



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 *García-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.