilità è basso (attualmente attorno al 48 %) e un terzo delle medesime è a rischio povertà. Le persone con disabilità affrontano inoltre problemi pratici quando viaggiano in un altro paese dell'UE perché, ad esempio, il loro stato o le loro tessere di invalidità non vengono sempre riconosciute. La Commissione sta quindi portando avanti un progetto relativo a una tessera europea disabilità e relativi per sostenere il riconoscimento reciproco dello stato di disabilità. In uno studio specifico (2010), la Rete accademica degli esperti europei sulla disabilità ha illustrato la diversità delle agevolazioni concesse dagli Stati membri sulla base di differenti criteri di ammissibilità.

Nella fase iniziale, la Commissione ha messo a disposizione degli Stati membri 1,5 milioni di EUR e nel 2015 ha lanciato un invito a presentare progetti per agevolare la creazione di una tessera di disabilità dell'UE riconosciuta in tutti gli Stati membri e vantaggi associati¹³⁶. Sta anche fornendo sostegno finanziario ai quindici Stati membri partecipanti e ha avviato diverse fasi di sviluppo della tessera. Otto paesi hanno richiesto di partecipare al progetto e sono stati selezionati: Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Italia, Malta, Slovenia e Romania. I progetti hanno preso il via nel febbraio 2016 e dureranno 18 mesi.

La tessera di disabilità dell'UE, che avrà un formato comune, garantirà la parità di accesso ad alcune agevolazioni specifiche principalmente nei settori del trasporto, del turismo, della cultura e delle attività ricreative. La tessera verrà riconosciuta in tutti gli Stati membri che partecipano al sistema, su base volontaria. La tessera non modifica le norme o i criteri nazionali di ammissibilità. Gli Stati membri mantengono la facoltà di decidere chi ha diritto alla tessera, secondo la definizione nazionale di disabilità, e di stabilire la procedura di rilascio.

Azione 7: proporre un pacchetto di strumenti giuridici per rafforzare ulteriormente i diritti procedurali dei cittadini indagati o imputati in un procedimento penale che tenga conto della situazione specifica dei minori e degli adulti vulnerabili

Il 27 novembre 2013, la Commissione ha adottato un pacchetto di cinque misure dirette a rafforzare ulteriormente le garanzie procedurali per i cittadini nei procedimenti penali. Nel 2016 sono state adottate tre direttive proposte dalla Commissione:

- la direttiva sulla presunzione di innocenza che stabilisce le norme comuni relative a tale principio e il diritto di presenziare al processo¹³⁷;
- la direttiva sulle garanzie procedurali speciali per i minori nei procedimenti penali, che migliorerà in modo considerevole le norme europee in materia di giustizia minorile¹³⁸;

¹³⁶ VP/2015/012: invito a presentare proposte per sostenere i progetti nazionali su una tessera europea di disabilità riconosciuta in tutti gli Stati membri e i vantaggi associati. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=629>.

¹³⁷ Direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali (GU L 65 dell'11.3.2016, pag. 1), entrata in vigore il 31 marzo 2016.

¹³⁸ Direttiva (UE) 2016/800 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali (GU L 132 del 21.5.2016, pag. 1), entrata in vigore il 10 giugno 2016.

- la direttiva sul patrocinio a spese dello Stato, la quale assicurerà che il diritto di avvalersi di un difensore sia un diritto effettivo anche per chi non ha i mezzi per pagarlo, in particolare nelle fasi iniziali del procedimento quando gli indagati vengono interrogati dalla polizia¹³⁹.

L'attuazione da parte degli Stati membri è in corso.

La Commissione ha anche adottato due raccomandazioni sulle garanzie speciali per le persone vulnerabili indagate nei procedimenti penali (2013/C 738/02) e sul patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti penali (2013/C 378/03).

Azione 8: riesaminare il procedimento europeo per le controversie di modesta entità al fine di facilitare la risoluzione delle controversie riguardanti gli acquisti effettuati in un altro paese dell'UE

Nel novembre 2013, la Commissione ha proposto di migliorare il procedimento europeo per le controversie di modesta entità al fine di proteggere e informare meglio i cittadini dell'UE che continuano a incontrare problemi quando effettuano acquisti online.¹⁴⁰

Il nuovo regolamento che è stato adottato alla fine del 2015 e che entrerà in vigore nel giugno 2017¹⁴¹ estende l'ambito di applicazione del procedimento europeo per le controversie di modesta entità alle controversie di valore massimo pari a 5 000 EUR. Queste e altre modifiche renderanno il procedimento europeo per le controversie di modesta entità uno strumento veloce ed economico per garantire l'applicazione dei diritti dei consumatori e il recupero transfrontaliero dei crediti.

Azione 9: sviluppare un modello per la visualizzazione online dei requisiti essenziali al fine di rendere più chiare le informazioni sui prodotti digitali e facilitarne il confronto e lanciare una campagna di sensibilizzazione specifica a livello dell'UE sui diritti dei consumatori

Attraverso la sua campagna di sensibilizzazione sui diritti dei consumatori¹⁴², la Commissione ha informato i cittadini dei diritti a loro conferiti dalla normativa dell'UE relativa ai consumatori e ha indicato loro dove possono ottenere informazioni, assistenza e aiuto in caso di domande o problemi (portale "La tua Europa"¹⁴³, ECC-Net, ecc.). La campagna, che si è svolta dalla primavera del 2014 al marzo 2016, è stata volta ad accrescere la conoscenza generale dei consumatori sui diritti che hanno in quanto tali a livello dell'UE. È stata posta

¹³⁹ Direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo (GU L 297 del 4.11.2016, pag. 1), entrata in vigore il 24 novembre 2016.

¹⁴⁰ La consultazione pubblica del 2012 sulla cittadinanza dell'UE ha evidenziato che un partecipante su quattro ha incontrato problemi mentre effettuava acquisti online.

¹⁴¹ Regolamento (UE) n. 2015/2421 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015, recante modifica del regolamento (CE) n. 861/2007, che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, e del regolamento (CE) n. 1896/2006, che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento (GU L 341 del 24.12.2015, pag. 1).

¹⁴² http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/events/140317_en.htm.

¹⁴³ http://europa.eu/youreurope/citizens/consumers/index_it.htm.

particolare attenzione alla direttiva sui diritti dei consumatori¹⁴⁴, alla direttiva sulle pratiche commerciali sleali¹⁴⁵, alla direttiva sulle clausole contrattuali abusive¹⁴⁶ e alla direttiva sulla vendita e sulle garanzie dei beni di consumo¹⁴⁷.

Azione 10: adottare provvedimenti per garantire che le amministrazioni locali siano dotate degli strumenti necessari per comprendere appieno i diritti alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione

La Commissione sta lanciando uno strumento di e-training sui diritti alla libera circolazione dell'UE. Tale strumento, sviluppato in cooperazione con gli Stati membri, verrà reso disponibile in tutte le lingue dell'UE, e aiuterà gli sportelli, in particolare quelli delle autorità locali, che svolgono un ruolo chiave nel far valere i diritti alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione a comprendere meglio i diritti e gli obblighi derivanti da tali diritti, migliorando di conseguenza l'attuazione pratica delle norme dell'UE. Così facendo, dovrebbero ridursi i problemi incontrati dai cittadini dell'UE e dalle loro famiglie durante il trasferimento in un altro paese dell'UE e concernenti i diritti di soggiorno, le prestazioni di assistenza sociale, la discriminazione, l'accesso all'istruzione, ecc.

Le amministrazioni locali potranno acquisire e verificare le conoscenze relative ai diritti e alle procedure previste nella normativa dell'UE in materia di libera circolazione, compresa la direttiva 2004/38/CE. Gli Stati membri possono aggiungere le informazioni che considerano pertinenti al recepimento nazionale e all'applicazione delle norme.

Azione 11: rendere più semplice e più chiaro per i cittadini capire a chi devono rivolgersi per far valere i loro diritti, mettendo a disposizione orientamenti di facile consultazione nel sito Internet centrale Europa

La Commissione ha lanciato nel suo sito Internet centrale Europa¹⁴⁸ uno strumento online per orientare i cittadini nella scelta del servizio più idoneo ad aiutarli nel risolvere il loro problema. Ciò può avvenire a livello locale, nazionale o dell'UE (istituzioni o servizi di assistenza dell'UE)¹⁴⁹.

Il nuovo strumento è ora pronto per rispondere alle domande o alle esigenze concrete dei cittadini. Ad esempio, i cittadini possono ottenere assistenza affinché un'autorità pubblica in un altro paese dell'UE rispetti i loro diritti europei, i diritti relativi alla sicurezza sociale

¹⁴⁴ Direttiva 2011/83/UE del 25 ottobre 2011 sui diritti dei consumatori (GU L 304 del 22.11.2011, pag. 64).

¹⁴⁵ Direttiva 2005/29/CE, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno (GU L 149 del 11.6.2005, pag. 22).

¹⁴⁶ Direttiva 93/13/CEE, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (GU L 95 del 21.4.1993, pag. 29).

¹⁴⁷ Direttiva 99/44/CE, del 25 maggio 1999, su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo (GU L 171 del 7.7.1999, pag. 12).

¹⁴⁸ http://ec.europa.eu/your-rights/help/individuals/index_it.htm.

¹⁴⁹ Una possibilità a disposizione dei cittadini per risolvere i problemi è quella di ricorrere a una mediazione efficace o ad altri metodi alternativi di risoluzione delle controversie. La direttiva sulla mediazione crea un quadro dell'UE che consente ai cittadini dell'UE di beneficiare pienamente della mediazione come mezzo di risoluzione delle controversie, siano queste di natura familiare o commerciale (direttiva 2008/52/CE del 21 maggio 2008 relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale, GU L 136 del 24.5.2008, pag. 3). Nel 2016, la Commissione ha adottato una relazione sull'applicazione della presente direttiva (COM(2016) 542 final).

(comprese le agevolazioni familiari, le cure sanitarie urgenti e le pensioni) e al soggiorno nonché il riconoscimento delle qualifiche professionali, dell'immatricolazione dei loro veicoli e della sostituzione della patente di guida. I cittadini possono inoltre ottenere informazioni sui loro diritti in qualità di consumatori¹⁵⁰, possono ricevere aiuto se sono vittime di discriminazione, avere informazioni sulle modalità con cui presentare reclami in caso di trattamento iniquo da parte di un organismo dell'UE, denunciare violazioni del diritto dell'UE da parte delle autorità nazionali o ottenere assistenza consolare quando si trovano al di fuori dell'UE in uno Stato nel quale il loro paese non ha una missione diplomatica¹⁵¹. Nel 2015 il sito web ha avuto 11 079 visitatori pari a un aumento dell'86,6 % rispetto all'anno precedente.

La Commissione offre già informazioni multilingue di facile consultazione sui diritti dei cittadini dell'UE¹⁵² e si sforza di rendere le informazioni sui suoi siti web facili da trovare e di aiutare i cittadini a capire meglio le sue attività. Sta attualmente realizzando il suo programma di trasformazione digitale¹⁵³ volto a fornire informazioni pertinenti e di facile comprensione.

Azione 12.1: sensibilizzare i cittadini dell'UE riguardo ai diritti conferiti loro dalla cittadinanza dell'Unione, in particolare i diritti elettorali, attraverso la presentazione, in occasione della festa dell'Europa nel maggio 2014, di un manuale che descrive tali diritti in un linguaggio chiaro e semplice

Nel 2014, la Commissione ha pubblicato il manuale “*Lo sapevate? 10 diritti garantiti dall'UE*”¹⁵⁴ e una nuova versione aggiornata del suo opuscolo “*La tua Europa, i tuoi diritti*” in tutte le lingue ufficiali dell'UE, per accrescere le conoscenze dei cittadini e la consapevolezza dei loro diritti in qualità di cittadini dell'UE¹⁵⁵. Tali pubblicazioni sono state ampiamente distribuite, anche attraverso le rappresentanze della Commissione e i centri d'informazione Europe Direct. Illustrano con un linguaggio semplice alcuni dei diritti specifici dei cittadini dell'UE, come la possibilità di restituire la merce difettosa acquistata online, di beneficiare di bassi costi di roaming o di ottenere rimborsi per i voli cancellati. Presentano situazioni di vita reale, compresa la partecipazione alle elezioni locali ed europee nonché i casi in cui i cittadini fanno sentire la loro voce ed esercitano i loro diritti relativi alla libera circolazione, il diritto di ricevere l'assistenza sanitaria necessaria in qualsiasi paese dell'UE e i diritti di viaggio nonché quelli relativi allo status di consumatore. Le pubblicazioni chiariscono inoltre come contattare l'UE nella propria lingua e come ottenere informazioni e assistenza sui propri diritti dell'UE.

Azione 12.2: proporre soluzioni costruttive per consentire ai cittadini dell'UE che risiedono in un altro paese dell'UE di partecipare pienamente alla vita democratica dell'UE conservando il diritto di voto alle elezioni nazionali nel paese di origine

¹⁵⁰ Comprare merci/servizi nel paese in cui vive il cittadino, comprare merci/servizi in un altro paese dell'UE, reclami extragiudiziali con banche, compagnie di assicurazione, fondi di investimento, effettuare/ricevere pagamenti in un altro paese dell'UE, controversie extragiudiziali per merci acquistate online, ecc.

¹⁵¹ Ad esempio in caso di perdita o furto del passaporto, incidente o malattia grave, morte, crimine violento, arresto o detenzione e aiuti di emergenza/rimpatrio.

¹⁵² http://europa.eu/youreurope/citizens/index_it.htm

¹⁵³ http://ec.europa.eu/ipg/basics/web_rationalisation/index_en.htm. Il programma verrà attuato gradualmente entro la fine del 2017.

¹⁵⁴ http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/10_eu_rights_en.pdf.

¹⁵⁵ <http://bookshop.europa.eu/it/la-tua-europa-i-tuoi-diritti-pbKM0214968/>.

In cinque Stati membri (Cipro, Danimarca, Irlanda, Malta e Regno Unito) sono attualmente in vigore norme per le quali i cittadini possono perdere il diritto di voto alle elezioni nazionali semplicemente per aver esercitato il loro diritto alla libera circolazione nell'UE. Nonostante, secondo i trattati dell'UE, spetti agli Stati membri stabilire chi può beneficiare del diritto di voto alle elezioni nazionali, le pratiche relative alla privazione del diritto di voto possono incidere negativamente sui diritti alla libera circolazione nell'UE.

Il 29 gennaio 2014, la Commissione ha adottato una raccomandazione¹⁵⁶ che invita gli Stati membri in questione a consentire ai rispettivi cittadini che esercitano il diritto alla libera circolazione di mantenere il diritto di voto alle elezioni nazionali, nel caso in cui dimostrino un interesse costante per la vita politica del loro paese, ad esempio chiedendo di rimanere iscritti alle liste elettorali. La Commissione ha anche raccomandato che tali Stati membri informino i loro cittadini in tempo utile e in modo adeguato circa le condizioni e le modalità pratiche per mantenere il diritto di voto alle elezioni nazionali. La Commissione continua a monitorare la situazione in tali Stati membri.

Azione 12.3: valutare le modalità per rafforzare e sviluppare lo spazio pubblico europeo

La Commissione sta finanziando e cofinanziando la produzione o la divulgazione di prodotti multimediali (radio, TV, Internet, ecc.) tramite mezzi di comunicazione europei in diverse lingue e nel pieno rispetto dell'indipendenza editoriale delle emittenti nonché in cooperazione con le medesime (come ad esempio Euronews). Sta anche producendo e trasmettendo programmi europei in sei lingue diverse e sta finanziando riviste che trattano tematiche inerenti all'UE.

¹⁵⁶ Affrontare le conseguenze della privazione del diritto di voto dei cittadini dell'Unione che esercitano il diritto alla libera circolazione (COM(2014) 391 final).



Bruxelles, 24.1.2017
COM(2017) 32 final

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

**AI SENSI DELL'ARTICOLO 25 TFUE
sui progressi verso l'effettiva cittadinanza dell'UE 2013-2016**

1. INTRODUZIONE

L'articolo 25 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che, ogni tre anni, la Commissione presenti al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale una relazione in merito all'applicazione delle disposizioni (parte seconda del trattato) sulla non discriminazione e sulla cittadinanza dell'Unione¹. La presente relazione, l'ottava presentata a norma dell'articolo 25 del TFUE, verte sul periodo compreso fra il **1° gennaio 2013 e il 30 giugno 2016**².

La presente relazione riesamina le disposizioni della parte II del TFUE riguardanti la cittadinanza dell'Unione, il divieto di discriminazione, la libertà di circolazione e di soggiorno nel territorio degli Stati membri, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni municipali e alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza, il diritto alla tutela consolare, il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo e il diritto di presentare denunce al Mediatore. Il documento accompagna la relazione del 2016 sulla cittadinanza dell'Unione – Rafforzare i diritti dei cittadini in un'Unione del cambiamento democratico.

2. NON DISCRIMINAZIONE EFFETTUATA IN BASE ALLA NAZIONALITÀ (ARTICOLO 18 DEL TFUE)

L'articolo 18 del TFUE³ vieta la discriminazione in base alla nazionalità nell'ambito di applicazione dei trattati⁴.

Nella causa *Rüffer*⁵, la Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte) ha chiarito che gli articoli 18 e 21 del TFUE (sulla libera circolazione) ostano alle normative nazionali che, in qualsiasi procedimento giudiziario pendente dinanzi ai giudici di una specifica entità territoriale in uno Stato membro, riconoscono il diritto di utilizzo di una lingua diversa dalla lingua ufficiale solo ai cittadini di quello Stato domiciliati nell'entità territoriale interessata.

3. COMBATTERE LE DISCRIMINAZIONI FONDATE SUL SESSO, LA RAZZA O L'ORIGINE ETNICA, LA RELIGIONE O LE CONVINZIONI PERSONALI, LA DISABILITÀ, L'ETÀ O L'ORIENTAMENTO SESSUALE (ARTICOLO 19 DEL TFUE)

3.1. Introduzione

L'articolo 19 del TFUE prevede che l'UE possa prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale⁶.

Nel gennaio 2014, la Commissione ha presentato una relazione congiunta⁷ sull'applicazione della direttiva sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica⁸ e

¹ Le relazioni annuali sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea comprendono al loro interno gli aggiornamenti sui progressi in materia di diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione.

² Le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea emesse dal 30 giugno 2016 saranno prese in considerazione nella prossima relazione prevista dall'articolo 25 del TFUE.

³ Cfr. anche l'articolo 21, paragrafo 2 della Carta dei diritti fondamentali.

⁴ Tale disposizione non pregiudica le disposizioni particolari contenute nei trattati.

⁵ Causa C-322/13 *Grauel Rüffer*. La causa riguarda l'utilizzo del tedesco dinanzi ai tribunali civili nella provincia italiana di Bolzano.

⁶ Cfr. anche l'articolo 21, paragrafo 1 della Carta dei diritti fondamentali.

⁷ COM(2014) 2 final.

sull'applicazione della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione⁹. Dalle conclusioni è emerso il fatto che tutti gli Stati membri avevano recepito le direttive e che le principali difficoltà rimanenti riguardavano il rafforzamento della consapevolezza sulla tutela in vigore e il miglioramento dell'attuazione e dell'applicazione nella pratica. È stata inoltre sottolineata l'importanza fondamentale del ruolo che, a tale scopo, potrebbero avere gli enti nazionali per le pari opportunità.

Nel maggio 2015, la Commissione ha presentato una relazione¹⁰ sull'attuazione della direttiva sulla parità di genere¹¹ relativa all'accesso a beni e servizi. Nelle conclusioni della relazione è emerso il fatto che tutti gli Stati membri avevano adottato misure per recepire la direttiva e per stabilire le procedure e gli organi necessari alla relativa attuazione. È inoltre emerso che la principale difficoltà è stata stabilire le modalità che permettono agli Stati membri di garantire che le loro autorità amministrative e giudiziarie e i loro enti per le pari opportunità forniscano in modo sistematico una protezione completa e concreta alle persone vittime di discriminazioni.

Nel dicembre 2015, la Commissione ha pubblicato un elenco di misure per migliorare l'uguaglianza LGBTI¹².

La Commissione sostiene la parità di trattamento dei Rom, vale a dire la minoranza etnica più numerosa nell'UE. Nel 2013, a seguito di un'iniziativa della Commissione, il Consiglio ha adottato una raccomandazione su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri¹³.

La Commissione ha pubblicato relazioni annuali di valutazione sull'attuazione del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom¹⁴ in base alle informazioni fornite da ciascuno Stato membro, dalle ONG, dalle organizzazioni internazionali e dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali ("Fundamental Rights Agency", FRA).

3.2. Sviluppi della giurisprudenza

In tre sentenze, la Corte ha interpretato la direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione applicata al divieto di discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale e sulla nozione di disabilità.

Nella causa *Accept*¹⁵, la Corte ha ritenuto che la dichiarazione pubblica di un "patron" di una società calcistica il quale ha affermato che non avrebbe mai assunto un giocatore omosessuale potrebbe costituire, in via di principio, una presunzione di discriminazione fondata

⁸ Direttiva 2000/43/CE che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22).

⁹ Direttiva 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16).

¹⁰ COM(2015) 190 final.

¹¹ Direttiva 2004/113/CE che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura (GU L 373 del 21.12.2004, pag. 37).

¹² http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/lgbti_actionlist_en.pdf

¹³ Raccomandazione del Consiglio del 9 dicembre 2013 su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri (2013/C 378/01).

¹⁴ L'ultima relazione (COM(2016) 424 final del 27.6.2016) fornisce, per la prima volta, una panoramica sulle misure attuate dagli Stati membri in seguito alla raccomandazione del 9 dicembre 2013 del Consiglio su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri.

¹⁵ Causa C-81/12 *Asociația ACCEPT* ("Becali").

sull'orientamento sessuale. Per rovesciare tale presunzione, la società calcistica, in qualità di datore di lavoro, non è stata obbligata a dimostrare di aver assunto persone con un determinato orientamento sessuale, poiché ciò avrebbe leso il diritto al rispetto della vita privata, ma, ad esempio, poteva indicare le disposizioni sulla parità previste dalla politica relativa alle assunzioni o poteva prendere chiare distanze dalla dichiarazione.

Nella causa *Kaltoft*¹⁶, la Corte ha rifiutato di accettare che il diritto dell'UE potesse essere interpretato nel senso che definisce un principio generale di non discriminazione in ragione dell'obesità in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Tuttavia, la nozione di handicap nella direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione deve essere intesa nel senso che l'obesità di un lavoratore costituisce un "handicap" se è causa di una limitazione risultante, in particolare, da menomazioni fisiche, mentali o psichiche durature, la quale, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori.

Inoltre, nella causa *Nikolova*¹⁷, la Corte ha stabilito che il divieto di discriminazioni fondate sull'origine etnica nella direttiva sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica potrebbe proteggere i ricorrenti che non sono di origini Rom se la misura in questione coinvolgesse sia persone di origine Rom sia altre persone abitanti nella stessa zona interessata dalla misura.

4. CITTADINANZA DELL'UNIONE (ARTICOLO 20, PARAGRAFO 1, DEL TFUE)

4.1. Introduzione

L'articolo 20 del TFUE stabilisce che chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro dell'UE è anche cittadino dell'Unione. La cittadinanza dell'Unione è complementare alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce. Nonostante spetti a ciascuno Stato membro definire i modi di acquisto e perdita della cittadinanza, conformemente al diritto dell'Unione¹⁸, il riconoscimento della cittadinanza di uno Stato membro determina anche il riconoscimento della cittadinanza dell'UE e dei diritti che ne derivano, esercitabili in tutta l'Unione. Di conseguenza, la Commissione ritiene che gli Stati membri dovrebbero utilizzare la prerogativa di concedere la cittadinanza con uno spirito di cooperazione leale, nel rispetto dei trattati.

In tale contesto, la Commissione ha esaminato i "regimi degli investitori" nazionali che concedono diritti di cittadinanza a cittadini di paese terzi in cambio di investimenti. La maggior parte degli Stati membri è dotata di regimi che permettono agli investitori cittadini di paesi terzi di risiedere nel loro territorio.

La Commissione è intervenuta in uno Stato membro che aveva concesso la cittadinanza a investitori solamente in cambio di investimenti. Lo Stato membro ha modificato il regime introducendo l'obbligo di un anno di soggiorno effettivo per poter ottenere la cittadinanza¹⁹. La Commissione ha aperto un dialogo con un altro Stato membro che concede la cittadinanza solamente in cambio di investimenti.

¹⁶ Causa C-354/13 *Kaltoft*.

¹⁷ Causa C-83/14 *Chez*.

¹⁸ Causa C-135/08 *Rottmann*.

¹⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-18_en.htm

Nel periodo di riferimento, la Commissione ha trattato 14 denunce, 56 lettere/domande di singoli cittadini, 23 interrogazioni e 7 petizioni presentate dal Parlamento europeo in quest'ambito, legate principalmente alle informazioni sulle modalità per ottenere la cittadinanza degli Stati membri e sulla natura della cittadinanza dell'UE. Tali istanze vertevano anche sulle modalità con cui gli Stati membri dovrebbero esercitare la competenza relativa alla concessione della cittadinanza nel rispetto del diritto dell'UE.

4.2. Evoluzione della giurisprudenza

Nella causa *Alokpa*²⁰, la Corte ha affermato che i cittadini di paesi terzi affidatari di bambini che sono cittadini dell'UE possono risiedere con i loro figli nello Stato membro ospitante in virtù dell'articolo 20 del TFUE se il corrispondente rifiuto negherebbe ai cittadini dell'UE in questione l'effettivo godimento della sostanza dei diritti conferiti dallo status di cittadini dell'Unione.

5. DIRITTO DI CIRCOLARE E DI SOGGIORNARE LIBERAMENTE NEL TERRITORIO DEGLI STATI MEMBRI (ARTICOLO 20, PARAGRAFO 2, LETTERA A), E ARTICOLO 21 DEL TFUE)

5.1. Introduzione

Ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera a), e dell'articolo 21 del TFUE, i cittadini dell'Unione hanno il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi.

La maggior parte dei cittadini percepisce tale diritto come uno dei principali benefici dell'appartenenza all'UE²¹. La maggioranza assoluta degli europei in tutti gli Stati membri dell'UE pensa che la libera circolazione delle persone all'interno dell'UE porti vantaggi generali all'economia del loro paese.²²

Nel 2015, più di 15 milioni di cittadini dell'Unione vivevano o lavoravano in un paese dell'UE diverso da quello in cui hanno la cittadinanza. Un numero molto maggiore di cittadini dell'UE ha effettuato visite temporanee ad altri Stati membri per vacanze, per recarsi dagli amici e dalla famiglia e per motivi di lavoro.

Nel periodo di riferimento, la Commissione ha ricevuto 613 denunce presentate da cittadini, 309 lettere/domande di singoli cittadini, 75 interrogazioni e 46 petizioni presentate dal Parlamento europeo sull'esercizio del diritto alla libera circolazione. Molti documenti riguardavano il diritto d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che sono familiari di cittadini dell'UE (condizioni di rilascio di visti e di carte di soggiorno, formalità supplementari) e le condizioni a norma delle quali i cittadini dell'Unione possono esercitare il diritto alla libera circolazione.

I cittadini mobili dell'UE che incorrono in casi di applicazione scorretta del diritto dell'UE possono ricevere aiuto da SOLVIT²³, istituito per una reazione rapida e per trovare soluzioni a

²⁰ Causa C-86/12 *Alokpa e altri*.

²¹ Il 57 % dei partecipanti all'Eurobarometro standard 83, del maggio 2015.

²² Il 71 % dei partecipanti all'Eurobarometro flash 430 sulla cittadinanza dell'UE, dell'ottobre 2015.

²³ SOLVIT è un servizio fornito dalle amministrazioni nazionali in tutta l'UE e nel SEE. I centri nazionali SOLVIT ricevono le denunce dei cittadini e cooperano per mezzo di una banca dati online al fine di aiutare i cittadini a risolvere i loro problemi in sede extragiudiziale e a titolo gratuito.

livello nazionale. Dal 2013 al 2015, SOLVIT ha gestito 979 casi relativi alla libera circolazione delle persone²⁴.

I cittadini dell'UE possono altresì fare riferimento al portale Europe Direct della Commissione²⁵ (EDCC) che fornisce ai cittadini europei informazioni generali sull'UE e consigli sui diritti dei cittadini dell'Unione. Nel periodo di riferimento, l'EDCC ha ricevuto in tutto 14 549 interrogazioni sulla libera circolazione delle persone.

5.2. Evoluzione della giurisprudenza

La Corte ha interpretato il diritto alla libera circolazione in una serie di sentenze recenti. In particolar modo, ha chiarito ulteriormente come il diritto alla libera circolazione si applichi a determinati casi riguardanti i cittadini dell'UE non attivi a livello economico, ai cittadini dell'UE in cerca di lavoro e ai cittadini di paesi terzi che sono familiari di cittadini dell'UE.

5.2.1 Accesso alle agevolazioni e/o all'assistenza sociale per i cittadini dell'UE non attivi a livello economico

Nella causa *Brey*²⁶, la Corte ha stabilito che il diritto dell'UE non osta alla legislazione nazionale di accordare benefici di assistenza sociale a un cittadino dell'UE non attivo a livello economico a condizione che soddisfi i requisiti per fruire di un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante ai sensi della direttiva sulla libera circolazione²⁷. Tuttavia, la direttiva prevede che gli Stati membri mostrino un determinato grado di solidità finanziaria, in particolare nel caso di difficoltà temporanee, e che non neghino pertanto *automaticamente* le agevolazioni dell'assistenza sociale ai cittadini dell'UE che si trovano ad affrontare difficoltà temporanee *mentre stanno soggiornando legalmente in un altro Stato membro*. Lo Stato membro ospitante deve prendere in considerazione tutte le circostanze del caso per valutare se il cittadino dell'UE non attivo a livello economico sia divenuto un onere eccessivo nel suo sistema di assistenza sociale.

Nella causa *Dano*²⁸, la Corte ha esaminato il caso di un cittadino dell'UE non attivo a livello economico che non ha rispettato i requisiti definiti dalla direttiva sulla libera circolazione (dato il possesso di risorse sufficienti) per rivendicare un diritto di soggiorno dal momento dell'arrivo nel territorio dello Stato membro ospitante. Nella situazione considerata, la legislazione nazionale che osta alla concessione di agevolazioni speciali in denaro di carattere non contributivo che costituiscono prestazioni di assistenza sociale fornite ai cittadini di altri Stati membri è stata considerata dalla Corte conforme al diritto dell'UE. Al fine di determinare se un cittadino UE non attivo a livello economico abbia risorse sufficienti, è opportuno che sia valutata, caso per caso, la situazione finanziaria di ciascuna persona, senza tenere in considerazione le agevolazioni sociali richieste.

5.2.2 Accesso all'assistenza sociale da parte delle persone in cerca di lavoro

Nella causa *Alimanovic*²⁹, la Corte ha rilevato che le persone in cerca di lavoro e provenienti da un altro Stato membro, che hanno lavorato in un altro Stato membro per meno di un anno e

²⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm

²⁵ https://europa.eu/european-union/contact_it

²⁶ Causa C-140/12 *Brey*.

²⁷ Articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (direttiva sulla libera circolazione).

²⁸ Causa C-333/13 *Dano*, cfr. i paragrafi 78 e 79.

²⁹ Causa C-67/14 *Alimanovic*.

che, in seguito, hanno cercato senza successo un posto di lavoro per i successivi sei mesi, conserverebbero lo status di lavoratore per almeno sei mesi – durante i quali beneficiano di parità di trattamento e del diritto alle agevolazioni dell'assistenza sociale. Dopo tale periodo, lo Stato membro ospitante potrebbe ritirare tali benefici senza effettuare una valutazione delle circostanze particolari.

Nella causa *Garcia-Nieto*³⁰, la Corte ha chiarito che le persone in cerca di lavoro provenienti da altri Stati membri possono essere escluse dall'assistenza sociale durante i primi tre mesi della loro ricerca di un'occupazione, senza una valutazione delle circostanze particolari, fatto salvo il caso in cui abbiano precedentemente lavorato nello Stato membro ospitante (persone in cerca di una prima occupazione).

5.2.3 Soggiorno dei cittadini di paesi terzi familiari di cittadini dell'UE nello Stato membro ospitante

La Corte chiarisce aspetti particolari del diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante per i cittadini di paesi terzi che sono familiari di cittadini dell'Unione.

Nella causa *Alokpa*³¹, la Corte ha affermato che i cittadini di paesi terzi affidatari principali di bambini che sono cittadini dell'UE possono risiedere con i loro figli nello Stato membro ospitante in virtù dell'articolo 21 del TFUE a condizione che il cittadino UE soddisfi i requisiti definiti nella direttiva sulla libera circolazione.

Nella causa *McCarthy*³², la Corte ha stabilito che uno Stato membro non può obbligare un cittadino di un paese terzo familiare di un cittadino UE in possesso di carta di soggiorno emessa da un altro Stato membro³³ a ottenere un visto prima di entrare nel suo territorio.

5.2.4 Soggiorno di cittadini di paesi terzi familiari di un cittadino UE nello Stato membro in cui ha la cittadinanza il cittadino UE in questione

La Corte ha chiarito ulteriormente le condizioni in base alle quali i cittadini di paesi terzi familiari di cittadini UE potrebbero godere di un diritto di soggiorno *derivato* negli Stati membri in cui hanno cittadinanza i cittadini dell'UE in questione, qualora i cittadini tornino a vivere con il loro familiare dopo aver esercitato realmente e in modo effettivo il diritto alla libera circolazione.

Nella causa *S e G*³⁴, la Corte ha stabilito che i cittadini dell'UE residenti negli Stati membri in cui hanno cittadinanza ma che si spostano regolarmente per motivi di lavoro in un altro Stato membro rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 45 del TFUE ed esercitano pertanto il diritto alla libera circolazione in qualità di lavoratori. Un familiare di un paese terzo è titolare di un diritto di soggiorno nello Stato membro di origine di un cittadino UE che soggiorna nel medesimo Stato membro ma che si sposta abitualmente in un altro Stato membro per motivi di lavoro, se il rifiuto ad accordare tale diritto scoraggerebbe il cittadino UE pendolare a esercitare in modo effettivo il diritto alla libera circolazione in qualità di lavoratore.

³⁰ Causa C-299/14 *García-Nieto e altri*.

³¹ Causa C-86/12 *Alokpa e altri*.

³² Causa C-202/13 *McCarthy*.

³³ Di conseguenza, conforme alle condizioni definite dalla direttiva sulla libera circolazione.

³⁴ Causa C-457/12 *S e G*.

Nella causa *O e B*³⁵, la Corte ha stabilito che se i cittadini esercitano il diritto alla libera circolazione in modo conforme all'articolo 21 del TFUE, il "carattere effettivo del soggiorno" nello Stato membro ospitante crea, al loro ritorno, un diritto di soggiorno derivato (ai sensi dell'articolo 21 del TFUE) per i cittadini di paesi terzi con i quali vivono e che sono membri della loro famiglia. In via di principio, è questo il caso in cui il cittadino UE e il familiare che è cittadino di un paese terzo hanno soggiornato nello Stato membro ospitante per almeno tre mesi in modo conforme alle condizioni indicate nella direttiva sulla libera circolazione³⁶ e, così facendo, hanno creato o rafforzato la loro vita familiare nel paese in questione.

5.2.5 Soggiorno di ex familiari di cittadini UE

La Corte si è altresì espressa su alcune cause di divorzio fra cittadini dell'UE e cittadini di paesi terzi che avevano soggiornato in uno Stato membro. Nella causa *Singh*³⁷, un cittadino UE ha lasciato lo Stato membro ospitante prima di iniziare la procedura di divorzio mentre il coniuge, cittadino di un paese terzo, era rimasto nello Stato membro ospitante. La Corte ha stabilito che il coniuge conserva un diritto di soggiorno solo se tale diritto esisteva al momento dell'avvio della procedura di divorzio. Tale interpretazione è stata confermata nella causa *NA*³⁸.

5.2.6 Rifiuto di riconoscere i nomi dei cittadini mobili dell'UE

Nella causa *Bogendorff von Wolffersdorff*³⁹, la Corte ha rilevato che il rifiuto da parte delle autorità tedesche di riconoscere i nomi e il cognome comprensivi di alcuni elementi nobiliari, scelti liberamente e acquisiti legalmente nel Regno Unito da un cittadino con doppia cittadinanza tedesca e inglese, costituisce una limitazione alla libertà di circolare e soggiornare nell'UE. Tuttavia, la Corte ha stabilito che, nel caso esaminato, la restrizione potrebbe essere giustificata da motivi di ordine pubblico, se opportuna e necessaria per garantire il principio dell'uguaglianza davanti alla legge (in Germania) e a condizione che vengano fornite indicazioni dettagliate per aiutare il giudice nazionale a valutare i fatti e il diritto.

5.3. Azione della Commissione

5.3.1 Sostegno agli Stati membri e ai cittadini

La Commissione ha sviluppato diversi strumenti per informare i cittadini e le autorità nazionali circa i diritti sulla libera circolazione e sul modo con cui applicarli correttamente. In particolare, sta avviando uno **strumento di e-learning** per aiutare le amministrazioni nazionali che sono a contatto con i cittadini a capire e ad applicare meglio le norme sulla libera circolazione⁴⁰.

Nel 2014, la Commissione ha adottato una comunicazione dal titolo *Aiutare le autorità nazionali a combattere gli abusi del diritto di libera circolazione*⁴¹ e un *Manuale sul modo di affrontare la questione dei presunti matrimoni fittizi tra cittadini dell'UE e cittadini di paesi terzi nel quadro della normativa dell'Unione in materia di libera circolazione dei cittadini*

³⁵ Causa C-456/12 *O e B*.

³⁶ Articoli 7 o 16 della direttiva sulla libera circolazione.

³⁷ Causa C-218/14 *Singh*.

³⁸ Causa C-115/15 *Secretary of State for the Home Department contro NA*.

³⁹ Causa C-438/14 *Bogendorff von Wolffersdorff*.

⁴⁰ Lo strumento sarà reso disponibile in tutte le lingue ufficiali. Le amministrazioni nazionali saranno altresì in grado di aggiungere informazioni che ritengono pertinenti e che riguardano le rispettive norme nazionali.

⁴¹ COM(2014) 604 final.

UE⁴², il cui obiettivo principale era aiutare le autorità nazionali a lottare contro il potenziale abuso del diritto alla libera circolazione.

La Commissione ha altresì continuato a lavorare con gli esperti degli Stati membri nel **gruppo di esperti sul diritto alla libera circolazione delle persone**, per l'identificazione delle difficoltà e il chiarimento delle questioni sull'interpretazione del diritto dell'UE in materia di libera circolazione dei cittadini dell'UE nonché per la condivisione delle informazioni sugli abusi e sulle frodi e per lo scambio delle migliori pratiche.

Nel 2013 e nel 2014, due studi hanno valutato come le norme dell'UE sulla libera circolazione sono applicate nella pratica e hanno valutato quale fosse l'impatto a livello locale⁴³. Inoltre, è stata tenuta una conferenza nel febbraio 2014 per discutere l'impatto della mobilità dell'UE a livello locale e per scambiare le migliori pratiche⁴⁴.

Nel novembre 2013, la Commissione ha adottato una comunicazione intitolata *Libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari: cinque azioni fanno la differenza*⁴⁵ che spiega i diritti e gli obblighi connessi alla libera circolazione, definisce le condizioni e i limiti ai sensi del diritto dell'UE e tiene conto delle questioni sollevate da alcuni Stati membri. Le "cinque azioni" sono progettate per aiutare gli Stati membri ad applicare le norme e gli strumenti dell'UE al fine di sfruttarne pienamente il potenziale, anche per mezzo del completo utilizzo dei fondi strutturali e di investimento dell'UE.

Nel 2013, la Commissione ha pubblicato informazioni di facile utilizzo in tale ambito nel documento intitolato *Libertà di circolazione e di soggiorno in Europa: una guida ai diritti dei cittadini dell'UE*⁴⁶.

5.3.2 *Questioni relative all'applicazione dei diritti di libera circolazione*

La Commissione ha continuato a garantire attivamente l'efficace recepimento dei diritti connessi alla libera circolazione da parte di tutti gli Stati membri e ha identificato e sollevato una serie di questioni, la maggior parte delle quali sono state chiarite o risolte dagli Stati membri tramite alcune modifiche alle rispettive normative o tramite il loro impegno a procedere in tal senso.

Entro la fine del 2013, la Commissione ha archiviato le procedure d'infrazione contro quattro Stati membri⁴⁷. Nel 2014 e nel 2015, altri cinque⁴⁸ hanno adottato una nuova normativa. La Commissione mantiene aperto il dialogo con tali Stati membri per garantire che le questioni non ancora risolte siano trattate in modo adeguato.

Le principali questioni sollevate nelle procedure riguardano i diritti d'ingresso e di soggiorno per i cittadini di paesi terzi che sono familiari di cittadini dell'Unione, compresi i coniugi o i partner dello stesso sesso⁴⁹, in particolare le condizioni di rilascio dei visti e delle carte di

⁴² SWD(2014) 284 final.

⁴³ Valutazione delle norme dell'UE sulla libera circolazione dei cittadini dell'UE e dei loro familiari e valutazione della loro attuazione nella pratica (ottobre 2013) http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/evaluation_of_eu_rules_on_free_movement-final_report.pdf
Valutazione dell'impatto della libera circolazione dei cittadini dell'UE a livello locale (gennaio 2014) http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/dg_just_eva_free_mov_final_report_27.01.14.pdf

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/justice/events/intra-eu-mobility-2014/>

⁴⁵ COM(2013) 837 final.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/guide-free-mo-2013_it.pdf

⁴⁷ Cipro, Italia, Malta e Spagna.

⁴⁸ Belgio, Germania, Polonia, Svezia e Regno Unito.

⁴⁹ Cfr. anche la relazione annuale sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

soggiorno a familiari che sono cittadini di paesi terzi e il materiale e le garanzie procedurali contro l'espulsione dei cittadini dell'Unione.

La Commissione ha continuato a lavorare in sostegno della tutela dei diritti dei cittadini dell'UE per la non discriminazione e l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione nei casi legati al riconoscimento, in uno Stato membro, dei nomi di persone attribuiti o modificati ai sensi del diritto di un altro Stato membro. In risposta ai punti sollevati dalla Commissione, il Belgio ha adottato, nel 2014, una nuova normativa che modifica il codice civile nazionale. In seguito a tali modifiche, i genitori possono dare ai neonati o ai bambini adottati il nome del padre, della madre o entrambi.

La Commissione continua a supervisionare l'attuazione delle norme di libera circolazione e i lavori con gli Stati membri interessati per gestire le questioni non risolte.

5.3.3 Altre azioni o iniziative della Commissione per facilitare l'esercizio dei diritti connessi alla libera circolazione⁵⁰

(a) Facilitazione della libera circolazione di documenti pubblici

Gli europei che vivono in un altro paese dell'UE o che semplicemente vogliono beneficiare di un diritto o rispettare un obbligo in un altro paese dell'UE possono dover presentare un documento pubblico. In seguito a una proposta⁵¹ del 2013 presentata dalla Commissione, nel 2016 è stato adottato il *regolamento (UE) 2016/1191 sul miglioramento della circolazione di documenti pubblici*.

(b) Facilitare la vita delle famiglie transfrontaliere

Il *regolamento in materia di successioni⁵²*, adottato nel 2012 e in vigore dal 17 agosto 2015, semplifica le successioni internazionali (vale a dire le successioni con elementi transfrontalieri: ad esempio la persona deceduta viveva in un paese diverso dal paese di origine o aveva beni in diversi paesi o gli eredi della persona deceduta vivono in un altro paese). Il regolamento definisce lo Stato membro competente per gestire la successione, il diritto nazionale, l'esecuzione e la documentazione validi in tutta l'Unione europea attraverso il certificato successorio europeo. Nel 2014, la Commissione ha adottato un regolamento⁵³ recante norme di attuazione del regolamento in materia di successioni con la definizione di una serie di moduli tra cui, segnatamente, il modulo del certificato successorio europeo.

Per quanto riguarda il divorzio e la separazione legale, il regolamento che determina qual è il paese le cui norme debbano essere applicate nei divorzi o nelle separazioni legali di tipo internazionale⁵⁴ è ora in vigore in 16 Stati membri. Il regolamento è stato adottato, nel 2010,

⁵⁰ Non tutte le azioni contemplate dalla presente sezione costituiscono un'applicazione delle disposizioni della parte II del TFUE. Tuttavia, in questa sezione è presente il riferimento a tali disposizioni in quanto tutte facilitano l'esercizio dei diritti connessi alla libera circolazione.

⁵¹ COM(2013) 228 final.

⁵² Regolamento (UE) n. 650/2012 relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e all'accettazione e all'esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo (GU L 201 del 27.7.2012, pag. 107).

⁵³ Regolamento di esecuzione (UE) n. 1329/2014 della Commissione, che istituisce i moduli di cui al regolamento (UE) n. 650/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e all'accettazione e all'esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo (GU L 359 dell'16.12.2014, pag. 30).

⁵⁴ Regolamento (UE) n. 1259/2010 del Consiglio, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale (GU L 343 del 29.12.2010, pag. 10).

da 14 Stati membri nel contesto della cooperazione rafforzata⁵⁵. La Lituania si è aggiunta nel 2014⁵⁶ e la Grecia nel 2015⁵⁷. I cittadini che vivono in tali 16 Stati membri possono scegliere che la legge applicabile al divorzio o alla separazione legale che li riguarda sia la legge del paese nel quale risiedono abitualmente o nel quale risiedevano abitualmente oppure quella del paese in cui ha cittadinanza il coniuge o il paese nel quale sono state gestite le procedure per il divorzio o per la separazione personale.

Sulle questioni relative all'ambito matrimoniale e alla responsabilità genitoriale, la Commissione ha adottato nel 2014 una relazione di valutazione sull'applicazione del cosiddetto regolamento Bruxelles II bis⁵⁸, dopo quasi 10 anni di validità del regolamento. La Commissione vi ha dato seguito proponendo, il 30 giugno 2016, modifiche a tale regolamento atte a migliorare le norme dell'UE che proteggono i bambini nel contesto delle controversie che vertono sulla responsabilità genitoriale transfrontaliera e relative alla custodia, ai diritti di ingresso e alla sottrazione di minori. Le revisioni proposte dovrebbero ridurre i costi e determinare procedure più efficienti e soggette a norme più chiare⁵⁹. La Commissione ha altresì pubblicato una guida pratica aggiornata per cittadini e avvocati sull'applicazione di tale regolamento che stabilisce quali giudici degli Stati membri debbano trattare un divorzio, una separazione legale, un annullamento di matrimonio o le questioni relative alla responsabilità genitoriale nelle situazioni transfrontaliere come, ad esempio, la custodia, i diritti di ingresso e la sottrazione di minori⁶⁰.

Per quanto riguarda la mediazione familiare, la Commissione ha dato vita, nel 2015, a una sezione dedicata alla mediazione familiare transfrontaliera sul portale europeo della giustizia elettronica. Scopo di tale sezione è promuovere l'utilizzo della mediazione.

(c) Rendere l'esercizio dei diritti sulla libera circolazione più efficace per i lavoratori

Nell'aprile 2014, è stata adottata una direttiva volta a migliorare l'attuazione dei diritti dei lavoratori⁶¹, che ha fatto seguito a una proposta presentata dalla Commissione nell'aprile 2013⁶². Secondo tale direttiva, gli Stati membri devono garantire che almeno un ente a livello nazionale si occupi della consulenza e della fornitura del sostegno e dell'assistenza ai lavoratori migranti dell'UE, comprese le persone in cerca di lavoro, e dell'applicazione dei loro diritti. Gli Stati membri possono anche estendere la competenza di tali enti a tutti i cittadini dell'UE che esercitano il diritto alla libera circolazione. Lo scopo della direttiva in questione è anche il miglioramento dell'accessibilità a informazioni complete e aggiornate a livello nazionale e a livello dell'UE riguardanti i diritti dei lavoratori mobili.

⁵⁵ Belgio, Bulgaria, Germania, Spagna, Francia, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Austria, Portogallo, Romania e Slovenia.

⁵⁶ Decisione della Commissione 2012/714/UE che conferma la partecipazione della Lituania alla cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale (GU L 323 del 22.11.2012, pag. 18).

⁵⁷ Decisione della Commissione 2014/39/UE che conferma la partecipazione della Lituania alla cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale (GU L 23 del 28.1.2014, pag. 41).

⁵⁸ Regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000 (GU L 338 del 23.12.2003, pag. 1).

⁵⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2359_en.htm

⁶⁰ http://ec.europa.eu/justice/civil/files/brussels_ii_practice_guide_it.pdf

⁶¹ Direttiva 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori (GU L 128 del 30.4.2014, pag. 8).

⁶² COM(2013) 236 final.

Anche la direttiva sulla trasferibilità dei diritti a pensione complementare⁶³, adottata nell'aprile 2014, è un passo importante per la salvaguardia dei diritti a pensione complementare di persone che esercitano il diritto alla libera circolazione.

In seguito a una proposta della Commissione⁶⁴, nell'aprile 2016 è stato adottato un regolamento EURES⁶⁵ che ha lo scopo di: permettere ai lavoratori e ai datori di lavoro di accedere facilmente tramite Internet a tutte le offerte e domande di lavoro e ai curriculum vitae (portale EURES), fornire informazioni chiare sul luogo in cui cercare lavoro e sul modo per trovarlo nonché fornire servizi di sostegno minimi per la ricerca del lavoro. Il medesimo regolamento punta anche a migliorare lo scambio di informazioni fra Stati membri in materia di carenze e surplus del mercato del lavoro al fine di sostenere una compensazione tra domanda e offerta meglio coordinata all'interno dell'UE.

La direttiva sull'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori⁶⁶ ha fornito strumenti nuovi e rafforzati per combattere e sanzionare l'elusione delle norme, le frodi e gli abusi, affronta i problemi causati da alcune società e incrementa la facoltà degli Stati membri di supervisionare le condizioni di lavoro e l'applicazione delle norme. L'8 marzo 2016, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva recante modifica della direttiva sul distacco dei lavoratori⁶⁷, per facilitare la fornitura transfrontaliera di servizi in un clima di concorrenza leale e il rispetto dei diritti dei lavoratori distaccati che lavorano in uno Stato membro e che sono inviati temporaneamente in un altro Stato membro a lavorare per conto del datore di lavoro, in particolar modo tramite la garanzia di condizioni di retribuzione eque e di pari condizioni fra società distaccate e locali nel paese ospitante.

In base a una proposta della Commissione⁶⁸, è stata istituita una piattaforma europea⁶⁹ per contrastare il lavoro sommerso nelle sue varie forme e il lavoro dichiarato falsamente associato al lavoro sommerso, compreso il lavoro autonomo fittizio. La piattaforma è stata avviata il 27 maggio 2016 e fra le attività che promuove potrebbero rientrare lo sviluppo di definizioni condivise e di concetti comuni, lo scambio di buone pratiche documentate, il reciproco apprendimento, lo scambio di personale e i controlli congiunti a livello transfrontaliero.

⁶³ Direttiva 2014/50/UE relativa ai requisiti minimi per accrescere la mobilità dei lavoratori tra Stati membri migliorando l'acquisizione e la salvaguardia di diritti pensionistici complementari (GU L 128 del 30.4.2014, pag. 1).

⁶⁴ COM(2014) 6 final.

⁶⁵ Regolamento (UE) 2016/589 relativo a una rete europea di servizi per l'impiego (EURES), all'accesso dei lavoratori ai servizi di mobilità e a una maggiore integrazione dei mercati del lavoro e che modifica i regolamenti (UE) n. 492/2011 e (UE) n. 1296/2013 (GU L 107 del 22.4.2016, pag. 1).

⁶⁶ Direttiva 2014/67/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU L 159 del 28.5.2014, pag. 11).

⁶⁷ COM(2016) 128 final.

⁶⁸ COM(2014) 221 final.

⁶⁹ Decisione (UE) 2016/344 relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato (GU L 65 del 11.3.2016, pag. 12).

6. DIRITTO DI VOTO E DI ELEGGIBILITÀ ALLE ELEZIONI COMUNALI E ALLE ELEZIONI DEL PARLAMENTO EUROPEO (ARTICOLO 20, PARAGRAFO 2, LETTERA B), E ARTICOLO 22 DEL TFUE).

6.1. Introduzione

Ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera b), e dell'articolo 22 del TFUE, tutti i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro del quale non sono cittadini hanno diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza, alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato in questione.

La Commissione ha risposto a 32 denunce, 71 lettere/domande di singoli cittadini, 58 interrogazioni e 13 petizioni presentate dal Parlamento europeo su tali questioni, principalmente legate alla privazione del diritto di voto e ai diritti elettorali delle persone con disabilità. In tale contesto, la "perdita del diritto di voto" deriva dal fatto che alcuni Stati membri privano i loro cittadini del diritto di voto alle elezioni nazionali se i medesimi hanno risieduto all'estero, anche se in un altro Stato membro, per un determinato periodo di tempo. Di conseguenza, tali cittadini non possono partecipare in alcuna elezione nazionale, né nel paese di origine né nello Stato membro di residenza.

6.2. Sviluppi della giurisprudenza

Nella causa *Delvigne*⁷⁰, è stato chiesto alla Corte se fosse contrario alla legge europea privare in modo permanente un cittadino francese condannato per un reato grave del suo diritto di voto alle elezioni europee. La sentenza ha fatto riferimento alla giurisprudenza precedente e in particolare alla causa *Eman e Sevinge*⁷¹ con la quale è stato stabilito che spetta agli Stati membri determinare il diritto di voto e che, a tal fine, devono tuttavia rispettare la legge europea, ivi compresi i principi generali. La Corte ha chiarito che le norme nazionali che regolamentano lo svolgimento delle elezioni europee devono rispettare la Carta dei diritti fondamentali, compreso il relativo articolo 39, paragrafo 2, che garantisce il diritto di voto ai cittadini dell'UE per le elezioni europee. La Corte ha statuito che, nel caso in questione, la sospensione dei diritti civili è stata proporzionata, tenuto conto della gravità del reato del soggetto e del fatto che la legge francese consente ai cittadini di chiedere la reintegrazione dei loro diritti di voto, e pertanto autorizzata.

6.3. Sviluppi nel campo dei diritti di voto e azione intrapresa dalla Commissione

Nel periodo di riferimento, hanno avuto luogo importanti sviluppi per quanto riguarda il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo.

6.3.1 Promozione del sistema di "capilista" per la Presidenza della Commissione e gestione delle conseguenze della privazione del diritto di voto

Il 12 marzo 2013, la Commissione ha emesso una *raccomandazione sul rafforzare l'efficienza e la democrazia nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo*⁷² sulla base del trattato di Lisbona, che ha rafforzato il ruolo del Parlamento rispetto alla Commissione⁷³. I

⁷⁰ Causa C-650/13 *Delvigne*.

⁷¹ Causa C-300/04 *Eman e Sevinge*.

⁷² Raccomandazione 2013/142/UE sul rafforzare l'efficienza e la democrazia nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo (GU L 79 del 21.3.2013, pag. 29).

⁷³ L'articolo 17, paragrafo 7, del TUE prevede che il Parlamento elegga il Presidente della Commissione in base a una proposta presentata dal Consiglio europeo che tenga in considerazione i risultati delle elezioni europee.

partiti politici europei sono stati invitati a nominare i candidati per il ruolo di Presidente della Commissione.

Due mesi prima delle elezioni del 2014 del Parlamento europeo, la Commissione ha stilato una *relazione preliminare*⁷⁴ *sull'attuazione delle sue raccomandazioni* che riesamina la raccomandazione secondo la quale i partiti politici europei e nazionali dovrebbero identificare, prima delle elezioni, il loro candidato per il ruolo di Presidente della Commissione e dovrebbero definire il programma del medesimo candidato. In tale relazione, la Commissione ha rilevato che sei partiti politici europei hanno rispettato la raccomandazione.

Allo stesso tempo, la Commissione ha continuato il lavoro con gli esperti degli Stati membri in seno al *gruppo di esperti sui diritti elettorali* per garantire il corretto svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo del 2014, in particolar modo tramite lo scambio di dati e tramite lo sviluppo di strumenti informatici per evitare l'evenienza di voti doppi dei cittadini dell'UE nelle elezioni in questione.

La *relazione sulle elezioni del Parlamento europeo del 2014*⁷⁵ ha evidenziato che il legame diretto fra i risultati delle elezioni e la scelta del Presidente della Commissione ha favorito il sostegno alla legittimità democratica della nuova Commissione.

L'11 novembre 2015, il Parlamento ha proposto un'iniziativa legislativa⁷⁶ per l'integrazione del sistema dei "capilista" (*Spitzenkandidaten*) nella legge elettorale dell'UE.

Nel gennaio 2014, la Commissione ha adottato una *raccomandazione sulla gestione delle conseguenze della privazione del diritto di voto sui cittadini dell'Unione che esercitano i diritti connessi alla libera circolazione*⁷⁷.

6.3.2 *Questioni relative all'applicazione del diritto di voto e all'eleggibilità*

Per garantire che i cittadini di paesi terzi possano trovare o divenire membri dei partiti politici nello Stato membro ospitante, la Commissione ha continuato le procedure d'infrazione contro sette Stati membri che non lo permettono. In tre casi, le procedure sono state chiuse dopo che gli Stati membri avevano fornito chiarimenti soddisfacenti sul quadro giuridico in vigore⁷⁸ o dopo l'adozione da parte loro della nuova normativa⁷⁹. Le procedure sono ancora aperte contro quattro Stati membri⁸⁰.

7. DIRITTO ALLA TUTELA DA PARTE DELLE AUTORITÀ DIPLOMATICHE O CONSOLARI (ARTICOLO 20, PARAGRAFO 2, LETTERA C), E ARTICOLO 23 DEL TFUE)

7.1. Introduzione

Ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera c), e dell'articolo 23 del TFUE, i cittadini dell'UE hanno diritto, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, alla tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di

⁷⁴ COM(2014) 196 final.

⁷⁵ COM(2015) 206 final.

⁷⁶ Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2015 sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea (P8_TA(2015)0395 – 2015/2035(INL)).

⁷⁷ La Commissione sta seguendo gli sviluppi in tale campo. In alcuni paesi, il dibattito è ancora aperto.

⁷⁸ Grecia.

⁷⁹ Spagna e Slovacchia.

⁸⁰ Repubblica ceca, Lettonia, Lituania e Polonia.

qualsiasi altro Stato membro, alle medesime condizioni dei cittadini dello Stato in questione. I cittadini dell'Unione hanno una consapevolezza di tale diritto minore rispetto a quella che hanno per altri diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione⁸¹.

Nel periodo di riferimento, la Commissione ha risposto a quattro denunce, dieci lettere/domande di singoli cittadini e tre interrogazioni presentate dal Parlamento europeo su tale questione. I documenti citati vertevano sul rilascio di documenti di viaggio provvisori per tornare nel paese di origine, sulla mancanza di tutela consolare o sull'applicazione discriminatoria della medesima.

7.2. Sviluppi nel settore della tutela consolare

Nel 2015 il Consiglio ha adottato una *direttiva per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'UE non rappresentati nei paesi terzi*⁸² che istituisce norme chiare e giuridicamente vincolanti sulla cooperazione e sul coordinamento fra le autorità consolari degli Stati membri, al fine di garantire che i cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi possano beneficiare di una tutela consolare non discriminatoria da parte di altri Stati membri. Gli Stati membri hanno tempo fino al 1° maggio 2018 per recepire la direttiva.

Nel 2015, la Commissione ha istituito un *gruppo di esperti sulla tutela consolare* con lo scopo di discutere l'attuazione della direttiva e dell'articolo 23 del TFUE e per scambiare le migliori pratiche fra gli esperti degli Stati membri.

Fra l'UE e i paesi terzi è stata negoziata una serie di accordi bilaterali⁸³ che contengono *clausole sul consenso consolare* al fine di dare piena attuazione al diritto dei cittadini dell'UE non rappresentati di beneficiare di una tutela consolare non discriminatoria.

8. DIRITTO DI PETIZIONE DINANZI AL PARLAMENTO EUROPEO E DIRITTO DI RIVOLGERSI AL MEDIATORE EUROPEO (ARTICOLO 20, PARAGRAFO 2, LETTERA D), E ARTICOLO 24, PARAGRAFI DA 2 A 4, DEL TFUE)

8.1. Introduzione

L'articolo 20, paragrafo 2, lettera d), e l'articolo 24, paragrafi da 2 a 4 del TFUE fanno riferimento ad altri diritti che conferiscono ai cittadini dell'UE la facoltà di rivolgersi alle istituzioni dell'UE e comprendono, fra l'altro, il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo e il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo. Tutti i cittadini dell'Unione hanno diritto di scrivere a qualsiasi istituzione, organo, ufficio o agenzia in una delle lingue ufficiali dell'UE⁸⁴ e di ricevere una risposta nella medesima lingua⁸⁵.

8.2. Diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo

Ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, del TFUE, i cittadini dell'UE hanno il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo, in qualsiasi lingua del trattato, per quanto riguarda le materie di competenza dell'Unione che li riguardano e hanno diritto di ottenere una risposta nella

⁸¹ Eurobarometro flash 430 sulla cittadinanza dell'Unione.

⁸² Direttiva (UE) 2015/637/CE, del 20 aprile 2015, sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi e che abroga la decisione 95/553/CE, (GU L 106 del 24.4.2015, pag. 1).

⁸³ Fra l'altro con Afghanistan, Australia, Canada, Cuba e Nuova Zelanda.

⁸⁴ Cfr. l'articolo 55, paragrafo 1, del TUE.

⁸⁵ Tale disposizione è attuata da tutte le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione in quanto pertinente al loro lavoro.

medesima lingua. Nella prima metà del 2016, la commissione per le petizioni del Parlamento europeo ha ricevuto 779 petizioni. Nel 2015, la medesima commissione ha ricevuto 1 400 petizioni, vale a dire meno rispetto alle 2 714 del 2014 e alle 2 891 del 2013. Le questioni maggiormente oggetto di petizione riguardavano il settore della giustizia e dei diritti fondamentali, compresa la cittadinanza dell'Unione e la libera circolazione, seguite dalle questioni relative all'ambiente e al mercato interno.

È disponibile dal 2014 un "portale delle petizioni"⁸⁶ che consente di inviare facilmente le petizioni tramite Internet. Il portale permette inoltre ai cittadini di sostenere le petizioni pendenti dichiarate ricevibili. Con tale procedura online, è stato dimezzato il numero di petizioni tramite l'introduzione di domande che fanno da filtro alla visualizzazione preliminare delle petizioni ricevibili.

8.3. Diritto di rivolgersi al Mediatore europeo

Ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 3, del TFUE, i cittadini dell'UE hanno il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo che tratta le denunce dei cittadini relative alle istituzioni, agli organi e alle agenzie dell'UE. I problemi vanno dai contenziosi contrattuali, alle violazioni di diritti fondamentali e dalla mancanza di trasparenza del processo decisionale alla negazione dell'accesso ai documenti.

Nel periodo di riferimento, l'ufficio del Mediatore europeo ha registrato 6 506 denunce e ha aperto 953 casi. In ciascuno dei tre anni, la maggior parte delle denunce ha riguardato una presunta mancanza di trasparenza. Il rispetto dei suggerimenti del Mediatore è aumentato dall'80 % nel 2013 al 90 % nel 2014. L'ufficio del Mediatore ha aiutato oltre 63 300 cittadini nell'arco di tre anni, tramite l'apertura di indagini, la risposta alle richieste di informazioni o la fornitura di consigli nella sua guida interattiva disponibile online.

Tale attività centrale di gestione delle denunce è stata completata nel 2013-2014 da indagini di propria iniziativa strategiche, con lo scopo di recare beneficio a quanti più cittadini possibile tramite l'analisi delle questioni che sembrano essere sistemiche e non di quelle che sembrano essere circoscritte. Le indagini hanno esaminato le funzioni dell'iniziativa dei cittadini europei (2013), la trasparenza dei negoziati del partenariato transatlantico su commercio e investimenti (2014), la trasparenza nei triloghi (2015), ecc.

9. INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI (ARTICOLO 24 DEL TFUE E ARTICOLO 11, PARAGRAFO 4, DEL TUE)

Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea (TUE), attuato dal regolamento (UE) n. 211/2011, i cittadini in numero pari o superiore a un milione e provenienti da almeno sette Stati membri diversi possono unirsi e invitare la Commissione a presentare, nelle sue aree di competenza, qualsiasi proposta idonea sulle questioni per le quali ritengono che un atto dell'Unione sia necessario per attuare i trattati.

Dal momento in cui è entrato in vigore il regolamento (UE) n. 211/2011, sono state avviate 36 iniziative⁸⁷ relative a diverse questioni e gli organizzatori hanno ricevuto circa sei milioni di dichiarazioni di sostegno. Tre iniziative hanno avuto successo nel raggiungere la soglia del milione di firme:

⁸⁶ <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/it/main>

⁸⁷ Registro dell'iniziativa dei cittadini europei: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome.?lg=it>

- l'iniziativa "Right2Water"⁸⁸ che chiede una normativa per la tutela del diritto dell'essere umano ad avere acqua e servizi igienico-sanitari e per la promozione della fornitura di acqua e servizi igienico-sanitari in quanto servizi pubblici essenziali per tutti. In una comunicazione del marzo 2014⁸⁹, la Commissione si è impegnata ad adottare una serie di misure in risposta alle richieste degli organizzatori;
- l'iniziativa "One of us"⁹⁰ che chiede all'UE di terminare i finanziamenti alla ricerca che comporta la distruzione di embrioni umani. Il 28 maggio 2014, la Commissione ha adottato una comunicazione⁹¹ nella quale spiegava di non avere intenzione di presentare una proposta legislativa in quanto il quadro giuridico dell'UE in vigore era stato considerato idoneo; e
- l'iniziativa "Stop vivisection"⁹² che chiede una normativa che abolisce i test sugli animali. Il 3 giugno 2015, la Commissione ha adottato una comunicazione⁹³ nella quale si è impegnata a compiere vari passi verso la graduale eliminazione dei test sugli animali.

La Commissione ha riesaminato l'applicazione del regolamento e, il 31 marzo 2015, ha adottato una relazione⁹⁴ con la quale ha concluso che il registro dell'iniziativa dei cittadini europei è pienamente operativo e riconosce la possibilità di migliorare lo strumento al fine di renderlo di più facile utilizzo e maggiormente accessibile ai cittadini. La Commissione è impegnata a continuare la supervisione e la discussione di una serie di questioni inerenti al registro dell'iniziativa dei cittadini europei in stretta cooperazione e in pieno coordinamento con diverse parti interessate e istituzioni, al fine di migliorare lo strumento in questione.

⁸⁸ *L'acqua e i servizi igienico-sanitari sono un diritto umano! L'acqua è un bene comune, non una merce!* (registro dell'iniziativa dei cittadini europei): <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003>

⁸⁹ COM(2014) 177 final.

⁹⁰ *One of us* (registro dell'iniziativa dei cittadini europei); <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000005/it>.

⁹¹ COM(2014) 355 final;

⁹² *Stop vivisection* (registro dell'iniziativa dei cittadini europei); <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000007>

⁹³ COM(2015) 3773 final.

⁹⁴ COM(2015) 145 final.