



## Relazione della Commissione europea sui progressi verso l'effettiva cittadinanza dell'UE 2020-2023

Dossier n° 65 -  
11 aprile 2024

Tipo e numero atto	<i>Relazione della Commissione europea (COM(2023)931)</i>
Data di adozione	<i>6 dicembre 2023</i>
Base giuridica	<i>Art. 25 del Trattato sul funzionamento dell'UE</i>
Settori di intervento	<i>Cittadinanza dell'UE; libera circolazione delle persone; diritto di soggiorno; diritti politici; lotta contro la discriminazione; parità di trattamento Mediatore europeo; petizione; protezione diplomatica</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Trasmessa al Parlamento europeo ed al Consiglio</i>
Assegnazione	<i>16 febbraio 2024 --- Commissioni I e XIV</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>No</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>No</i>

### Finalità e contenuti

La relazione in esame, relativa ai progressi conseguiti per realizzare un'effettiva cittadinanza dell'UE nel periodo 2020-2023, fa riferimento alle **iniziative intraprese dalla Commissione europea** nel corso del suo mandato e allo **stato di applicazione delle disposizioni dei trattati** in materia di:

- cittadinanza dell'UE;
- non discriminazione;
- diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;
- diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza;
- diritto alla protezione consolare;
- diritto di petizione al Parlamento europeo;
- diritto di presentare denunce al Mediatore;
- iniziativa dei cittadini europei.

Il documento è accompagnato da un allegato che illustra i progressi compiuti nel periodo 2020-2022 nell'attuazione delle azioni prioritarie specifiche annunciate nella precedente relazione del 2020 ed una **panoramica della giurisprudenza della Corte in materia**.

La presentazione della relazione in esame – che costituisce un adempimento previsto, ogni tre anni, dall'articolo 25 del TFUE – è avvenuta in occasione della ricorrenza del 30° anniversario dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, con il quale è stata istituita la cittadinanza dell'UE.

Contestualmente la Commissione ha adottato un pacchetto di iniziative in materia di cittadinanza (cfr. l'apposito paragrafo del presente dossier) e una relazione sull'applicazione del regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini europei (su cui vedi [Bollettino n. 64](#)).

## **Il quadro delle disposizioni in materia di cittadinanza dell'UE**

Le disposizioni in materia di cittadinanza sono previste dall'**articolo 9 del Trattato sull'UE (TUE)**, che recita "*L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce*", e nella **parte seconda (articoli 18-25) del Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE)**, intitolata "Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione".

L'**articolo 18 TFUE** vieta ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità nell'ambito di applicazione dei trattati. Analoga previsione è contenuta nell'**articolo 21, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali**.

Secondo l'**articolo 19** l'UE può 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 sessuale. Con previsione analoga ma più articolata l'**articolo 21, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali** vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

L'**articolo 20, paragrafo 1 del TFUE** stabilisce che chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro è anche cittadino dell'UE ribadendo che la **cittadinanza dell'UE si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce**. Il successivo **paragrafo 2** prevede che i cittadini dell'UE godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. In particolare, essi hanno, tra l'altro:

- a) il **diritto di circolare e di soggiornare** liberamente nel territorio degli Stati membri;
- b) il **diritto di voto e di eleggibilità** alle elezioni del **Parlamento europeo e alle elezioni comunali** nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;
- c) il **diritto di godere**, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della **tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro**, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;
- d) il diritto di presentare **petizioni al Parlamento europeo**, di ricorrere al **Mediatore europeo**, di **rivolgersi a istituzioni e organi dell'UE** in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua.

Inoltre il titolo V della Carta dei diritti fondamentali riconosce ai cittadini dell'UE il **diritto ad una buona amministrazione** (articoli 39, 40 e 41).

L'**articolo 21, paragrafo 1**, del TFUE sancisce che ogni cittadino dell'Unione ha 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**.

Tali limitazioni e condizioni sono stabilite nella [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. Poiché il TFUE sancisce altresì la libera circolazione dei lavoratori (articolo 45), la libertà di stabilimento (articolo 49) e la libera prestazione dei servizi (articolo 56), la direttiva 2004/38/CE dà attuazione altresì a tali libertà. Inoltre, il diritto di circolare e di soggiornare liberamente è un diritto fondamentale sancito dall'articolo 45, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il successivo **paragrafo 2** prevede che quando un'azione dell'Unione risulti necessaria per raggiungere questo obiettivo e salvo che i trattati non abbiano previsto poteri di azione a tal fine, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare disposizioni intese a facilitare l'esercizio dei diritti di circolazione e soggiorno nell'UE; in base al

**paragrafo 3** il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, può adottare **misure relative alla sicurezza sociale o alla protezione sociale**.

L'**articolo 22 del TFUE** ribadisce che tutti i cittadini dell'UE 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.

L'**articolo 23** dispone che i cittadini dell'UE hanno il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

L'**articolo 24, primo comma**, demanda a Parlamento europeo e Consiglio l'adozione delle disposizioni relative **all'iniziativa dei cittadini** (su cui si rinvia al [Bollettino n. 64](#)).

I **successivi commi** del medesimo articolo richiamano gli strumenti attraverso i quali i cittadini possono rivolgersi alle istituzioni dell'UE, compreso il diritto di scrivere alle istituzioni, organi o organismi in una delle lingue ufficiali dell'UE e di ricevere una risposta nella stessa lingua.

L'**articolo 25, secondo comma**, prevede che il **Consiglio**, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, possa adottare disposizioni volte a **integrare i diritti** sopra elencati e che tali eventuali disposizioni diventino **vincolanti previa approvazione degli Stati membri**, in conformità alle rispettive norme costituzionali.

## Indagine Eurobarometro su cittadinanza e democrazia

Sulla base di un'[indagine](#) statistica Eurobarometro su cittadinanza e democrazia, commissionata dalla Commissione europea ed effettuata dal 24 aprile al 9 maggio 2023, risulta che

- quasi **nove intervistati su dieci** (86%) sono **d'accordo sul fatto di sentirsi cittadini dell'UE**, e più di sei su dieci (63%) sono totalmente d'accordo;
- la percentuale di intervistati che hanno **dichiarato di sentirsi cittadini dell'Ue** era pari ad **almeno l'80%** in tutti gli Stati membri;
- **due terzi** (66%) degli intervistati avevano sentito l'espressione "**cittadino dell'Unione europea**" e **ne conoscevano il significato**; il 25 % aveva sentito l'espressione ma non era sicuro del significato, mentre il 9 % non l'aveva mai sentita;
- la **metà** (50 %) degli intervistati ha dichiarato di considerarsi **ben informata sui diritti derivanti** dall'essere cittadino dell'Unione europea, **un terzo** (33 %) **non si considera molto informato** e il **16 % non si considera affatto informato**.

Per quanto riguarda in particolare **l'Italia** si riproducono i seguenti dati:

# Eurobarometro Flash 528

## Cittadinanza e democrazia



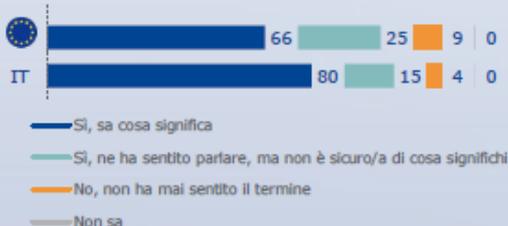
Italia

Interviste con i cittadini dell'UE: UE27 – 25 722 | IT – 1 008  
Ricerca sul campo: 24.4-9.5.2023

Metodologia:

### Cittadinanza dell'Unione europea

**Q1** Le è familiare il termine "cittadino/a dell'Unione europea"? (%)



**Q8** Potrebbe dirmi quanto è d'accordo o in disaccordo con le seguenti affermazioni: (%)

"Si considera un/a cittadino/a dell'Unione europea"



### Conoscenza dei diritti della cittadinanza dell'UE

**Q4/5** [...] Sa se, in quanto cittadino/a dell'UE, possiede i seguenti diritti? / Mi dica se ritiene di possederli o meno. (%)



Quando si trova al di fuori della UE, il diritto di chiedere assistenza all'ambasciata di qualsiasi altro Stato membro UE



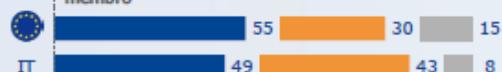
Il diritto di partecipare a un'iniziativa dei cittadini



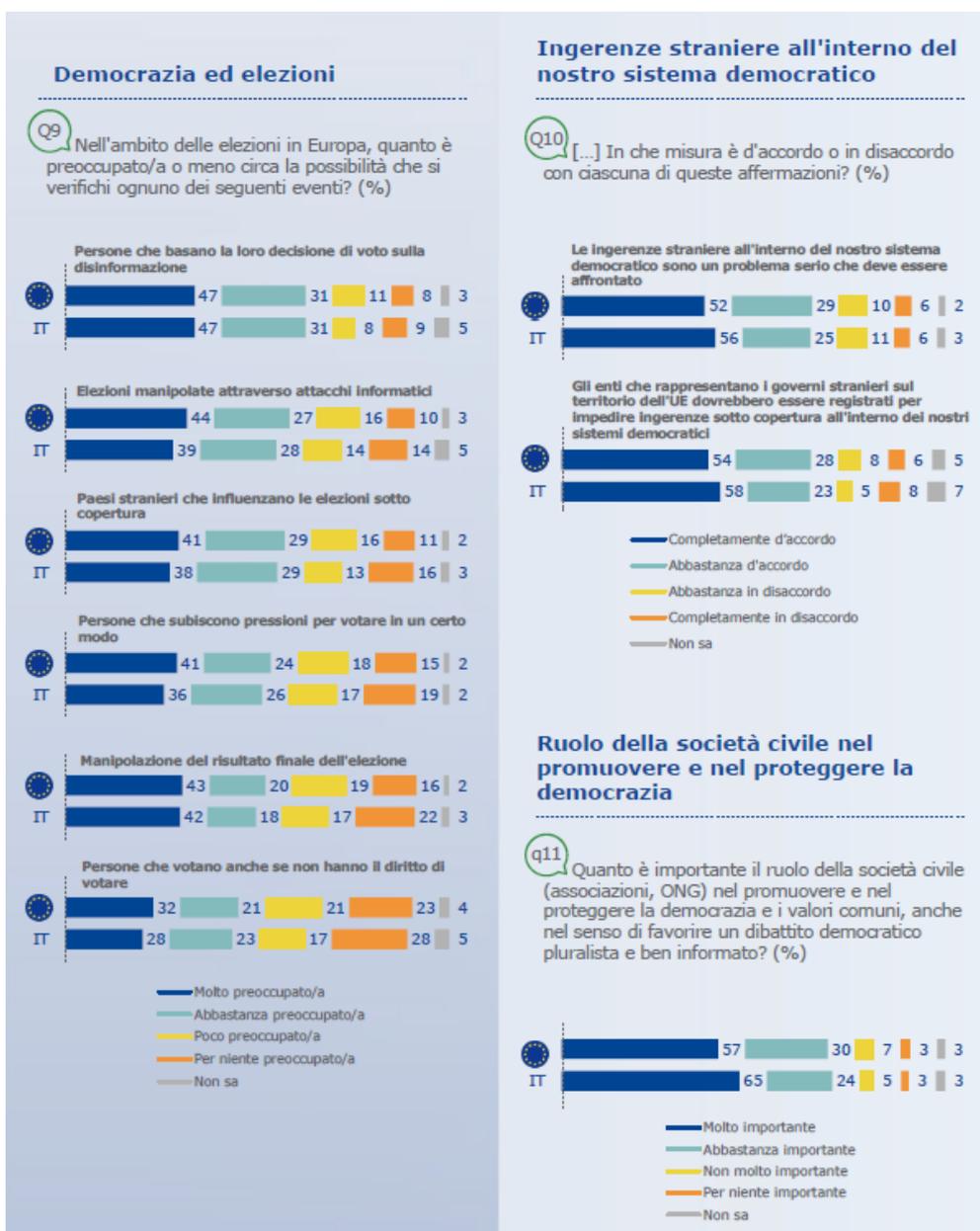
Il diritto di votare o di candidarsi alle elezioni per il Parlamento europeo per i cittadini dell'UE che vivono in un altro Stato membro



Il diritto di votare o di candidarsi alle elezioni comunali per i cittadini dell'UE che vivono in un altro Stato membro



Nota: alcune domande sono state abbreviate per motivi di spazio



## Il contenuto della relazione

### Il pacchetto cittadinanza

Il **6 dicembre 2023**, contestualmente alla **presentazione della relazione**, la Commissione ha presentato un pacchetto di iniziative in materia di cittadinanza composta da:

- una **revisione della direttiva sulla tutela consolare**;
- un **aggiornamento degli orientamenti del 2009 sulla libera circolazione**;
- una **guida alla cittadinanza dell'UE**;
- una **guida alle buone pratiche elettorali per i cittadini con disabilità**;
- un **compendio delle prassi di voto elettronico** e di altre pratiche in materia di tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC).

*La proposta di modifica della direttiva sulla tutela consolare*

La proposta di modifica della direttiva (UE) 2015/637 è volta rafforzare il diritto dei cittadini dell'UE alla **tutela consolare**, **soprattutto in situazioni di crisi**, sulla base di esperienze recenti, quali i **rimpatri** durante la pandemia di COVID-19, la guerra di aggressione della Russia

contro l'Ucraina e l'**evacuazione** dei cittadini dell'UE dall'Afghanistan, dal Sudan e, di recente, da Israele e dalla Striscia di Gaza.

Le modifiche mirano a chiarire quando un cittadino dell'Ue deve essere **considerato "non rappresentato"** e quindi autorizzato a ricevere la tutela consolare dalle autorità consolari di altri Stati membri; si stabiliscono a questo scopo **criteri** per determinare se uno Stato membro disponga di **un'ambasciata o un consolato in grado di fornire efficacemente tutela consolare in un determinato caso**. Si propone inoltre di migliorare la preparazione e la capacità di rispondere alle situazioni di crisi, utilizzando al meglio la rete globale delle delegazioni dell'UE, in particolare nei paesi terzi in cui sono presenti pochi Stati membri, attraverso l'elaborazione di **piani di emergenza consolari comuni per tutti i paesi terzi**, volti a facilitare la risposta a eventuali future crisi consolari. Infine, la proposta fornisce una **base giuridica** per l'eventuale **dispiegamento delle cosiddette squadre consolari comuni**, composte da esperti consolari degli Stati membri e delle istituzioni dell'Ue, a sostegno di servizi consolari locali degli Stati membri che possono subire carenze di personale in periodi di crisi.

### *L'aggiornamento degli orientamenti del 2009 sulla libera circolazione*

Nella relazione la Commissione europea annunciava una [comunicazione](#) (poi pubblicata il 22 dicembre 2023) sugli **orientamenti sul diritto di libera circolazione dei cittadini dell'Ue e delle loro famiglie** volta a garantire una migliore applicazione della [direttiva 2004/38/CE](#) ("direttiva sulla libera circolazione"). In particolare la Commissione, aggiornando la precedente [comunicazione](#) del 2009 ed integrando la **giurisprudenza della Corte** pronunciata a partire da tale anno, mira a fornire chiarimenti su questioni specifiche affrontate dai cittadini e dalle amministrazioni nazionali.

Gli orientamenti aggiornati tengono conto della **diversità delle famiglie** e aiutano tutti i membri (compresi i minori) di tutte le famiglie (comprese le famiglie arcobaleno) a esercitare praticamente il loro diritto alla libera circolazione, in linea con la giurisprudenza della Corte, chiarendo che relazioni quali **matrimoni tra persone dello stesso sesso e la genitorialità di persone dello stesso sesso**, debitamente **attestate da un certificato** rilasciato da uno Stato membro, devono essere accettate dagli **altri Stati membri** ai fini dell'esercizio dei **diritti conferiti dal diritto dell'Ue, anche se tali relazioni non sono giuridicamente previste dal diritto nazionale**. Inoltre, sulla base degli insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID-19, gli orientamenti aggiornati trattano anche dell'applicazione di misure restrittive sulla libera circolazione a causa di preoccupazioni per la salute pubblica.

### *La guida alla cittadinanza dell'UE*

La [guida](#) è volta fornire ai cittadini dell'UE le informazioni più importanti sui loro diritti, con particolare attenzione ai giovani e alle persone che hanno recentemente acquisito la cittadinanza dell'UE.

### *La guida alle buone pratiche elettorali per i cittadini con disabilità e il compendio delle prassi di voto elettronico e di altre pratiche in materia di TIC*

In vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo, la [guida alle buone pratiche elettorali per i cittadini con disabilità](#) e il [compendio di pratiche di voto elettronico](#) riuniscono una serie di **buone pratiche provenienti da diversi Stati membri** volte a migliorare, rispettivamente, la **partecipazione dei cittadini con disabilità al processo elettorale** ed a **promuovere le pratiche di voto elettronico** e altre pratiche in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione per migliorare ulteriormente l'esercizio dei diritti elettorali nell'UE.

## Cittadinanza dell'UE

La relazione ricorda la [risoluzione](#) del **Parlamento europeo** sull'applicazione delle disposizioni del trattato relative alla **cittadinanza dell'Unione** approvata nel febbraio 2019, al termine della scorsa legislatura europea 2014-2019, in cui raccomandava di sensibilizzare i cittadini dell'UE in merito ai loro diritti e di consolidare ulteriormente i diritti specifici e le libertà specifiche dei cittadini.

*Occorre al riguardo segnalare che sono state approvate dal Parlamento europeo nell'ambito dell'attuale legislatura 2019-2024 diverse altre risoluzioni di cui la Commissione non dà conto.*

In particolare, da ultimo, il Parlamento europeo nella [risoluzione del 14 settembre 2023 su parlamentarismo, cittadinanza europea e democrazia](#):

- chiede la creazione di uno **statuto di cittadinanza dell'UE** che chiarisca e consolidi i diritti e le libertà specifici della cittadinanza che connettono i cittadini dell'Unione, **invitando il Consiglio e la Commissione ad adottare misure concrete per ampliare i diritti e le libertà specifici legati alla cittadinanza** secondo la procedura di cui all'articolo 25 TFUE;
- evidenzia la necessità di **rafforzare la dimensione europea dell'educazione civica nelle attività curricolari ed extracurricolari** e chiede alla Commissione di elaborare una strategia europea globale per migliorare le competenze dei cittadini riguardo all'UE;
- invita la Commissione e gli Stati membri a **informare meglio i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini in merito al loro diritto di voto o di candidarsi alle elezioni comunali ed europee** e si sottolinea che dovrebbe essere presa in considerazione la possibilità di **estendere tale diritto di voto e di eleggibilità dei cittadini "mobili" dell'UE alle elezioni regionali e nazionali** negli Stati membri;
- ribadisce la sua richiesta di introdurre **un'età armonizzata per il diritto di voto e di eleggibilità** in tutti gli Stati membri, al fine di evitare discriminazioni, raccomandando l'introduzione di un'età minima di voto di **16 anni**, fatti salvi gli attuali ordinamenti costituzionali;
- invita gli Stati membri interessati a **porre fine a programmi nazionali relativi alla vendita diretta o indiretta della cittadinanza dell'Unione europea**.
- **esprime preoccupazione per la prassi di alcuni Stati membri di privare i propri cittadini del diritto di voto alle elezioni politiche nazionali se vivono all'estero, esortando tali Stati membri a porre fine a questa forma di privazione del diritto di voto.**

La Commissione ricorda, inoltre, che nell'ambito della nuova componente "[Jean Monnet per le scuole](#)", i bandi Erasmus+ del 2021 e del 2022 hanno avviato diverse attività volte a offrire **formazione agli insegnanti su questioni relative all'UE e a sostenere meglio l'apprendimento sull'UE nell'istruzione primaria, secondaria e professionale** e che nel corso del 2023 ha condotto una campagna di comunicazione per celebrare il **30° anniversario della cittadinanza dell'UE**.

Evidenzia come i **programmi di concessione** da parte di alcuni Stati membri della **cittadinanza dell'UE in cambio di pagamenti o investimenti** predeterminati senza alcun legame effettivo con lo Stato interessato **non siano compatibili con il principio di leale cooperazione e con il concetto di cittadinanza dell'UE**.

Al riguardo, la Commissione ricorda che ad ottobre 2020 ha avviato **procedure di infrazione** nei confronti di due Stati membri (Malta e Cipro) a causa dei loro programmi di cittadinanza per investitori. Da allora uno Stato membro (Cipro) ha sospeso il suo programma, mentre un altro Stato membro (Malta) che non ha

risposto in modo soddisfacente alle preoccupazioni sollevate dalla Commissione, il 29 settembre 2022 la Commissione ha deciso il deferimento alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Nel marzo 2022 la Commissione ha adottato una **raccomandazione** relativa alle misure immediate nel contesto dell'invasione russa dell'Ucraina in relazione ai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori, nella quale ha ribadito che **gli Stati membri devono abrogare immediatamente i programmi di cittadinanza per investitori vigenti e svolgere verifiche rigorose** per far fronte ai rischi posti dai programmi di soggiorno per investitori, anche alla luce dell'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina, invitando inoltre gli Stati membri interessati a valutare se **revocare la cittadinanza precedentemente concessa a cittadini russi o bielorussi soggetti a sanzioni** o che **sostengono in modo significativo la guerra in Ucraina**.

### **Non discriminazione**

#### *Non discriminazione in base alla cittadinanza*

Nel periodo oggetto della relazione, la Commissione ricorda che la Corte di Giustizia dell'UE ha emesso **tre sentenze** fondamentali in materia. In particolare:

- nelle sentenze sulle cause **Generalstaatsanwaltschaft München contro S.M** e **Generalstaatsanwaltschaft Berlin contro BY**, relative all'interazione tra le norme nazionali che ostano all'estradizione dei cittadini dello Stato membro ospitante e il principio dell'UE di non discriminazione in base alla nazionalità, la Corte ha concluso che, qualora norme nazionali sull'**estradizione** introducano una **differenza di trattamento tra i cittadini di uno Stato membro e gli altri cittadini dell'UE** che risiedono in tale Stato, questo deve **valutare** se esista una **misura alternativa all'estradizione meno lesiva per l'esercizio della libera circolazione da parte del cittadino dell'UE**;
- nella sentenza **OE contro VY**, che riguardava i requisiti in materia di residenza che uno Stato membro può adottare affinché le proprie autorità giurisdizionali siano competenti in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e se tali requisiti possano differire da quelli applicabili ai propri cittadini, la Corte ha concluso che **periodi minimi di residenza differenziati**, a seconda che l'attore sia o meno cittadino di tale Stato membro, sono **giustificabili** alla luce della necessità di determinare un collegamento effettivo con lo Stato membro.

#### *Non discriminazione in base al sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale*

Nella relazione si ricorda che dal 2020 la Commissione ha proposto le seguenti misure ed iniziative in materia di uguaglianza e di lotta alla discriminazione.

- nel marzo 2023 ha pubblicato la **relazione annuale sulla parità di genere**, sottolineando i risultati conseguiti dall'UE nei settori chiave contemplati dalla strategia per la parità di genere 2020-2025;
- nel giugno 2023 è stata completata l'**adesione dell'UE alla convenzione** del Consiglio d'Europa sulla **prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica** ("convenzione di Istanbul"), che è entrata in vigore per l'UE il 1° ottobre 2023;
- nel 2022 la Commissione ha presentato la **proposta di direttiva** sulla lotta alla **violenza contro le donne e alla violenza domestica**, che definisce misure di prevenzione, protezione e accesso alla giustizia per le vittime e stabilisce una definizione comune di determinati reati. I colegislatori stanno attualmente negoziando al fine di raggiungere un accordo e adottare la direttiva prima della conclusione dell'attuale legislatura;
- sono state approvate la **direttiva 2022/2381** riguardante l'**equilibrio di genere nei consigli di amministrazione delle società** e la **direttiva 2023/970** sulla **trasparenza retributiva**;
- nel novembre 2022 il Consiglio ha adottato **due raccomandazioni**, una **sull'educazione e cura della prima infanzia** e l'altra **sull'assistenza a lungo termine di alta qualità e a prezzi accessibili** (obiettivi di Barcellona per il 2030);
- è proseguita l'**attuazione del piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025** e nel giugno 2021 la Commissione ha **nominato il suo primo coordinatore antirazzismo**. La Commissione ha, inoltre **incoraggiato tutti gli Stati membri ad adottare piani d'azione nazionali contro il razzismo e**

- la **discriminazione razziale**, definendo principi guida comuni per l'elaborazione dei piani d'azione nazionali contro il razzismo e la discriminazione razziale. Attualmente 11 Stati membri hanno adottato piani d'azione nazionali contro il razzismo e cinque sono in procinto di adottarne uno;
- nel dicembre 2023 la Commissione ha adottato una **comunicazione che definisce una serie di azioni per combattere l'odio in tutte le sue forme**. Nel dicembre 2021 la Commissione ha adottato una **comunicazione sull'estensione dell'elenco dei "reati riconosciuti dall'UE"** di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE per **includervi i reati generati dall'odio e l'incitamento all'odio**. Dalla fine di agosto 2023, nell'ambito del nuovo regolamento sui servizi digitali, la Commissione si è avvalsa dei suoi **poteri di vigilanza per contrastare l'incitamento all'odio e i contenuti terroristici e violenti su una serie di piattaforme online** e sta altresì negoziando una **revisione del codice di condotta del 2016** per contrastare le forme illegali di incitamento all'odio online sulle piattaforme online, con l'obiettivo di trasformarlo da uno strumento esclusivamente reattivo, che misura la risposta delle imprese nei confronti dell'incitamento all'odio, in uno strumento di prevenzione;
  - la Commissione ha **proseguito l'attuazione del quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom 2020-2030** e nel gennaio 2023 la Commissione ha adottato una comunicazione in cui valuta i quadri strategici nazionali per i Rom degli Stati membri;
  - sono stati compiuti progressi nell'attuazione della **strategia dell'UE 2021 -2030 sulla lotta contro l'antisemitismo** e il sostegno alla vita ebraica. Delle quasi 100 misure previste, negli ultimi due anni ne sono state attuate o avviate 70;
  - nel 2023 la Commissione ha inoltre nominato un **nuovo coordinatore per la lotta contro l'odio anti-islamico** con il compito di collaborare con gli Stati membri, le istituzioni europee, la società civile e il mondo accademico per rafforzare le risposte politiche nel settore dell'odio anti-islamico;
  - sono stati compiuti **progressi nella strategia per i diritti delle persone con disabilità**, istituendo la **piattaforma sulla disabilità**, mediante la quale gli Stati membri, la società civile e le istituzioni dell'UE collaborano per realizzare gli obiettivi della strategia. Nel settembre 2022 è stato varato un **pacchetto sull'occupazione delle persone con disabilità** per aiutare gli Stati membri a migliorare i risultati di tali persone sul mercato del lavoro favorendone un'occupazione di qualità. Sempre in tema di disabilità, il 6 settembre 2023 la Commissione ha adottato una **proposta di direttiva che istituisce la carta europea della disabilità e il contrassegno europeo di parcheggio** per le persone con disabilità, volta a garantire che le persone con disabilità che si spostano in un altro Stato membro per brevi periodi possano godere di condizioni preferenziali dello stesso livello
  - nell'ottobre 2023 la Commissione ha pubblicato la **comunicazione "Evoluzione demografica in Europa: lo strumento per intervenire"**, nella quale presenta agli Stati membri gli strumenti disponibili per **affrontare le sfide demografiche** e il relativo impatto, anche al fine di rafforzare il ruolo delle **generazioni più anziane** e favorire il loro benessere;
  - è proseguita l'attuazione della **strategia dell'UE sui diritti dei minori** adottata nel 2021 e la Commissione ha istituito la **piattaforma dell'UE per la partecipazione dei minori**, che riunisce i minori partecipanti ai vari meccanismi di partecipazione loro dedicati in tutta l'UE e li coinvolge in conversazioni e attività che contribuiscono ai processi democratici e all'elaborazione delle politiche;
  - nel 2022 la Commissione ha adottato una **proposta per garantire il riconoscimento della filiazione tra Stati membri** volta a fornire chiarezza giuridica a tutti i tipi di famiglie che si trovano in una situazione transfrontaliera all'interno dell'UE, sia che si spostino da uno Stato membro all'altro a fini di viaggio o di soggiorno, sia che abbiano familiari o beni in un altro Stato membro;
  - la Commissione ha compiuto **progressi per quanto riguarda la strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025** e ad aprile 2023 ha pubblicato una relazione sullo stato di attuazione della strategia nel periodo fino al febbraio 2023;
  - nel dicembre 2020 la Commissione ha adottato una **strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali nell'UE**, che prevede una serie di misure per rendere più efficace l'applicazione dei diritti fondamentali in tutta l'UE nell'arco di dieci anni;
  - nel dicembre 2022 la Commissione ha presentato **due proposte di direttive** volte a **rafforzare il ruolo degli organismi per la parità**, in particolare conferendo loro maggiore indipendenza, risorse e poteri, affinché possano combattere più efficacemente la discriminazione in Europa: una **proposta di direttiva sulle norme riguardanti gli organismi per la parità in materia di parità di trattamento tra le persone** ed una **proposta di direttiva sulle norme riguardanti gli organismi per la parità in materia di parità di trattamento tra le persone in materia di occupazione e impiego** (*entrambe le proposte di direttiva sono in corso di approvazione da parte delle istituzioni dell'UE*).

## **Diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri**

La Commissione rileva che nell'UE sono presenti circa **13,7 milioni di cittadini "mobili"** (cittadini che si sono trasferiti per vivere, lavorare o studiare in un altro Stato membro).

Nel periodo 2020-2023, essa ha trattato **480 denunce** presentate da cittadini e oltre 4.100 lettere/domande di singoli cittadini per quanto riguarda **l'esercizio del diritto alla libera circolazione, e riconducibili alla pandemia di COVID-19**.

Nella relazione la Commissione ricorda le iniziative prese per agevolare l'esercizio di tale diritto e in particolare la predisposizione del **certificato COVID digitale dell'UE**, che ha rappresentato un elemento cruciale nella risposta dell'Europa alla pandemia di COVID-19 ed ha consentito ai cittadini europei di circolare liberamente e di aprire il settore dei viaggi europeo in tempo per l'estate 2021.

La Commissione ricorda che i **cittadini mobili dell'UE** che subiscono conseguenze negative dell'applicazione scorretta del diritto dell'Unione possono ricevere aiuto dalla piattaforma **SOLVIT**, istituita per garantire una reazione rapida e trovare soluzioni a livello nazionale e che dal 2020 al 2023 ha gestito 994 casi relativi alla libera circolazione delle persone e presentare domande al centro di contatto **Europe Direct** (EDCC) della Commissione, che tra il 2021 e il 2023 ha ricevuto un totale di quasi 17 000 domande sulla libera circolazione delle persone.

Per quanto riguarda le misure per garantire che gli Stati membri rispettino pienamente il diritto dell'Unione in materia di libera circolazione, la Commissione ricorda – come sopra illustrato – di aver **aggiornato gli orientamenti del 2009 per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE** ("direttiva sulla libera circolazione"), nell'ambito del pacchetto Cittadinanza.

La Commissione ha inoltre continuato a monitorare la parte dell'**Accordo di recesso UE Regno Unito relativa ai diritti dei cittadini negli Stati membri**, evidenziando preoccupazioni per due **carenze sistemiche**: la **mancanza di certezza del diritto** per quanto riguarda la protezione dei cittadini dell'UE con status di soggiorno nell'ambito del regime di soggiorno nazionale del Regno Unito e la **scadenza dello status di residente provvisorio**, che obbliga i cittadini dell'UE a presentare una nuova domanda per ottenere lo status di persona stabilmente residente.

Il 6 settembre 2023 la Commissione ha presentato una **comunicazione** nella quale propone misure per **digitalizzare ulteriormente il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale in Europa** al fine di rendere più semplice l'accesso a livello transfrontaliero ai servizi di sicurezza sociale e ridurre gli oneri amministrativi per cittadini e imprese.

In materia di **carte d'identità e titoli di soggiorno**, la relazione ricorda che dall'agosto 2021 si applicano le disposizioni del **regolamento** sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'UE e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'UE e ai loro familiari. La Commissione intende, inoltre, presentare una **proposta di regolamento sulla digitalizzazione dei documenti di viaggio** e sull'agevolazione dei viaggi volta ad agevolare gli spostamenti attraverso le frontiere esterne, alleviare la pressione e le strozzature ai valichi di frontiera e a ridurre i tempi di attesa, oltre che a rendere i controlli alle frontiere più sicuri ed efficienti.

La relazione ricorda poi la proposta di regolamento che istituisce un **quadro per un'identità digitale europea** (**poi adottata il 26 marzo 2024**), che impone agli Stati membri di mettere a disposizione di tutti i cittadini, i residenti e le imprese dell'UE **portafogli europei di identità digitale**, istituendo un quadro sicuro armonizzato in cui i cittadini potranno collegare le loro identità digitali nazionali ad attributi e credenziali digitali (ad esempio qualifiche professionali o diplomi).

La Corte ha pronunciato diverse sentenze relative all'articolo 21 TFUE. Una più importanti è stata la **sentenza** nella causa *V.B.A. contro Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*, che ha chiarito che, **se uno dei genitori è cittadino dell'UE, tutti gli Stati membri devono riconoscere il rapporto di filiazione come stabilito nell'atto di nascita emesso da uno Stato membro** ai fini dell'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione, **senza richiedere alcuna formalità supplementare**. Ciò vale **indipendentemente dallo status di tale rapporto nel diritto di altri Stati membri** e in particolare dello Stato membro o degli Stati membri di cui il

minore è cittadino. La causa in questione riguardava due genitori dello stesso sesso, ma il principio del riconoscimento di un rapporto di filiazione ai fini dell'esercizio dei diritti derivanti dal diritto dell'Unione si estende a tutte le tipologie di genitorialità.

### **Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza**

Nella relazione si ricorda che **dal 2020** la Commissione ha proposto le seguenti misure ed iniziative in per garantire e promuovere il **diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e alle elezioni del parlamento europeo** nello stato membro di residenza e potenziare la **partecipazione democratica**:

- nel giugno 2020, all'inizio della pandemia, la Commissione ha pubblicato una **comunicazione dal titolo "Contrastare la disinformazione sulla COVID-19"**, che trattava le ripercussioni negative che la disinformazione può avere sulle istituzioni democratiche e sulle società nel corso della pandemia;
- nel dicembre 2020 la Commissione ha presentato il suo **piano d'azione per la democrazia europea**, volto a promuovere elezioni libere, regolari e resilienti e una forte partecipazione democratica, tutelare la libertà e il pluralismo dei media e contrastare la disinformazione che si articola intorno a tre temi integrati: **integrità elettorale e modalità per garantire che i sistemi elettorali siano liberi e regolari**, anche per quanto riguarda questioni fondamentali quali la trasparenza dei messaggi pubblicitari di natura politica online, le possibili minacce all'integrità delle elezioni e il ruolo dei partiti politici europei; **rafforzamento della libertà di espressione e del dibattito democratico**, con particolare attenzione alla libertà e al pluralismo dei media, e del ruolo della società civile; **contrasto alla disinformazione**, tenendo conto della necessità di esaminare tutti i mezzi utilizzati per interferire nel nostro sistema democratico;
- nel novembre 2021 la Commissione ha adottato un **pacchetto di misure per rafforzare la democrazia e proteggere l'integrità delle elezioni** che comprende una comunicazione sulla protezione dell'integrità delle elezioni e sulla partecipazione democratica – nella quale ha annunciato l'istituzione di un punto di contatto sui diritti elettorali espletata dal centro di contatto Europe Direct, che fungerà da linea di assistenza telefonica per le elezioni del Parlamento europeo del 2024 - e **due proposte legislative per la rifusione delle direttive sul diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo** e alle **elezioni comunali** dei cittadini dell'UE residenti in uno Stato membro diverso da quello di origine, volte ad aggiornare, chiarire e rafforzare le norme esistenti per affrontare le difficoltà incontrate dai cittadini mobili dell'UE (*entrambe le proposte sono ancora in corso di esame*);
- nel novembre 2021 la Commissione ha adottato un **pacchetto di misure per rafforzare la democrazia e proteggere l'integrità delle elezioni** che comprende una **proposta di regolamento relativa alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica**. In virtù delle nuove norme, i messaggi pubblicitari politici dovranno essere chiaramente identificati come tali e indicare chi li ha finanziati, per quale importo, in relazione a quali elezioni, referendum o processi normativi e se sono basati su tecniche di targeting; saranno vietati il targeting e la fornitura di messaggi pubblicitari mediante profilazione basata su categorie particolari di dati personali; il finanziamento di annunci provenienti da paesi terzi sarà vietato tre mesi prima delle elezioni. La Commissione ha inoltre presentato una **proposta di modifica del regolamento relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee** al fine di aggiornare le attuali norme dell'UE, garantendo la sostenibilità finanziaria dei partiti politici europei e rafforzando nel contempo gli obblighi di trasparenza applicabili alle loro fonti di finanziamento (*entrambe le proposte sono ancora in corso di esame*);
- è stata avviata, in cooperazione con il Parlamento europeo, una **campagna di comunicazione** intesa a promuovere l'esercizio del **diritto di voto alle elezioni del 2024 tra i cittadini mobili dell'UE**;
- la Commissione ha inoltre continuato a **collaborare con gli Stati membri attraverso la rete europea di cooperazione in materia elettorale (*European Cooperation Network on Elections, ECNE*)** per facilitare e migliorare la possibilità per i cittadini dell'UE di esercitare i loro diritti di voto, anche sostenendo lo scambio di migliori pratiche e l'assistenza reciproca per garantire elezioni libere ed eque. Come sopra ricordato, nell'ambito del pacchetto Cittadinanza sono stati inoltre pubblicati un **compendio delle prassi di voto elettronico** e di altre pratiche in materia di TIC e una **Guida di buone pratiche elettorali negli Stati membri per la partecipazione dei cittadini con disabilità** al processo elettorale;
- a settembre 2022 la Commissione ha presentato una **proposta di regolamento relativa ad una nuova legge europea per la libertà dei media**, che prevede disposizioni volte a rafforzare il

- funzionamento del mercato interno dei servizi di media e a tutelare il pluralismo e l'indipendenza dei media nell'UE. La proposta prevede, tra le altre misure, garanzie contro le ingerenze politiche nelle decisioni editoriali e contro la sorveglianza; pone l'accento sull'indipendenza e sul finanziamento stabile dei media del servizio pubblico così come sulla trasparenza della proprietà dei media e dell'allocatione della pubblicità statale; stabilisce misure finalizzate alla tutela dell'indipendenza dei responsabili editoriali e alla dichiarazione di conflitti di interesse; affronta la questione delle concentrazioni dei media, creando un nuovo comitato europeo indipendente per i servizi di media, costituito dalle autorità nazionali per i media (*la proposta è stata approvata definitivamente dal Consiglio il 26 marzo scorso*);
- nell'ambito del **pacchetto per la difesa della democrazia**, presentato il 12 dicembre 2023, la Commissione ha presentato un **proposta di regolamento** volta ad introdurre norme comuni in materia di **trasparenza e responsabilità nel mercato interno per le attività di rappresentanza di interessi dirette a influenzare il processo decisionale nell'UE e svolte per conto di paesi terzi** e due **raccomandazioni** su **processi elettorali inclusivi e resilienti** al fine di promuovere standard elevati in materia di elezioni europee e di altro tipo e referendum a livello nazionale e sulla **promozione di uno spazio civico favorevole e favorire la partecipazione inclusiva ed effettiva dei cittadini** e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche;
  - sulla base delle **raccomandazioni formulate dalla Conferenza sul futuro dell'Europa**, tenutasi da aprile 2021 a maggio 2022, la Commissione si è impegnata a integrare processi partecipativi e deliberativi in momenti e settori chiave del suo processo di elaborazione delle politiche, **organizzando nel corso del 2022 e del 2023 tre panel di cittadini** per sfruttare le idee dei cittadini su come intensificare le azioni volte a ridurre gli sprechi alimentari, che hanno ispirato la proposta di revisione della direttiva quadro sui rifiuti introducendo obiettivi giuridicamente vincolanti di riduzione degli sprechi alimentari, la comunicazione sui mondi virtuali e la raccomandazione del Consiglio sulla mobilità ai fini dell'apprendimento.

### **Diritto alla protezione consolare**

Come illustrato in precedenza, la Commissione sta adottando una proposta di modifica della direttiva sulla tutela consolare nell'ambito del pacchetto Cittadinanza. La Commissione ricorda, inoltre, che nel giugno 2019 è stata adottata la **direttiva (UE) 2019/997** che istituisce un **documento di viaggio provvisorio dell'UE** e che ha introdotto un nuovo modello più sicuro di documento di viaggio provvisorio dell'UE, semplificando le formalità per i cittadini dell'UE non rappresentati in paesi terzi il cui passaporto o documento di viaggio sia stato smarrito, rubato o distrutto.

### **Diritto di petizione al Parlamento europeo e di presentare denunce al Mediatore**

Nel 2021 la commissione per le petizioni del Parlamento europeo ha ricevuto 1 392 petizioni, circa la metà di quelle ricevute nel 2013 (2.891) e nel 2014 (2.715), anni in cui il numero totale di petizioni ricevute ha raggiunto il picco. Il numero di petizioni presentate nel 2021 rappresenta inoltre una diminuzione dell'11,5 % rispetto alle 1.573 petizioni presentate nel 2020, ma un lieve aumento del 2,5 % rispetto alle 1 357 petizioni presentate nel 2019. Le petizioni hanno riguardato principalmente l'ambiente (biodiversità e natura) e la salute. Nel periodo 2020-2022, l'ufficio del **Mediatore** ha trattato **6.552 denunce**, di cui circa 2.212 rientravano nella sua sfera di competenza, e ha avviato 1.041 indagini.

### **Esame presso altri parlamenti nazionali**

Sulla base dei dati forniti dal sito **IPEX**, l'esame dell'atto risulta **concluso** presso la **Camera dei deputati ceca** ed è **in corso** presso il **Bundestag tedesco**, il **Consiglio nazionale slovacco** e il **Sejm Polacco**.