



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 15 maggio 2013 (22.05)  
(OR. en)**

**9592/13**

**FREMP 60  
JAI 381  
COCON 20  
MI 406  
POLGEN 77  
SOC 326**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea  
Data: 13 maggio 2013  
Destinatario: Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea  
n. doc. Comm.: COM(2013) 270 final  
Oggetto: 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 2011-2013

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2013) 270 final.

All.: COM(2013) 270 final



Bruxelles, 8.5.2013  
COM(2013) 270 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 2011-2013**

**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 2011-2013**

**1. INTRODUZIONE**

Nell'ambito dell'Anno europeo dei cittadini 2013 e ai sensi dell'articolo 25 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la presente relazione descrive i principali sviluppi in materia di cittadinanza dell'Unione nel periodo compreso tra il **1° gennaio 2011 e il 31 marzo 2013**. Tratta inoltre, a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il diritto d'iniziativa dei cittadini europei e il divieto di discriminazione in base alla nazionalità<sup>1</sup>.

Riguardo alle discriminazioni basate su altri motivi (articolo 19 TFUE), nel novembre 2013 la Commissione pubblicherà una relazione sull'applicazione della direttiva sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica<sup>2</sup> e della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione<sup>3</sup>, nella quale esaminerà in maniera coerente le discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età e l'orientamento sessuale. La Commissione pubblicherà inoltre una relazione sull'applicazione della direttiva sulle pari opportunità e sulla parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione<sup>4</sup>.

Il trattato di Lisbona ha conferito piena efficacia giuridica alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al cui titolo V (articoli 39-46) sono enunciati i diritti dei cittadini dell'UE. Di conseguenza, le tre relazioni annuali sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali, adottate a marzo 2011<sup>5</sup>, aprile 2012<sup>6</sup> e maggio 2013<sup>7</sup>, comprendono anche una descrizione dei progressi in materia di diritti dei cittadini dell'Unione.

---

<sup>1</sup> Gli articoli 18 e 24 TFUE sono stati inseriti nella parte seconda del TFUE, "Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione", dal trattato di Lisbona.

<sup>2</sup> Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

<sup>3</sup> Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

<sup>4</sup> Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione).

<sup>5</sup> COM(2011) 160 - [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual\\_report\\_2010\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual_report_2010_it.pdf).

<sup>6</sup> COM(2012) 169 - [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter-brochure-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter-brochure-report_en.pdf).

<sup>7</sup> COM(2013) 271- [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter\\_report\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter_report_2012_en.pdf).

## 2. SVILUPPI NELL'AMBITO DEI DIRITTI RELATIVI ALLA CITTADINANZA DELL'UNIONE

### 2.1. Evoluzione della giurisprudenza in materia di cittadinanza dell'Unione

In alcune sentenze fondamentali, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha rafforzato la sua costante affermazione che **“lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri”**<sup>8</sup>.

Nella sentenza *Zambrano*<sup>9</sup>, la Corte ha dichiarato che l'articolo 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che possono privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell'Unione. Applicando questo criterio nel caso di specie, la Corte ha concluso che un migrante irregolare in uno Stato membro, il quale abbia a proprio carico figli di minore età cittadini di detto Stato membro, deve poter soggiornare e lavorare in tale Stato. La Corte ha spiegato che il diniego di tale diritto a questo genitore priverebbe i figli del godimento reale ed effettivo dei diritti connessi al loro status di cittadini dell'Unione, in quanto sarebbero costretti ad abbandonare il territorio dell'Unione europea. La Corte ha inoltre precisato che il criterio si applica anche nel caso in cui i figli non abbiano mai esercitato il diritto alla libera circolazione nell'UE.

In un'altra sentenza, *Dereci*<sup>10</sup>, la Corte ha evidenziato la natura particolare ed eccezionale delle circostanze in cui tale criterio si può applicare: si applica soltanto nelle situazioni in cui il cittadino dell'Unione si troverebbe obbligato ad abbandonare il territorio dell'Unione considerata nel suo complesso (non solo il territorio dello Stato membro di cui è cittadino), e si riferisce inoltre a situazioni in cui il diritto di soggiorno non può essere negato a un cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino di uno Stato membro, pena pregiudicare l'effetto utile della cittadinanza dell'Unione di cui gode quest'ultimo cittadino. Tuttavia, il fatto che il cittadino dell'Unione desideri soggiornare con un familiare cittadino di un paese terzo non basta a far ritenere che egli sarebbe costretto ad abbandonare l'UE qualora al familiare non fosse concesso il diritto di soggiorno.

La Corte ha altresì dichiarato che le autorità o i giudici nazionali dovrebbero valutare in ciascun caso se il diniego del diritto di soggiorno leda il diritto alla tutela della vita familiare alla luce dell'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali, nelle situazioni in cui si applica il diritto dell'Unione, e alla luce dell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nelle situazioni che non rientrano nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione.

Più di recente, nella sentenza *O, S*<sup>11</sup>, la Corte ha confermato che i principi enunciati nella sentenza *Zambrano* sono applicabili soltanto in circostanze eccezionali, ma ha precisato che la loro applicazione non è riservata a situazioni in cui esista un legame biologico, sottolineando che il fattore rilevante è la relazione di dipendenza (legale, finanziaria o affettiva).

### 2.2. Acquisto e perdita della cittadinanza dell'Unione

Secondo il diritto dell'Unione, è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. Spetta agli Stati membri determinare chi siano i loro cittadini e stabilire i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, nel rispetto del diritto dell'Unione<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Cfr., per esempio, causa C-184/99, *Grzelczyk*.

<sup>9</sup> Causa C-34/09, *Ruiz Zambrano*.

<sup>10</sup> Causa C-256/11, *Dereci e a.*

<sup>11</sup> Cause riunite C-356/11 e C 357/11, *O e S*.

<sup>12</sup> Cfr., per esempio, causa C-369/90, *Micheletti e a.*

Nel periodo di riferimento la Commissione ha fornito risposte in materia a circa 62 domande di privati cittadini, 29 interrogazioni del Parlamento europeo e 6 petizioni.

Le interrogazioni presentate alla Commissione da membri del Parlamento europeo riguardavano situazioni in cui gli Stati membri avevano deciso di concedere la cittadinanza a gruppi di persone, per esempio appartenenti a minoranze etniche in altri paesi o che depositano determinati importi presso una banca nazionale. I parlamentari domandavano **se uno Stato membro sia libero di stabilire le condizioni che regolano l'acquisto della propria cittadinanza**, in particolare alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo cui gli Stati membri devono esercitare la loro competenza in materia “nel rispetto del diritto dell'Unione”.

Interpretando questa riserva nella causa *Rottmann*<sup>13</sup>, la Corte non ha messo in discussione la competenza esclusiva degli Stati membri di determinare chi possa diventare loro cittadino – e quindi cittadino dell'Unione. Ha invece posto limiti al loro potere di privare i cittadini dell'Unione dei diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione. In particolare, ha affermato che, quando si tratti di cittadini dell'Unione, l'esercizio del potere di determinare i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza da parte di uno Stato membro, *qualora leda i diritti riconosciuti e tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione*, come nel caso di una decisione di revoca della naturalizzazione, può essere sottoposto a un controllo giurisdizionale condotto alla luce del diritto dell'Unione. Le situazioni descritte nelle interrogazioni ricevute dalla Commissione riguardavano decisioni di *concedere* la cittadinanza di uno Stato membro, che non ledevano i diritti riconosciuti e tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

### **2.3. Libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini dell'UE (direttiva 2004/38/CE)**

#### *2.3.1. Misure per garantire il corretto recepimento e la corretta applicazione della direttiva 2004/38/CE<sup>14</sup>*

Il diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri è uno dei pilastri dell'integrazione europea.

Durante il periodo di riferimento, la Commissione ha perseguito una **politica di applicazione rigorosa**, volta a garantire il pieno ed efficace recepimento della direttiva da parte di tutti gli Stati membri. Di conseguenza, la grande maggioranza degli Stati membri ha modificato la propria legislazione o si è impegnata a farlo al fine di assicurare il rispetto della normativa in materia di libera circolazione. La Commissione segue con attenzione l'adempimento di tali impegni e collabora con gli Stati membri interessati per affrontare le questioni in sospeso.

Nel 2011 la Commissione ha adottato provvedimenti contro dodici Stati membri<sup>15</sup>. Nel 2012 e all'inizio del 2013 ha inviato pareri motivati relativi a sette di questi dodici casi<sup>16</sup>. Di conseguenza, finora cinque Stati membri hanno modificato la propria legislazione o si sono impegnati a farlo<sup>17</sup>. Le principali questioni sollevate nei procedimenti di infrazione riguardano

<sup>13</sup> Causa C-135/08.

<sup>14</sup> GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77.

<sup>15</sup> AT, BE, DE, CY, CZ, ES, IT, LT, MT, PL, SE, UK. ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-981\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-981_en.htm?locale=en)).

<sup>16</sup> CZ, LT ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-75\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-75_en.htm?locale=en)), UK ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-417\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-417_en.htm?locale=en)) AT, DE e SE ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-646\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-646_en.htm?locale=en)) e BE ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-122\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-122_en.htm)).

<sup>17</sup> MT ha modificato la propria legislazione. ES, IT, PL e SE si sono impegnate a farlo entro la primavera del 2013.

il **diritto di ingresso e di soggiorno dei familiari di cittadini dell'Unione**, compresi i coniugi o partner dello stesso sesso<sup>18</sup>, le condizioni di rilascio dei visti e delle carte di soggiorno ai familiari cittadini di paesi terzi e le garanzie sostanziali e procedurali contro l'espulsione di cittadini dell'UE.

Il portale “La tua Europa”<sup>19</sup> fornisce ai cittadini dell'UE informazioni sui loro diritti e contiene una sezione dedicata ai diritti in materia di libera circolazione. La Commissione sta inoltre pubblicando una versione aggiornata della guida per i cittadini dell'Unione sulla libertà di circolazione e di soggiorno in Europa<sup>20</sup>.

### 2.3.2. *Domande e denunce trattate*

Durante il periodo di riferimento sono state presentate alla Commissione 1 566 domande di privati cittadini su questioni inerenti il diritto di libera circolazione e di soggiorno, 581 delle quali registrate come denunce formali. La Commissione ha altresì risposto a 147 interrogazioni presentate dal Parlamento europeo e a 137 petizioni.

I centri di informazione Europe Direct hanno ricevuto 2 413 domande su problemi connessi alla libera circolazione nel 2011 e 3 787 nel 2012 (pari al 3,9% del volume annuale di casi sottoposti a tali centri).

Le problematiche concernenti la libera circolazione e il soggiorno figurano tra i primi tre argomenti sollevati nelle domande (922 domande) e nei casi sottoposti a SOLVIT (481 casi esaminati e chiusi da SOLVIT nel periodo di riferimento, con l'88% di casi risolti).

### 2.3.3. *Esempi di questioni affrontate*

Le autorità nazionali hanno il diritto di allontanare i cittadini dell'UE dal proprio territorio soltanto nel rispetto di rigorose garanzie sostanziali e procedurali stabilite dal diritto dell'Unione. Al fine di garantire la certezza del diritto per i cittadini dell'UE, è essenziale che tutti gli Stati membri assicurino il pieno e corretto recepimento di tali garanzie.

Nel 2010 le autorità francesi hanno adottato provvedimenti di allontanamento ed emesso ordini di lasciare il territorio nazionale nei confronti degli occupanti di campi non autorizzati, per la maggior parte **rom** di origine rumena e bulgara. Grazie al dialogo che la Commissione ha condotto con le autorità francesi, le garanzie stabilite dal diritto dell'Unione sono state pienamente inserite nella legislazione francese. La nuova legislazione è entrata in vigore nel giugno 2011.

La Danimarca ha adottato nuove norme in materia di allontanamento, entrate in vigore nel luglio 2011 e applicate anche ai cittadini dell'UE, che hanno destato serie preoccupazioni riguardo alla loro compatibilità con la normativa dell'Unione in materia di libera circolazione. A seguito dell'intervento della Commissione e dei contatti con il governo danese, la **legge sugli stranieri** è stata modificata nel giugno 2012.

Questi esempi mostrano che il dialogo con gli Stati membri può essere uno strumento efficace per risolvere i problemi a vantaggio dei cittadini dell'UE.

---

<sup>18</sup> Cfr. anche la Relazione sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, COM(2013) 271.

<sup>19</sup> <http://ec.europa.eu/youreurope/index.htm>.

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/guide\\_free\\_movement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/guide_free_movement_en.pdf).

Un altro esempio di intervento della Commissione volto a garantire il diritto dei cittadini dell'UE di non subire discriminazioni e a rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione è fornito dai casi riguardanti la **registrazione di nomi doppi stranieri**. A seguito dell'intervento della Commissione nel 2010, la Svezia ha modificato nel 2012 la sua legislazione in modo da consentire la registrazione di cognomi doppi stranieri per i cittadini svedesi. La Commissione ha inoltre citato in giudizio il Belgio per far valere questo stesso diritto per i bambini nati in Belgio da un genitore belga e un genitore di un altro Stato membro.

#### *2.3.4. Priorità per il futuro*

La Commissione si **occuperà dell'applicazione concreta delle norme dell'UE in materia di libera circolazione**, dopo essere intervenuta per garantirne il recepimento. Essa sta conducendo due studi sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE: il primo, avviato alla fine del 2012, esaminerà come il diritto di libera circolazione e di soggiorno sia pregiudicato da formalità e procedure relative al rilascio dei documenti di soggiorno; il secondo, lanciato all'inizio del 2013, valuterà la situazione e l'impatto della mobilità dei cittadini dell'UE a livello locale.

I risultati saranno utilizzati come base per ulteriori interventi, come annunciato nella relazione 2013 sulla cittadinanza dell'Unione, per esempio per semplificare le formalità per i cittadini dell'UE e promuovere l'amministrazione efficiente dei casi relativi alla libera circolazione a livello locale.

La piena attuazione delle norme dell'UE in materia di libera circolazione rimane una priorità per la Commissione, che intende pubblicare una relazione in materia una volta concluse le iniziative dirette a fare applicare dette norme e la successiva valutazione generale dell'impatto della politica in materia di libera circolazione.

La Commissione continua a invitare gli Stati membri a scambiare informazioni e buone pratiche, anche sulla lotta contro gli abusi e le frodi riguardanti la libera circolazione.

## **2.4. Diritti elettorali**

I cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza hanno il diritto di prendere parte (in veste di elettori e di candidati) alle elezioni comunali e del Parlamento europeo che si tengono nello Stato di residenza alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

Nel periodo di riferimento, la Commissione ha risposto a circa 100 domande di privati cittadini, 50 interrogazioni del Parlamento europeo e 9 petizioni sui diritti elettorali dei cittadini dell'Unione.

In cinque casi la Commissione ha portato avanti un dialogo con gli Stati membri su problemi riguardanti il recepimento della direttiva 94/80/CE (diritto dei cittadini dell'UE di partecipare alle elezioni comunali) e in dieci casi su questioni attinenti al recepimento della direttiva 93/109/CE (diritto dei cittadini dell'UE di partecipare alle elezioni del Parlamento europeo). Di conseguenza, gli Stati membri hanno modificato la loro legislazione o annunciato modifiche per conformarla al diritto dell'Unione<sup>21</sup>. La Commissione sta ultimando la

---

<sup>21</sup> CY, PL e RO hanno adottato una nuova legislazione; CZ, SI e SK hanno annunciato modifiche della propria legislazione entro le elezioni del Parlamento europeo del 2014. EE e LV hanno fornito

valutazione e seguirà da vicino l'adempimento degli impegni volti a garantire la piena conformità delle legislazioni nazionali.

La Commissione si è inoltre rivolta a undici Stati membri che non consentivano a cittadini dell'Unione che non avevano la loro cittadinanza di fondare o di iscriversi a partiti politici, in violazione dell'articolo 22 TFUE. In due casi la situazione è stata chiarita, in un caso è stata adottata una normativa nazionale in linea con il diritto dell'Unione e in un altro caso sono state annunciate modifiche. La Commissione ha adottato provvedimenti nei riguardi degli altri sette Stati membri<sup>22</sup>.

Nella **relazione sulle elezioni comunali**<sup>23</sup>, **pubblicata il 9 marzo 2012**, la Commissione ha valutato come i diritti elettorali dei cittadini dell'Unione siano attuati a livello locale e ha proposto l'adozione, da parte degli Stati membri, di misure specifiche dirette a incoraggiare la partecipazione dei cittadini e accrescere l'affluenza alle urne.

Il 12 marzo 2013 la Commissione ha presentato una **comunicazione**, "*Prepararsi alle elezioni europee 2014: rafforzare la democrazia e l'efficienza*", e una **raccomandazione** "*sul rafforzare l'efficienza e la democrazia nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo*", che mirano a rafforzare la dimensione europea delle elezioni europee. Grazie all'aumento dell'efficienza e alla riduzione degli oneri amministrativi, la raccomandazione intende migliorare anche il funzionamento del meccanismo che impedisce il doppio voto, previsto dalla direttiva 93/109/CE.

Il 20 dicembre 2012 il Consiglio ha adottato la **direttiva 2013/1/UE**<sup>24</sup>, **che facilita l'esercizio del diritto di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo 2014 per i cittadini dell'Unione**, i quali dovranno soltanto esibire un documento di identità e dichiarare che soddisfano le condizioni di eleggibilità.

Infine, come annunciato nella relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione, la Commissione ha avviato una discussione con gli Stati membri che privano i propri cittadini del diritto di partecipare alle elezioni nazionali quando esercitano i loro diritti di libera circolazione e di soggiorno e lasciano il paese di origine (perdita del diritto di voto). A seguito di un dibattito specifico, svoltosi in occasione dell'audizione congiunta sulla cittadinanza dell'Unione organizzata con il Parlamento europeo il 19 febbraio 2013, la Commissione annuncia azioni concrete nella relazione 2013 sulla cittadinanza dell'Unione.

## 2.5. Tutela consolare

I cittadini dell'Unione che viaggiano o risiedono in un paese terzo in cui il loro Stato membro non è rappresentato hanno il diritto di godere della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

---

spiegazioni soddisfacenti, mentre BG, HU, LT e MT hanno recentemente adottato una legge in corso di esame.

<sup>22</sup> CZ, ES, GR, LT, LV, PL e SK.

<sup>23</sup> Relazione riguardante l'applicazione della direttiva 94/80/CE che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza, COM(2012) 99.

<sup>24</sup> Direttiva 2013/1/UE del Consiglio, del 20 dicembre 2012, recante modifica della direttiva 93/109/CE relativamente a talune modalità di esercizio del diritto di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini (GU L 26 del 26.1.2013, pag. 28).

Il 23 marzo 2011, per dar seguito alla relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione, la Commissione ha presentato una comunicazione sulla *Tutela consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi: Bilancio e prospettive*<sup>25</sup> e ha istituito un sito Internet dedicato a questo argomento<sup>26</sup>.

Il 14 dicembre 2011 la Commissione ha adottato una proposta di **direttiva sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero**, che mira a stabilire norme chiare e giuridicamente vincolanti in materia di cooperazione e coordinamento tra le autorità consolari degli Stati membri, al fine di garantire che i cittadini dell'Unione non rappresentati abbiano un accesso non discriminatorio alla tutela da parte delle rappresentanze diplomatiche o consolari di altri Stati membri presenti in un paese terzo.

## **2.6. Diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo**

I cittadini dell'Unione hanno il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo su materie afferenti l'Unione che li riguardano direttamente. Nel 2012 la commissione per le petizioni del Parlamento europeo ha ricevuto 1 964 petizioni, rispetto a 2 091 nel 2011 e 1 746 nel 2010.

Tra gennaio e settembre 2012, sono state dichiarate ammissibili 1 010 petizioni su un totale di 1 400 petizioni registrate (72%), rispetto a 998 petizioni nel 2011 (71%) e 989 nel 2010 (60%). Le petizioni ammissibili sono state deferite a un'istituzione o un organismo, o sono state concluse con una risposta diretta all'interessato.

Come negli anni precedenti, gli argomenti più frequenti delle petizioni presentate nel 2012 sono stati i diritti fondamentali/la giustizia, l'ambiente e il mercato interno.

## **2.7. Diritto di ricorrere al Mediatore europeo**

I cittadini dell'UE hanno il diritto di ricorrere al Mediatore europeo per sottoporre casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione, salvo la Corte di giustizia nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali.

Nel periodo di riferimento il Mediatore ha registrato circa 2 500 denunce l'anno. Il numero di denunce che esulano dalle sue competenze è sceso da 1 983 nel 2010 e 1 846 nel 2011 a 1 720 nel 2012. Tale diminuzione si è registrata soprattutto grazie alla guida interattiva del Mediatore, che aiuta i denunciatori a individuare l'autorità competente. Nel 2012, 19 281 cittadini hanno utilizzato la guida per ottenere informazioni.

Il numero di indagini avviate sulla base di denunce è salito da 323 nel 2010 a 450 nel 2012. Tale aumento è dovuto al successo del Mediatore nel rivolgersi ai potenziali denunciatori.

L'aspetto più comune al centro delle indagini è la mancanza di trasparenza nell'amministrazione dell'UE. Nel 2012 il 21,5% dei casi ha riguardato la trasparenza, rispetto al 33% nel 2010 e al 25% nel 2011. Nel 20% delle indagini concluse nel 2012 (80 casi) il Mediatore è riuscito a garantire un esito positivo.

---

<sup>25</sup> COM(2011) 149.

<sup>26</sup> <http://ec.europa.eu/consularprotection>.

## 2.8. Diritto d'iniziativa dei cittadini europei

In forza di questo strumento, i cittadini dell'Unione possono prendere l'iniziativa di invitare la Commissione a proporre un atto legislativo su questioni per le quali ha la competenza di legiferare, purché l'iniziativa sia sostenuta da almeno un milione di cittadini.

Il **regolamento (UE) n. 211/2011**, di applicazione dal 1° aprile 2012, stabilisce le norme e le procedure che disciplinano l'iniziativa dei cittadini.

Tra l'aprile 2012 e il febbraio 2013 la Commissione ha ricevuto 27 richieste di registrazione di proposte d'iniziativa. Le questioni vanno dal reddito di base incondizionato e un'istruzione di qualità elevata per tutti al pluralismo dei media e al diritto di voto. Una prima iniziativa ha raccolto, secondo i suoi organizzatori, il numero richiesto di dichiarazioni di sostegno<sup>27</sup>, ma non è stata ancora presentata ufficialmente alla Commissione.

Nel 2011 la Commissione ha istituito un gruppo di esperti nazionali per lo scambio di opinioni, know-how e buone prassi sulle funzioni che devono svolgere gli Stati membri nell'ambito dell'iniziativa dei cittadini.

## 2.9. Statistiche sui cittadini dell'Unione che hanno esercitato il diritto di libera circolazione e di soggiorno

Al 1° gennaio 2012 circa 13,6 milioni di cittadini dell'Unione risiedevano (da almeno dodici mesi) in uno Stato membro di cui non avevano la cittadinanza. Il numero di cittadini dell'UE che esercitano il diritto di libera circolazione e di soggiorno è tuttavia molto più elevato. Nel 2011 sono stati effettuati nell'Unione più di 180 milioni di viaggi per motivi personali e quasi 30 milioni per motivi professionali.

## 3. SVILUPPI RIGUARDANTI IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE PER MOTIVI DI NAZIONALITÀ

L'articolo 18 TFUE e l'articolo 21, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali vietano la discriminazione effettuata in base alla nazionalità nel campo di applicazione dei trattati, senza pregiudizio delle disposizioni particolari previste dai trattati stessi.

Poiché il principio si applica a qualsiasi materia che rientri nell'ambito di applicazione sostanziale del diritto dell'Unione, garantirne l'attuazione costituisce parte integrante del ruolo della Commissione di assicurare la corretta applicazione del diritto dell'Unione nei vari settori, come illustrato, durante il periodo di riferimento, da alcuni esempi indicativi descritti qui di seguito.

In una serie di provvedimenti adottati nei confronti di sei Stati membri (Austria, Belgio, Francia, Germania, Grecia e Lussemburgo), la Commissione ha contestato alcune disposizioni nazionali che riservavano l'**accesso alla professione di notaio** ai cittadini di ciascuno di tali Stati. Nelle sentenze pronunciate il 24 maggio 2011, la Corte di giustizia ha riconosciuto che tali disposizioni costituivano una discriminazione fondata sulla cittadinanza, vietata dal trattato<sup>28</sup>.

Nel 2011, in un altro esempio di azione esecutiva, la Commissione ha presentato ricorso contro l'Austria in relazione a una disposizione nazionale che concedeva una **riduzione sulle**

<sup>27</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-107\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-107_it.htm).

<sup>28</sup> Cause C-53/08, C-47/08, C-50/08, C-54/08, C-61/08 e C-51/08.

**tariffe di trasporto** ai soli studenti i cui genitori percepissero assegni familiari austriaci. Nella sentenza del 4 ottobre 2012, la Corte ha sostenuto la posizione della Commissione, facendo valere il principio secondo cui gli studenti dell'Unione che studiano in uno Stato membro dell'UE diverso dal proprio hanno diritto di beneficiare di alcune agevolazioni come gli studenti locali<sup>29</sup>.

Nel 2012 la Commissione ha preso provvedimenti in relazione ai problemi incontrati da cittadini dell'Unione non maltesi che risiedevano a Malta nell'accedere a **tariffe ridotte per l'acqua e l'elettricità** alle stesse condizioni previste per i cittadini maltesi.

La Commissione è altresì intervenuta in modo mirato in settori nei quali erano stati individuati problemi specifici relativi alla discriminazione fondata sulla cittadinanza.

Alcune denunce e richieste di chiarezza giuridica presentate dalle parti interessate hanno segnalato in alcuni Stati membri l'esistenza di restrizioni discutibili, basate sulla cittadinanza, all'accesso ad attività e/o competizioni sportive. In risposta ai problemi segnalati, nel gennaio 2011 la Commissione ha adottato una [comunicazione](#)<sup>30</sup> sulla necessità di sviluppare la dimensione europea dello sport, che fornisce agli Stati membri orientamenti sul modo in cui garantire pratiche che non operino discriminazioni fondate sulla cittadinanza **per l'accesso alle attività sportive e/o alle competizioni sportive**.

Nel dicembre 2011 la Commissione ha fornito agli Stati membri orientamenti sul modo per garantire che le norme in materia di **imposte di successione a livello transfrontaliero** non diano luogo a discriminazioni sulla base della cittadinanza<sup>31</sup>. L'azione è stata seguita da un esercizio orizzontale di applicazione relativo alle norme nazionali in materia di imposte di successione che erano contrarie ai trattati dell'UE.

Alla fine del 2012 la Commissione ha avviato uno studio destinato a valutare in modo approfondito le legislazioni degli Stati membri in materia di imposte dirette, per stabilire se penalizzano i lavoratori e le persone che si spostano da uno Stato membro all'altro. L'iniziativa fa seguito a un'altra, condotta nel 2010 per studiare i sistemi nazionali delle imposte dirette e controllare che non creino discriminazioni nei confronti dei lavoratori transfrontalieri. Sulla base di quest'ultima la Commissione sta prendendo le misure opportune, e seguirà lo stesso approccio nel caso dello studio del 2012.

Nel maggio 2012 la Commissione ha adottato orientamenti per gli Stati membri<sup>32</sup> relativi a **sistemi di bollo non discriminatori per auto passeggeri e motocicli**.

Nell'ambito delle iniziative volte a dare impulso alla crescita migliorando l'attuazione della direttiva sui servizi (direttiva 2006/123/CE), nel giugno 2012 la Commissione ha annunciato<sup>33</sup> misure volte a garantire la corretta applicazione del principio di non **discriminazione dei destinatari dei servizi** sulla base della cittadinanza o del paese di residenza, e ha altresì adottato orientamenti specifici per gli Stati membri sull'applicazione di detto principio<sup>34</sup>.

Riconoscendo che **l'accesso a conti di pagamento e ad altri servizi bancari** è diventato fondamentale per la partecipazione dei cittadini alla vita economica e sociale, la

---

<sup>29</sup> Causa C-75/11.

<sup>30</sup> SEC(2011) 66/2.

<sup>31</sup> COM(2011) 864.

<sup>32</sup> COM(2012) 199.

<sup>33</sup> COM(2012) 261.

<sup>34</sup> SWD(2012) 146.

Commissione, come annunciato nell'[Atto per il mercato unico II](#)<sup>35</sup> dell'ottobre 2012, ha adottato nel giorno di pubblicazione della presente relazione un'iniziativa destinata, fra l'altro, a superare le discriminazioni fondate sulla nazionalità per quanto riguarda tali conti e servizi bancari<sup>36</sup>.

Alla fine del 2012 la Commissione ha avviato uno studio<sup>37</sup> per valutare come il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità sia attuato nelle normative nazionali nel settore dell'**accesso all'istruzione superiore, compresa l'assistenza finanziaria**.

Infine, il 26 aprile 2013 la Commissione ha proposto una **direttiva** intesa ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di libera circolazione da parte dei lavoratori nell'Unione europea<sup>38</sup>, la quale mira, tra l'altro, a prevenire la discriminazione dei **lavoratori mobili dell'Unione** sulla base della nazionalità.

#### 4. CONCLUSIONE

La presente relazione descrive gli sviluppi e le azioni principali a livello UE in materia di cittadinanza dell'Unione dal 2011 e integra e accompagna la relazione 2013 sulla cittadinanza dell'Unione.

---

<sup>35</sup> COM(2012) 573.

<sup>36</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 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, COM (2013)266.

<sup>37</sup> *Evaluation of EU rules on free movement of EU citizens and their family members and their practical implementation* (Valutazione delle norme dell'UE in materia di libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari e della relativa attuazione).

<sup>38</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori, COM(2013) 236.