



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 27.10.2010  
COM(2010) 602 definitivo

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

**AI SENSI DELL'ARTICOLO 25 TFUE  
sui progressi verso l'effettiva cittadinanza dell'UE 2007-2010**

{COM(2010) 603 definitivo}

# RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

## AI SENSI DELL'ARTICOLO 25 TFUE

### sui progressi verso l'effettiva cittadinanza dell'UE 2007-2010

#### 1. INTRODUZIONE

L'articolo 25 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che la Commissione presenti ogni tre anni una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo in merito all'applicazione delle disposizioni della parte seconda del trattato. La presente relazione accompagna la "Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione – Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione" e fa un bilancio dei principali sviluppi in materia di cittadinanza dell'Unione nel periodo compreso tra il 1° luglio 2007 e il 30 giugno 2010<sup>1</sup>. I progressi compiuti in relazione al diritto di voto e di eleggibilità dei cittadini dell'Unione alle elezioni del Parlamento europeo sono riferiti in dettaglio nella relazione sulla valutazione delle elezioni 2009 del Parlamento europeo<sup>2</sup> adottata unitamente alla relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione.

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

##### 2.1. Il nuovo contesto normativo e istituzionale

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona ha significato un molteplici potenziamento della nozione di cittadinanza dell'Unione e dei diritti correlati.

Il titolo II del trattato sull'Unione europea (TUE) ascrive una maggiore importanza alla cittadinanza dell'Unione, annoverandola tra le disposizioni relative ai principi democratici (articolo 9 TUE), e istituisce un vincolo più forte tra cittadinanza e democrazia (articoli 10 e 11 TUE).

Il nuovo trattato, che integra nella serie di diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione un diritto prima sconosciuto, ossia l'iniziativa dei cittadini, permette ai cittadini dell'UE una partecipazione più attiva alla vita democratica dell'Unione. In conformità dell'articolo 11, paragrafo 4, del TUE, "Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati".

---

<sup>1</sup> La quinta relazione sulla cittadinanza dell'Unione è stata adottata il 15 febbraio 2008 e concerne il periodo compreso tra il 1° maggio 2004 e il 30 giugno 2007 (COM (2008) 85 definitivo).

<sup>2</sup> COM(2010) *inserire riferimento*

La definizione delle modalità pratiche per l'attuazione di questo nuovo strumento è stata una delle priorità chiave della Commissione, che il 31 marzo 2010 ha presentato una proposta di regolamento<sup>3</sup> volta a predisporre procedure semplici, accessibili e di facile applicazione, e a prevenire gli abusi dello strumento.

Il trattato di Lisbona intensifica ulteriormente il nesso esistente tra cittadinanza e non discriminazione. La parte seconda del TFUE reca ora il titolo "Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione" e inserisce le disposizioni in materia di non discriminazione in base alla nazionalità nell'articolo 18 [ex articolo 12 del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE)], e per altri motivi (sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale) nell'articolo 19 (ex articolo 13 TCE)<sup>4</sup>.

Per quanto riguarda la definizione stessa di cittadinanza dell'Unione, il trattato di Lisbona sottolinea che essa *si aggiunge* alla cittadinanza nazionale, mentre prima, all'articolo 17 del TCE, era considerata quale complemento della cittadinanza nazionale.

Rispetto al precedente articolo 17 del TCE, l'articolo 20, paragrafo 2, del TFUE risulta potenziato poiché cita nello specifico i diritti (e i doveri) dei cittadini dell'Unione e, con l'aggiunta dell'espressione "tra l'altro", precisa che non si tratta di un elenco completo. Inoltre, l'abbattimento dell'architettura a pilastri dell'Unione europea<sup>5</sup> amplia l'ambito di applicazione della cittadinanza dell'Unione, come conferma il riferimento contenuto in tale articolo al fatto che i cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati.

Il trattato di Lisbona rafforza il diritto dei cittadini dell'Unione non rappresentati di godere della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, come sancito, quale diritto a sé stante, dall'articolo 20, paragrafo 2, lettera c), del TFUE e ulteriormente spiegato all'articolo 23 del TFUE. In virtù dell'articolo 23, paragrafo 2, del TFUE la Commissione ha facoltà di iniziativa legislativa mediante l'adozione di direttive che stabiliscono le misure di coordinamento e cooperazione necessarie per facilitare tale tutela, con la conseguente eliminazione della precedente logica del processo decisionale intergovernativo. Per quanto concerne la tutela consolare in loco, l'articolo 35 del TUE dispone che le missioni diplomatiche e consolari e le delegazioni dell'Unione contribuiscono alla sua attuazione.

I diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione enunciati nella parte seconda del trattato sono contenuti anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (capo V, "Cittadinanza"). La Carta dei diritti fondamentali, documento giuridicamente vincolante e strumento di orientamento per tutte le politiche dell'Unione, costituisce un importante passo avanti nell'impegno politico dell'Unione europea rispetto ai diritti fondamentali.

---

<sup>3</sup> COM (2010) 119 definitivo.

<sup>4</sup> Tenuto conto del periodo preso in considerazione nella presente relazione, l'attuazione delle disposizioni menzionate sarà esaminata nella successiva relazione ai sensi dell'articolo 25 TFUE.

<sup>5</sup> I tre pilastri che formavano in passato l'architettura di base dell'Unione europea conformemente al trattato sull'Unione europea erano il pilastro comunitario, che corrispondeva alle tre comunità: la Comunità europea, la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) e l'ex Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) (primo pilastro); il pilastro dedicato alla politica estera e di sicurezza comune, disciplinata dal titolo V del TUE (secondo pilastro); infine, il pilastro dedicato alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, contemplata dal titolo VI del TUE (terzo pilastro).

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

### 2.2.1. Informazioni e statistiche

È possibile reperire informazioni aggiornate sull'acquisto e la perdita della cittadinanza negli Stati membri e sulle norme e sugli sviluppi politici in materia di cittadinanza dell'Unione sul sito web dell'Osservatorio europeo sulla cittadinanza<sup>6</sup>, in linea dal gennaio 2009 e finanziato principalmente dalla Commissione<sup>7</sup>.

Secondo una recente relazione di Eurostat<sup>8</sup>, 696 000 persone hanno ottenuto la cittadinanza degli Stati membri nel 2008 (rispetto alle 707 000 del 2007). Questi nuovi cittadini dell'Unione provenivano soprattutto dall'Africa (29% del totale dei nuovi cittadini), da paesi extra UE (22%), dall'Asia (19%) e da America settentrionale e America latina (17%)<sup>9</sup>.

I cittadini di uno Stato membro che hanno ottenuto la cittadinanza di un altro Stato membro sono stati 59 449, vale a dire l'8,5% del totale. In termini assoluti, tra i principali gruppi di cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea diventati cittadini di un altro Stato membro si registrano cittadini portoghesi divenuti francesi (7 778 persone), rumeni che hanno acquisito la cittadinanza ungherese (5 535 persone) e polacchi divenuti cittadini tedeschi (4 245 persone).

### 2.2.2. Evoluzione della giurisprudenza

Nella sentenza pronunciata il 2 marzo 2010 nella causa C-135/08, *Rottmann*, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha enunciato una riserva, che ha costantemente convalidato nella sua giurisprudenza, secondo cui gli Stati membri devono, nell'esercizio della loro competenza in materia di cittadinanza, rispettare il diritto dell'Unione<sup>10</sup>.

La Corte ha dichiarato che tale riserva non pregiudica il principio di diritto internazionale secondo cui gli Stati membri sono competenti a determinare i modi di acquisto e perdita della cittadinanza, ma sancisce il principio in virtù del quale, quando si tratti di cittadini dell'Unione, l'esercizio di tale competenza – qualora leda i diritti riconosciuti e tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione – può essere sottoposto a un controllo giurisdizionale condotto alla luce del diritto dell'Unione.

Ne ha pertanto concluso che una decisione di revoca della naturalizzazione quale quella in questione nella causa principale in cui la conseguenza è che l'interessato perde, oltre alla cittadinanza dello Stato membro di naturalizzazione, la cittadinanza dell'Unione, dev'essere esaminata dai giudici nazionali in riferimento al principio di proporzionalità in rapporto al diritto dell'Unione, in aggiunta, se del caso, all'esame della proporzionalità della decisione sotto il profilo del diritto nazionale.

---

<sup>6</sup> <http://eudo-citizenship.eu>

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/integration/funding\\_integration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm)

<sup>8</sup> Statistics in Focus 36/2010, "Acquisitions of citizenship slightly declining in the EU"  
<http://ec.europa.eu/eurostat>

<sup>9</sup> Per ulteriori sviluppi sul nesso tra nazionalità, cittadinanza e integrazione di cittadini di paesi terzi, cfr. il capitolo 5 del Manuale sull'integrazione per i responsabili delle politiche di integrazione e gli operatori del settore (terza edizione).

<sup>10</sup> Cfr., tra l'altro, sentenze 7 luglio 1992, causa C-369/90, *Micheletti e altri*, Racc. pag. I-4239, punto 10; 11 novembre 1999, causa C-179/98, *Mesbah*, Racc. pag. I-7955, punto 29, e 19 ottobre 2004, causa C-200/02, *Zhu e Chen*, Racc. pag. I-9925, punto 37.

Secondo la Corte, vista l'importanza che il diritto primario annette allo status di cittadino dell'Unione, è necessario per i giudici nazionali tener conto delle possibili conseguenze che tale decisione comporta per l'interessato e per i suoi familiari sotto il profilo della perdita dei diritti di cui gode ogni cittadino dell'Unione. È importante verificare, in particolare, se tale perdita sia giustificata in rapporto:

- alla gravità dell'infrazione commessa dall'interessato,
- al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca,
- alla possibilità per l'interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine.

La Commissione promuoverà iniziative e progetti per l'acquisto e la condivisione di conoscenze e lo scambio di esperienze sui requisiti e le procedure per la perdita della cittadinanza degli Stati membri e, quindi, della cittadinanza dell'Unione, al fine di diffondere buone prassi e, se del caso, agevolare il coordinamento senza interferire nelle competenze nazionali.

### *2.2.3. Problemi correlati all'acquisto e alla perdita della cittadinanza di uno Stato membro*

Nel periodo di riferimento la Commissione ha fornito risposte su questioni in materia di cittadinanza a circa 130 singole domande, 18 interrogazioni del Parlamento europeo e 5 petizioni.

Sempre nel periodo di riferimento diversi Stati membri hanno modificato la legge sull'acquisto e sulla perdita della cittadinanza. Secondo il diritto dell'Unione, i requisiti per l'acquisizione e la perdita della cittadinanza degli Stati membri sono disciplinati esclusivamente dal diritto nazionale dei singoli Stati membri. Ogni Stato membro è libero di stabilire le condizioni che regolano l'acquisto e la perdita della cittadinanza del medesimo. Tale principio di diritto internazionale esula dall'ambito di applicazione di qualsiasi disposizione del trattato e, come illustrato in precedenza, è stato confermato dalla giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia.

Se i diritti riconosciuti e tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione non sono lesi dall'esercizio degli Stati membri della loro competenza in materia di cittadinanza, le relative questioni sul tema esulano dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e la Commissione non può intervenire.

Nei limiti delle sue competenze, la Commissione appoggia ogni tentativo di risolvere le questioni pertinenti e promuove buone relazioni secondo lo spirito di comprensione e cooperazione reciproche che caratterizza le relazioni tra gli Stati membri dell'Unione europea.

## 2.3. Diritto di libera circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'UE

### 2.3.1. Misure per garantire il corretto recepimento e la corretta applicazione della direttiva 2004/38/CE

L'adozione della direttiva 2004/38/CE<sup>11</sup>, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, ha accresciuto in misura sensibile l'efficacia e l'accessibilità di tale diritto, giacché ha codificato la legislazione e la giurisprudenza esistenti in materia, nel contempo semplificando e chiarendo le normative dell'Unione europea applicabili e snellendo le procedure nazionali.

La Commissione si è attenuta rigorosamente ai provvedimenti adottati a livello nazionale per il recepimento di questa direttiva, previsto per il 30 aprile 2006, e il 10 dicembre 2008 ha adottato una relazione sulla sua applicazione<sup>12</sup> in cui ha individuato un gran numero di aspetti problematici.

Per ovviare a tale situazione e garantire la corretta applicazione del diritto dell'Unione a livello locale e nazionale, la Commissione:

- fornisce agli Stati membri orientamenti sulla corretta attuazione della normativa comunitaria in materia di libera circolazione e agevola lo scambio di buone prassi;
- persegue un approccio rigoroso e coerente sul fronte dell'applicazione e
- migliora l'accesso dei cittadini alle informazioni sulle modalità di esercizio dei loro diritti nella pratica.

Il 9 luglio 2009 la Commissione ha adottato una **comunicazione concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE**<sup>13</sup>. Allo scopo di risolvere le problematiche più spinose in materia di corretta applicazione della normativa dell'Unione sulla libera circolazione individuate nella relazione, la comunicazione ha fornito agli Stati membri precisi orientamenti diretti ad apportare un effettivo miglioramento a favore di tutti i cittadini UE.

Risale al 2008 la creazione, a cura della Commissione, di **un gruppo di esperti degli Stati membri** sull'attuazione pratica della direttiva 2004/38/CE. Il gruppo, istituito formalmente nel dicembre 2009, si riunisce periodicamente per scambiarsi opinioni, know-how e migliori prassi su questioni legate all'applicazione della normativa comunitaria sulla libera circolazione, ivi compresa la lotta contro gli abusi e le frodi.

Durante il 2009 e 2010 la Commissione ha preso parte a **riunioni bilaterali strutturali** con gli Stati membri con l'intento di ovviare a tutte le carenze rilevate nelle misure di recepimento nazionali e di trovare soluzioni adeguate, che comprendano, se del caso, l'avvio di procedimenti d'infrazione.

---

<sup>11</sup> Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77).

<sup>12</sup> COM (2008) 840 definitivo.

<sup>13</sup> COM (2009) 313 definitivo.

Il 19 marzo 2010 la Commissione ha adottato una decisione che istituisce il **manuale per il trattamento delle domande di visto e la modifica dei visti già rilasciati**<sup>14</sup>, in cui figurano istruzioni operative, migliori prassi e raccomandazioni sulle modalità di applicazione da parte delle autorità delle norme in materia di trattamento delle domande di visto, come disposto dal codice dei visti<sup>15</sup>. Il manuale contiene un apposito capitolo sul trattamento delle domande di visto di familiari di cittadini dell'Unione e dovrebbe rappresentare un effettivo miglioramento rispetto ad alcuni problemi persistenti di corretta applicazione del diritto UE in materia di libera circolazione.

Il 13 luglio 2010 la Commissione ha adottato la **comunicazione "Ribadire la libera circolazione dei lavoratori: diritti e principali sviluppi"**<sup>16</sup> diretta a fornire un quadro generale della libertà di circolazione dei lavoratori migranti dell'UE, a sensibilizzarli e a promuoverne i diritti.

Inoltre il **nuovo portale web "La tua Europa"**<sup>17</sup> aiuta i cittadini dell'Unione a conoscere i loro diritti e a reperire consigli pratici per circolare più agevolmente nell'Unione europea.

E non è tutto: la Commissione ha appena pubblicato una **guida semplificata e di facile consultazione per i cittadini dell'Unione sulla libertà di circolazione e di soggiorno in Europa**.

### 2.3.2. *Domande e denunce trattate*

Nel periodo di riferimento la Commissione ha risposto a numerose domande individuali su questioni inerenti il diritto di libera circolazione e di soggiorno (circa 770 nel 2007, 1 070 nel 2008, 1 000 nel 2009 e 340 tra gennaio e luglio 2010); nel registro centrale delle denunce ne sono state inserite 64 nel 2007, 81 nel 2008, 255 nel 2009 e 128 tra gennaio e luglio 2010. Ha altresì risposto a circa 240 interrogazioni presentate dal Parlamento europeo e a 85 petizioni vertenti sulla libera circolazione dei cittadini UE.

Altre domande connesse al diritto di libera circolazione e di soggiorno dei cittadini UE e dei loro familiari sono state ricevute e gestite da SOLVIT<sup>18</sup>. Le statistiche relative al periodo di riferimento rivelano un aumento notevole e costante della percentuale di problemi di libera circolazione e soggiorno presentati a SOLVIT, dal 15% del volume di casi sottoposti a SOLVIT nel 2007, al 20% nel 2008, fino al 38% nel 2009, anno in cui le questioni in materia di soggiorno sono divenute il settore con il tasso più alto di denunce (549 casi esaminati e chiusi con il 92% di casi risolti). Nel primo semestre del 2010 SOLVIT ha ricevuto (su un totale di quasi 7 000 domande) 1 314 domande su problematiche concernenti la libera circolazione e il soggiorno.

Attualmente sono 63 i procedimenti d'infrazione in corso a carico di Stati membri riguardanti la libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini UE.

---

<sup>14</sup> COM (2010) 1620 definitivo.

<sup>15</sup> Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) (GU L 243, pag. 1).

<sup>16</sup> COM (2010) 373 definitivo.

<sup>17</sup> <http://ec.europa.eu/youreurope/index.htm>

<sup>18</sup> SOLVIT è una rete per la risoluzione di problemi on line, in cui gli Stati membri collaborano per risolvere concretamente i problemi derivanti dall'applicazione scorretta delle norme sul mercato interno da parte delle amministrazioni pubbliche.

### 2.3.3. Esempi di questioni affrontate

Un esempio di risultati concreti dell'approccio della Commissione per garantire l'applicazione corretta delle norme UE sul diritto di libera circolazione e di soggiorno concerne il seguito dato alla sentenza pronunciata dalla Corte di giustizia il 25 luglio 2008 nella causa C-127/08, *Metock e altri*<sup>19</sup>. In questa sentenza la Corte ha statuito che le norme nazionali che subordinano il diritto di soggiorno di familiari provenienti da paesi terzi di cittadini dell'Unione al presupposto che essi abbiano soggiornato previamente e legalmente in un altro Stato membro sono contrarie al diritto dell'Unione.

Come evidenziato nella relazione della Commissione del 10 dicembre 2008 sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE, questa sentenza ha suscitato vive polemiche in alcuni Stati membri, dove si teme che i cittadini di paesi terzi possano "regolarizzare" più facilmente la loro situazione sposando un cittadino dell'UE. La Corte di giustizia ha però ricordato nella sentenza che, conformemente all'articolo 35 della direttiva 2004/38/CE, gli Stati membri possono adottare le misure necessarie per tutelarsi contro qualsiasi ipotesi di abuso di diritto o frode, quali i casi di matrimoni fittizi.

Da allora la Commissione opera a stretto contatto con gli Stati membri, sia mediante accordi bilaterali che in seno al gruppo di esperti sulla libera circolazione dei cittadini UE, per garantire che le autorità nazionali possano adottare provvedimenti efficaci e scambiare informazioni per contrastare gli abusi e le frodi e assicurare nel contempo che tutti gli Stati membri conformino le loro norme alla sentenza.

Uno dei casi principali trattati nel periodo di riferimento riguardava i ritardi nel trattare le domande di soggiorno presentate da cittadini dell'Unione e da loro familiari alle autorità del Regno Unito. Dall'ottobre 2008 la Commissione ha registrato oltre 250 denunce individuali di cittadini dell'UE e relativi familiari secondo cui le autorità del Regno Unito non avevano rispettato i termini stabiliti dalle norme nazionali e dell'UE per il trattamento delle loro domande di soggiorno. A seguito di contatti intercorsi con il Regno Unito, le autorità di tale Stato hanno attuato un piano globale che prevede anche un sensibile aumento (del 400%) del numero degli operatori incaricati di decidere l'esito delle domande europee, così che i tempi per il trattamento delle nuove domande sono stati ridimensionati su standard adeguati, come richiesto dalla direttiva 2004/38/CE. Questo esempio dimostra come in molti casi promuovere il dialogo con gli Stati membri sia benefico per i cittadini dell'Unione e i loro familiari. La Commissione continua a monitorare attentamente la situazione.

### 2.3.4. Priorità per il futuro

Le principali azioni che la Commissione intende intraprendere in materia di questioni legate alla libera circolazione sono affrontate nella relazione sulla cittadinanza dell'Unione 2010, cui è allegata la presente relazione.

L'attuazione avrà priorità assoluta. Dopo aver analizzato la normativa e la prassi degli Stati membri per quanto concerne l'applicazione delle norme dell'UE sulla libera circolazione e il soggiorno e aver instaurato contatti bilaterali con gli Stati membri, la Commissione avvierà, se del caso, procedimenti d'infrazione aventi a oggetto il recepimento della direttiva 2004/38/CE, continuando nel contempo a trattare i principali casi di infrazione riguardanti

---

<sup>19</sup> Racc. 2008, pag. I-6241.



questioni connesse alla scorretta applicazione delle norme in materia di libera circolazione, anche con riferimento al principio di non discriminazione.

Lo scambio reciproco di informazioni sulla lotta contro gli abusi e le frodi nel settore della libera circolazione continua a essere una problematica di prim'ordine affrontata nell'ambito del gruppo di esperti sulla libera circolazione dei cittadini UE. La Commissione si propone poi di promuovere migliori prassi per un trattamento amministrativo più rapido ed efficace delle questioni vertenti sulla libera circolazione e per garantire che i funzionari di sportello di enti locali/regionali/nazionali conoscano la legislazione UE pertinente in misura adeguata.

Nel 2013 la Commissione redigerà una relazione sull'applicazione delle norme dell'UE sulla libera circolazione, in cui procederà a una valutazione complessiva del loro impatto e segnalerà i settori da migliorare.

#### **2.4. Diritti elettorali**

Ai cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza viene garantito 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.

In materia di diritti elettorali, nel periodo di riferimento la Commissione ha risposto a circa 170 domande di privati cittadini, 30 interrogazioni del Parlamento europeo e 9 petizioni. In tale lasso di tempo, sono state avviati procedimenti d'infrazione nei confronti di 18 Stati membri che non avevano comunicato entro i termini le misure per il recepimento della direttiva 2006/106/CE<sup>20</sup> che adegua le modalità di esercizio del diritto di voto alle elezioni comunali in seguito all'adesione della Bulgaria e della Romania.

Alcune lettere di cittadini dell'Unione, petizioni e interrogazioni presentate da membri del Parlamento europeo riguardavano il fatto che, conformemente alla legislazione di numerosi Stati membri, i cittadini perdono il diritto di voto se si trasferiscono in pianta stabile in un altro Stato membro dopo un determinato periodo di tempo. In tali circostanze i cittadini dell'Unione sono privati dell'esercizio del diritto di voto alle elezioni nazionali per effetto dell'esercizio del diritto di libera circolazione. Questo importante aspetto viene affrontato nella relazione sulla cittadinanza dell'Unione 2010 nell'ottica di una collaborazione con gli Stati membri per evitare il ripetersi di situazioni del genere.

Come esposto in precedenza, una relazione che valuta il recepimento della normativa UE nel settore delle elezioni europee e la sua attuazione alle elezioni del Parlamento europeo del 2009, adottata unitamente alla presente relazione, illustra gli sviluppi verificatisi nel periodo di riferimento e le ulteriori misure in programma.

---

<sup>20</sup> Direttiva del Consiglio, del 20 novembre 2006, che adegua la 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, a motivo dell'adesione della Bulgaria e della Romania, GU L 363, pag. 368.

Nel 2011 la Commissione pubblicherà una relazione che valuterà il recepimento e l'attuazione delle norme UE pertinenti (direttiva 94/80/CE<sup>21</sup>).

## **2.5. Tutela consolare**

Un cittadino dell'Unione che viaggia o vive in un paese terzo in cui il suo Stato membro non è rappresentato ha il diritto di godere della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

La Commissione presenterà nel marzo 2011 una comunicazione dal titolo "Tutela consolare nei paesi terzi: un diritto del cittadino dell'Unione – Bilancio e prospettive", che , fa un bilancio del contributo dell'Unione europea in vista di un'efficace tutela consolare nei paesi terzi, come anticipato nel Piano d'azione 2007-2009 della Commissione<sup>22</sup>, e dà orientamenti per il futuro in base all'esperienza maturata e al nuovo contesto giuridico.

## **2.6. Diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo e di rivolgersi al Mediatore**

Qualsiasi cittadino dell'Unione e ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo su una materia che rientra nel campo di attività dell'Unione e che lo (la) concerne direttamente (articoli 24 e 227 TFUE). Il Parlamento europeo ha ricevuto 1 506 petizioni nel 2007, 1 849 nel 2008 e 1 924 nel 2009.

È altresì possibile presentare al Mediatore europeo denunce riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi dell'Unione (articoli 24 e 228 TFUE). Le denunce pervenute al Mediatore, rientranti nel suo mandato, sono state 870 nel 2007, 802 nel 2008 e 727 nel 2009. Nello stesso periodo al Mediatore sono pervenute molte più denunce ritenute non di sua competenza o irricevibili (2 401 nel 2007, 2 544 nel 2008 e 2 392 nel 2009).

## **2.7. Sensibilizzazione dell'opinione pubblica sui diritti dei cittadini dell'Unione**

Un'indagine condotta da Eurobarometro Flash a marzo 2010<sup>23</sup> ha valutato il livello di sensibilizzazione dei cittadini sui diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione, consentendo al tempo stesso un confronto con i risultati di due indagini precedenti svolte nel 2002 e 2007.

Continua a esserci una forte dimestichezza con l'espressione "cittadino dell'Unione europea": la stragrande maggioranza (79%) ha dichiarato un certa conoscenza dell'espressione. In generale la percentuale di cittadini degli Stati membri dell'UE-15 che ha affermato di non averla mai sentita è diminuita da un terzo (32%) nel 2002 a un quarto (24%).

Nei tre anni precedenti, il divario concernente la familiarità tra i paesi già membri prima del 2004 e gli Stati membri dell'UE-12 è stato colmato: i cittadini degli Stati membri dell'UE-12 conoscono meglio la nozione di cittadinanza europea rispetto a quelli degli Stati membri dell'UE-15. I cittadini degli Stati membri dell'UE-12 che hanno dichiarato di non averne mai sentito parlare erano soltanto il 13% rispetto al 24% degli Stati membri dell'UE-15 (24%).

---

<sup>21</sup> Direttiva del Consiglio, del 19 dicembre 1994, che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza, GU L 368, pag. 38.

<sup>22</sup> COM (2007) 767 definitivo.

<sup>23</sup> Eurobarometro Flash 294 "Cittadinanza dell'Unione", marzo 2010.

Solo il 43% dei cittadini dell'Unione che hanno partecipato al sondaggio ha dichiarato di conoscere il significato dell'espressione e metà degli intervistati (48%) ha affermato di "non essere ben informato" sui propri diritti in quanto cittadino dell'Unione. In effetti, meno di un terzo (29%) si ritiene "ben informato" sui propri diritti di cittadino dell'Unione e solo il 3% si reputa "molto ben informato". Si tratta delle stesse percentuali dal 2007. Probabilmente questa stabilità è riconducibile al fatto che già nel 2007 la maggior parte dei cittadini era consapevole di tali diritti.

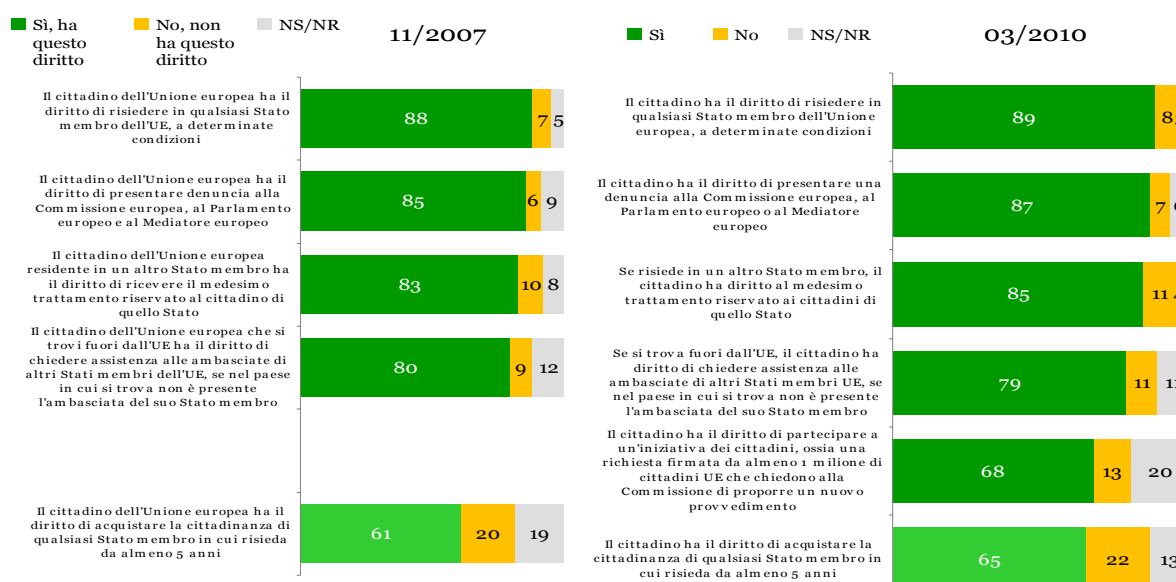
È minima la confusione che emerge riguardo alla natura "automatica" della cittadinanza dell'Unione. Su 10 intervistati, 9 sanno di "essere contemporaneamente cittadini dell'Unione (cittadinanza)" (stessa percentuale del 2007). Tuttavia, circa un quinto degli intervistati è convinto che "per diventare cittadini dell'Unione si debba fare richiesta" o che "sia possibile scegliere di essere cittadini dell'Unione" (in entrambi i casi il 20%).

È emerso che gli intervistati avevano più dimestichezza con i loro diritti di soggiorno in quanto cittadini dell'Unione: l'89% sapeva di godere del diritto di soggiorno in qualsiasi Stato membro, a determinate condizioni (+2 punti rispetto al 2007). Inoltre, si è rilevato un alto grado di consapevolezza sul diritto di presentare una denuncia alla Commissione, al Parlamento europeo e al Mediatore (87%, +2 punti rispetto al 2007) e di godere dello stesso trattamento dei cittadini di un qualsiasi altro Stato membro (85%, +2 punti rispetto al 2007).

Circa 7 cittadini dell'Unione su 10 (68%) sapevano di poter esercitare il diritto istituito di recente di partecipare a un'iniziativa dei cittadini.

Dopo che è stata loro sottoposta l'affermazione scorretta secondo cui "il cittadino dell'UE ha il diritto di ottenere la cittadinanza di un qualsiasi Stato membro in cui ha risieduto per almeno 5 anni", solo il 22% degli intervistati l'hanno correttamente giudicata falsa, mentre il 13% non ha saputo o voluto rispondere.

#### Conoscenza dei diritti dei cittadini dell'UE, 2007-2010



D4. Di fatto tutti i cittadini degli Stati membri dell'UE sono "cittadini dell'Unione europea" già dal 1992. Secondo Lei, quali sono i diritti del cittadino dell'UE?  
Base: tutti gli intervistati, % UE-27

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

Come emerge dalla tabella in allegato alla presente comunicazione, al 1° gennaio 2009 circa 11,7 milioni di cittadini dell'Unione risiedevano in uno Stato membro di cui non avevano la cittadinanza. Ciò non intende essere un quadro preciso del numero totale di cittadini dell'Unione esercitanti effettivamente il diritto di libera circolazione e di soggiorno, poiché queste statistiche non tengono conto di talune categorie di cittadini dell'Unione che si spostano da uno Stato all'altro.

Il criterio per l'inclusione o l'esclusione di una persona nella popolazione con "dimora abituale" del paese di riferimento è un soggiorno di almeno 12 mesi<sup>24</sup>. Sono esclusi dal computo i tanti cittadini dell'Unione che si spostano per motivi professionali o per piacere, o per fornire o ricevere servizi, i pendolari o coloro che risiedono in Stati membri diversi dal proprio per meno di 12 mesi (per es. studenti Erasmus con borse di studio di 9 mesi, tirocinanti, ecc.).

Molti cittadini dell'Unione, segnatamente coloro che non intendono soggiornare stabilmente o che rientrano periodicamente nel paese d'origine (come studenti, pendolari settimanali, persone con abitazioni in due Stati membri) non hanno l'obbligo di registrarsi o si registreranno solo nel momento in cui abbiano un motivo per farlo, per esempio quando iniziano a lavorare. È importante notare che queste categorie possono non sentire l'obbligo di cancellarsi nel momento in cui lasciano il paese.

Chi trascorre lunghi periodi in due Stati membri può anche essere registrato come residente in entrambi. Allo stesso modo, taluni Stati membri presumono che gli studenti che si trasferiscono all'estero per studio siano solo temporaneamente assenti e come tali li considerano.

Nell'ambito di un programma in corso sul miglioramento delle statistiche in materia di migrazione, l'Eurostat prevede di avviare un progetto pilota per valutare la fattibilità di un sistema di scambio di singole informazioni tra registri di diversi Stati membri onde appianare alcuni di questi problemi.

## **2.9. Programmi finanziari**

### *2.9.1. Programma "Europa per i cittadini"*

La Commissione attua il programma "Europa per i cittadini", istituito per il periodo 2007-2013<sup>25</sup> con un bilancio totale di 215 milioni di euro, con l'intento di promuovere la partecipazione civica, creare un sentimento di appartenenza all'Unione europea da parte dei suoi cittadini, migliorare la tolleranza e la comprensione reciproca e sviluppare un sentimento

---

<sup>24</sup> I dati figuranti in questa tabella, forniti all'Eurostat dagli Stati membri, si basano sulle nozioni di "dimora abituale", "immigrazione" ed "emigrazione", quali definite dall'articolo 2, paragrafo 1, lettere a), b) e c), del regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale e che abroga il regolamento (CEE) n. 311/76 del Consiglio relativo all'elaborazione di statistiche riguardanti i lavoratori stranieri (GU L 199 del 31.7.2007, pag. 23).

<sup>25</sup> Decisione n. 1904/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, che istituisce, per il periodo 2007-2013, il programma "Europa per i cittadini" mirante a promuovere la cittadinanza europea attiva, GU L 378, pag. 32.

di identità europea. Il programma è volto a permettere ai cittadini di partecipare alla costruzione dell'Europa mediante scambi, dibattiti, riflessioni, attività formative e di altra natura; le sue priorità annuali riguardano il futuro dell'Unione europea e i suoi valori fondamentali, ossia la partecipazione democratica, il dialogo interculturale e l'impatto delle politiche dell'Unione europea sulle società. Comprende azioni quali gemellaggi di città, progetti dei cittadini, sostegno ai gruppi di riflessione e alle organizzazioni della società civile, ecc. Ai progetti del programma prendono parte circa 1 milione di cittadini all'anno.

### 2.9.2. *Programma “Diritti fondamentali e cittadinanza”*

La Commissione promuove i diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione con il programma “Diritti fondamentali e cittadinanza”, istituito per il periodo 2007-2013 nell'ambito del programma generale “Diritti fondamentali e giustizia” con un bilancio totale di 93,8 milioni di euro<sup>26</sup>. Uno degli obiettivi perseguiti è sostenere lo sviluppo di una società europea fondata sul rispetto dei diritti fondamentali compresi i diritti derivati dalla cittadinanza dell'Unione. Tra le priorità per il finanziamento dei progetti si evidenzia la promozione delle iniziative di informazione ed educazione civica sulla partecipazione attiva dei cittadini dell'Unione alla vita democratica dell'Unione e, in particolare, la partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo e comunali.

### 2.9.3. *Settimo programma quadro di ricerca: programma tematico Scienze socioeconomiche e umanistiche*

La Commissione finanzia la ricerca nel settore delle scienze socioeconomiche e umanistiche con l'intento, in special modo, di veicolare la conoscenza in materia di cittadinanza dell'Unione e di sensibilizzare e diffondere i risultati delle attività di ricerca tra le comunità accademiche, i responsabili politici, le organizzazioni della società civile e il pubblico in generale. In particolare, un'intera area tematica, per cui è stanziato un bilancio di circa 125 milioni di euro per il periodo 2007-2013, è dedicata a “Il cittadino nell'Unione europea”, e affronta soprattutto questioni concernenti la realizzazione della titolarità democratica e della partecipazione attiva dei cittadini europei nel contesto dello sviluppo futuro dell'Unione europea allargata<sup>27</sup>.

## 3. CONCLUSIONI

La presente relazione offre un bilancio dei principali sviluppi per quanto riguarda i diritti legati alla cittadinanza dell'Unione e rappresenta un elemento importante sulla cui base vengono individuate le azioni successive descritte nella relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione, segnatamente per quanto concerne il diritto di libera circolazione e di soggiorno, la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati all'estero e i diritti dei cittadini di votare e candidarsi alle elezioni comunali ed europee nel proprio Stato membro di residenza.

---

<sup>26</sup> Decisione del Consiglio 2007/252/CE, del 19 aprile 2007, che istituisce il programma specifico “Diritti fondamentali e cittadinanza” per il periodo 2007-2013 come parte del programma generale “Diritti fondamentali e giustizia”, GU L 110, pag. 33.

<sup>27</sup> Ulteriori informazioni sul funzionamento e i risultati del programma tematico Scienze socioeconomiche e umanistiche, finanziato nell'ambito del Settimo programma quadro, sono reperibili all'indirizzo Internet: [http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home_en.html).

A partire dal prossimo anno, la Commissione effettuerà una valutazione annuale delle disposizioni del trattato sui diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione nel contesto della relazione annuale sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che sarà pubblicata per la prima volta nel 2011.

Così facendo, la Commissione potrebbe presentare ogni tre anni una diagnosi più concreta della situazione e degli ostacoli con i quali continuano a scontrarsi i cittadini, e annunciare le soluzioni per rafforzare i diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione.

**ALLEGATO**

Anno 2009	NUMERI ASSOLUTI					PERCENTUALI			
	Popolazione totale	Cittadini	Non cittadini	Non cittadini con cittadinanza di altri Stati membri dell'UE	Cittadini di paesi terzi	Cittadini	Non cittadini	Non cittadini con cittadinanza di altri Stati membri dell'UE	Cittadini di paesi terzi
Belgio*	10666866	9695418	971448	659423	312025	90,9	9,1	6,2	2,9
Bulgaria	7606551	7582592	23838	3532	20306	99,7	0,3	0,0	0,3
Rep. ceca	10467542	10060001	407541	145814	261727	96,1	3,9	1,4	2,5
Danimarca	5511451	5191263	320033	108667	211366	94,2	5,8	2,0	3,8
Germania	82002356	74816435	7185921	2530706	4655215	91,2	8,8	3,1	5,7
Estonia	1340415	1124918	214437	9632	204805	83,9	16,0	0,7	15,3
Irlanda	4450030	3938139	504068	364836	139232	88,5	11,3	8,2	3,1
Grecia	11260402	10330872	929530	161611	767919	91,7	8,3	1,4	6,8
Spagna	45828172	40177204	5650968	2274158	3376810	87,7	12,3	5,0	7,4
Francia	64366894	60629345	3737549	1302351	2435198	94,2	5,8	2,0	3,8
Italia	60045068	56153773	3891295	1131767	2759528	93,5	6,5	1,9	4,6
Cipro	796900	668700	128200	:	:	83,9	16,1		
Lettonia	2261294	1857281	404013	9406	394607	82,1	17,9	0,4	17,5
Lituania	3349872	3308367	41505	2511	38994	98,8	1,2	0,1	1,2
Lussemburgo	493500	277991	214848	185354	29494	56,3	43,5	37,6	6,0
Ungheria	10030975	9844610	186365	109804	76561	98,1	1,9	1,1	0,8
Malta	413607	395472	18128	8245	9883	95,6	4,4	2,0	2,4
Paesi Bassi	16485787	15766293	637136	290417	346719	95,6	3,9	1,8	2,1
Austria	8355260	7484556	864397	316995	547402	89,6	10,3	3,8	6,6
Polonia	37867903	37830413	35933	10315	25618	99,9	0,1	0,0	0,1
Portogallo	10627250	10184148	443102	84727	358375	95,8	4,2	0,8	3,4
Romania	21498616	21466951	31354	6041	25313	99,9	0,1	0,0	0,1
Slovenia	2032362	1961639	70554	4195	66359	96,5	3,5	0,2	3,3
Slovacchia	5412254	5359709	52545	32709	19836	99,0	1,0	0,6	0,4
Finlandia	5326314	5183058	142288	51923	90365	97,3	2,7	1,0	1,7
Svezia	9256347	8694223	547664	255571	292093	93,9	5,9	2,8	3,2
Regno Unito*	61175586	57154800	4020800	1614800	2406000	93,4	6,6	2,6	3,9
UE	498929574	467138171	31675460	11675510	19871750	93,6	6,3	2,3	4,0

\*I dati di Belgio e Regno Unito si riferiscono al 2008



