



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 27.10.2010  
COM(2010) 603 definitivo

**RELAZIONE 2010 SULLA CITTADINANZA DELL'UNIONE**

**Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione**

{COM(2010) 602 definitivo}

{COM(2010) 605 definitivo}

## RELAZIONE 2010 SULLA CITTADINANZA DELL'UNIONE

### Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione

#### 1. INTRODUZIONE

Il concetto di cittadinanza dell'Unione europea<sup>1</sup>, introdotto dal trattato di Maastricht nel 1992, ha aggiunto una nuova dimensione politica all'integrazione europea fino ad allora di natura prettamente economica. Il cittadino di uno Stato membro ora è automaticamente anche cittadino dell'Unione europea. La cittadinanza dell'UE non sostituisce quella nazionale ma conferisce a tutti i cittadini dell'UE una serie di diritti *aggiuntivi*, garantiti dai trattati e di importanza essenziale per la vita di tutti i giorni.

Come ha più volte ribadito la Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>2</sup>, lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi di loro si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla cittadinanza, il medesimo trattamento giuridico. Quindi, la cittadinanza dell'UE ha notevolmente rafforzato i diritti dei singoli. In particolare, la Corte ha stabilito che il solo status di cittadino di uno Stato membro conferisce ai cittadini dell'Unione<sup>3</sup> il diritto di soggiorno in un altro Stato membro, facendo così assurgere la cittadinanza dell'UE a fonte dei diritti di libera circolazione<sup>4</sup>.

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona rafforza per molti aspetti la cittadinanza dell'UE e i diritti che ne conseguono. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) dà un elenco preciso, ma chiaramente non esaustivo, dei diritti dei cittadini dell'UE<sup>5</sup>. Inoltre all'articolo 20, paragrafo 2, lettera d), stabilisce il chiaro diritto dei cittadini dell'UE di godere, nel territorio di un paese terzo, della tutela delle autorità consolari e diplomatiche di qualsiasi Stato membro e all'articolo 23 lo enuncia, conferendo con ciò alla Commissione anche il potere di iniziativa legislativa in materia. Inoltre, il trattato di Lisbona integra i diritti di cittadinanza introducendo un nuovo diritto, l'"iniziativa dei cittadini", che consente ai cittadini, in numero di almeno un milione, di invitare la Commissione a presentare proposte legislative<sup>6</sup>. Tale dimensione trova conferma nella nuova definizione dei membri del Parlamento europeo quali "rappresentanti dei cittadini dell'Unione"<sup>7</sup> e non già semplicemente "rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità"<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Il concetto di "cittadinanza dell'Unione" definito all'articolo 20 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea è semplificato nel presente testo in "cittadinanza dell'UE".

<sup>2</sup> Cfr. ad esempio la causa C-184/99 *Grzelczyk*, raccolta della giurisprudenza 2001 pagina I-06193, punto 31.

<sup>3</sup> L'articolo 21, paragrafo 1, del TFUE specifica che il diritto di circolare e di soggiornare liberamente può essere subordinato a certe limitazioni e condizioni.

<sup>4</sup> Cfr. ad esempio le cause C-413/99 *Baumbast e R*, raccolta della giurisprudenza 2002 pagina I-07091, punto 84, e C-200/02, *Zhu e Chen*, raccolta della giurisprudenza 2004 pagina I-09925, punto 26.

<sup>5</sup> Articolo 20, paragrafo 2, TFUE.

<sup>6</sup> Articolo 11, paragrafo 4, TUE.

<sup>7</sup> Articolo 14, paragrafo 2, TUE.

<sup>8</sup> Articolo 189 del trattato che istituisce la Comunità europea.

I diritti inerenti alla cittadinanza dell'UE sono inoltre contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>9</sup>. Atto giuridicamente vincolante, la Carta segna un importante passo avanti in termini di impegno politico dell'UE nei confronti dei diritti fondamentali. Secondo il preambolo della Carta, l'Unione "pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia."

I diritti di cittadinanza dell'UE sono saldamente ancorati al diritto primario dell'Unione e ampiamente sviluppati nel diritto derivato. Chiunque tragga vantaggio dal progetto europeo estendendo aspetti della propria vita al di là dei confini nazionali, per turismo, studio, lavoro, matrimonio, per trascorrere gli anni della pensione, perché acquista o eredita immobili, vota o semplicemente compra online da società stabilite in altri Stati membri, dovrebbe godere appieno dei diritti che gli riconoscono i trattati.

Tuttavia, resta ancora un divario tra norme giuridiche applicabili e realtà quotidiana dei cittadini, specie nelle situazioni transfrontaliere. Il gran numero di denunce e domande che la Commissione riceve ogni anno<sup>10</sup>, le recenti indagini Eurobarometro, i dibattiti con le parti interessate, l'esito della consultazione pubblica conclusasi il 15 giugno 2010 e la conferenza "I diritti dei cittadini dell'UE: prospettive" che si è svolta l'1 e 2 luglio 2010, sono la prova evidente dei numerosi ostacoli che impediscono ai cittadini di godere dei propri diritti.

L'importanza di rendere più effettiva nella pratica la cittadinanza dell'UE è stata sottolineata in diverse occasioni. Nella sua relazione "Il cittadino e l'applicazione del diritto comunitario" dell'8 giugno 2008<sup>11</sup>, Alain Lamassoure, membro del Parlamento europeo, illustra chiaramente le barriere contro cui si scontrano gli europei quando cercano di esercitare i propri diritti. La relazione descrive vari scogli amministrativi e conclude che le politiche europee dovrebbero articolarsi intorno ai diritti e alle esigenze dei cittadini dell'UE e dare risultati concreti.

Inoltre, la relazione del Parlamento europeo sui problemi e le prospettive concernenti la cittadinanza europea del 20 marzo 2009<sup>12</sup> descrive in dettaglio i persistenti ostacoli all'esercizio transfrontaliero dei diritti e invita la Commissione a redigere un elenco di tali ostacoli e a presentare proposte concrete su come affrontarli, a seguito di una consultazione con la società civile. Da ultimo, il programma di Stoccolma - programma di lavoro dell'UE in materia di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014 - pone il cittadino al centro delle politiche europee in questo settore.

Sono circa 500 milioni i cittadini dei 27 Stati membri dell'Unione europea. Obiettivo politico di questa Commissione è far sì che la cittadinanza dell'UE progredisca fino a diventare una realtà tangibile nella loro vita quotidiana. Per questo motivo, nei suoi orientamenti politici per la nuova Commissione del 3 settembre 2009 il Presidente José Manuel Barroso ha sottolineato la necessità di rafforzare la cittadinanza dell'UE, rivitalizzando il legame tra i cittadini e l'UE e garantendo l'effettiva realizzazione dei loro diritti. Il Presidente afferma che *"I cittadini europei, che incontrano tuttora molte difficoltà per procurarsi beni e servizi al di là delle*

---

<sup>9</sup> Titolo V, 'Cittadinanza'

<sup>10</sup> Nel 2009 il centro di contatto Europe Direct ha ricevuto 25 721 domande da cittadini su questioni transfrontaliere (viaggiare, acquistare e vendere, studiare, lavorare e vivere in altri Stati membri): si veda la relazione annuale 2009 sulle attività del centro di contatto Europe Direct all'indirizzo [http://ec.europa.eu/europedirect/docs/statistics/edcc-report\\_year\\_2009\\_light.pdf](http://ec.europa.eu/europedirect/docs/statistics/edcc-report_year_2009_light.pdf).

<sup>11</sup> <http://www.alainlamassoure.eu/liens/975.pdf>

<sup>12</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0204+0+DOC+XML+V0//IT>.

*frontiere nazionali, devono poter fruire dei loro diritti come cittadini dell'Unione così come esercitano i loro diritti di cittadini nazionali. La Commissione elaborerà una relazione globale su questi ostacoli e proporrà il modo migliore per eliminarli, parallelamente alla relazione sugli ostacoli che ancora sussistono sul mercato interno”.*

La presente relazione tiene fede all’impegno politico del Presidente Barroso di ottenere una panoramica completa degli ostacoli che tuttora incontrano i cittadini, e proporre il modo migliore per eliminarli. Viene pubblicata parallelamente alla comunicazione “Verso un atto per il mercato unico - Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva” (il cosiddetto “Single Market Act”)<sup>13</sup>, che si incentra a sua volta sull’eliminazione degli ostacoli che intralciano i cittadini europei nell’esercizio dei diritti conferiti loro dall’acquis sul mercato unico, quando agiscono in qualità di operatori economici all’interno del mercato unico perché imprenditori, consumatori o lavoratori.

La relazione sulla cittadinanza dell’Unione e la comunicazione relativa all’atto per il mercato unico sono iniziative complementari dirette a superare la frammentazione persistente dell’Unione in settori che interessano direttamente il cittadino e a onorare l’impegno di creare un’Europa dei cittadini e un mercato unico funzionante che risponda alle esigenze e alle aspettative di tutti.

La creazione del nuovo portafoglio della Commissione “Giustizia, diritti fondamentali e cittadinanza”, che ricomprende la giustizia civile e la legislazione sui consumatori, i diritti fondamentali e le politiche di non discriminazione, sottolinea l’importanza politica attribuita a questi temi. L’attenzione per le questioni di cittadinanza investe l’intera Commissione, perché eliminare gli ostacoli alla vita quotidiana dei cittadini richiede stretta collaborazione all’interno della Commissione e tra questa e le altre istituzioni e le parti interessate, compresi i parlamenti nazionali. Occorre superare la “logica dell’organigramma”. L’attuazione di alcune delle azioni proposte sarà assicurata dai meccanismi previsti nelle iniziative faro di Europa 2020<sup>14</sup>.

Di conseguenza, la presente relazione illustra come la cittadinanza dell’UE – il legame essenziale con l’Unione europea – comporta diritti e vantaggi per i cittadini. Il documento descrive i principali ostacoli con cui tuttora si scontrano i cittadini nella vita quotidiana quando esercitano i diritti riconosciuti loro dall’UE oltre le frontiere nazionali, e delinea le misure previste per consentire loro di fruire di tali diritti.

La relazione 2010 sulla cittadinanza dell’UE è accompagnata dai due documenti che seguono:

- relazione sui progressi verso l’effettiva cittadinanza dell’UE 2007-2010 (ai sensi dell’articolo 25 TFUE)<sup>15</sup>;
- relazione sulla valutazione delle elezioni 2009 del Parlamento europeo<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> COM (2010) 608

<sup>14</sup> Comunicazione della Commissione: Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (COM (2010) 2020 definitivo del 3.3.2010).

<sup>15</sup> COM (2010) 602.

<sup>16</sup> COM (2010) 605.

## 2. AFFRONTARE GLI OSTACOLI INCONTRATI DAI CITTADINI NELLA VITA QUOTIDIANA

I cittadini dell'UE possono avere difficoltà ad esercitare i loro diritti, che agiscono in veste di soggetti privati, consumatori di beni e servizi, studenti e professionisti, attori politici. La Commissione prende in esame 25 grossi ostacoli che i cittadini possono incontrare nel corso della loro vita, basandosi sulle loro denunce.

### 2.1. I cittadini come soggetti privati

#### 2.1.1. *Incertezza in merito ai diritti di proprietà di coppie internazionali*

Sono sempre di più i cittadini che si trasferiscono oltre frontiera in altri paesi dell'UE per studiare, lavorare, vivere – e innamorarsi. Un numero crescente di coppie vive in uno Stato membro di cui non ha la cittadinanza. Le coppie sposate nell'UE sono circa 122 milioni, 16 milioni circa delle quali (13 %) presentano una dimensione transfrontaliera. Nel 2007, erano circa 300 000 coppie sui 2,4 milioni di matrimoni celebrati nell'UE; lo stesso vale per i divorzi pronunciati nell'UE nello stesso anno: 140 000 (13 %) su 1 040 000.

Per le coppie internazionali spesso è difficile sapere quali sono i giudici competenti e quali le leggi applicabili alla loro situazione personale e agli aspetti finanziari (ad esempio un immobile o un conto bancario appartenenti a entrambi). Questi coniugi sono quindi esposti a conseguenze impreviste e negative nella gestione quotidiana dei beni, in caso di separazione o di decesso di uno dei due.

*Vicente, cittadino spagnolo, e Ingrid, cittadina olandese, sono sposati e vivono nei Paesi Bassi. Intendono acquistare insieme una casa in Francia ma prima vogliono sapere quale legge disciplinerà questo acquisto e, più in generale, le proprietà che hanno in comune se dovessero separarsi o in caso di decesso dell'una o dell'altro: la legge spagnola, quella olandese o quella francese? Possono scegliere la legge che vogliono? Oppure, è possibile assicurarsi che il giudice che potrebbe un giorno occuparsi del loro divorzio o della successione sia anche competente per la divisione del patrimonio?*

La Commissione:

- (1) intende proporre uno strumento legislativo nel 2011 che consentirà alle coppie internazionali (sposate o registrate) di sapere con maggiore facilità qual è il giudice competente e quali le leggi applicabili ai loro diritti di proprietà (ad esempio, una casa in comune).

#### 2.1.2. *Formalità lunghe e costose per il riconoscimento transfrontaliero dei documenti di stato civile e difficoltà di accesso transfrontaliero alla giustizia*

Per i cittadini che si trasferiscono in altri Stati membri è fondamentale il riconoscimento dei documenti di stato civile che riguardano gli “eventi della vita” (ad esempio nascita, matrimonio, unione registrata, divorzio, adozione o nome). I registri e i sistemi amministrativi degli Stati membri variano all'interno dell'UE, con conseguenti problemi per il riconoscimento transfrontaliero. Inoltre, può darsi che questi eventi della vita non siano riconosciuti da tutti gli Stati membri. I cittadini sono quindi obbligati ad adempiere formalità lunghe e costose (traduzione, prova aggiuntiva di autenticità dei documenti), che possono addirittura impedire loro di esercitare i propri diritti.

*Michal, cittadino cipriota, desidera sposare Sanna, cittadina finlandese, ma gli viene richiesto di produrre un certificato di non impedimento, che non esiste ai sensi delle leggi di Cipro.*

I cittadini dovrebbero poter accedere alla giustizia civile e penale in altri Stati membri come nel proprio paese. Nel 2007, secondo stime erano 9 milioni i cittadini dell'UE coinvolti in procedimenti transfrontalieri solo in materia di giustizia civile<sup>17</sup>. Oltre la metà degli europei intervistati nel 2007 riteneva che per loro sarebbe stato molto o comunque abbastanza difficile far valere i propri diritti nei tribunali di un altro Stato membro, a causa della scarsa conoscenza delle norme procedurali.

*Daniel, cittadino tedesco, vorrebbe acquistare una casa in Romania. Il suo avvocato deve trovare un notaio e un traduttore legale, oltre a determinare la procedura per effettuare una ricerca nel catasto immobiliare.*

La Commissione:

- (2) intende proporre strumenti legislativi nel 2013 intesi ad agevolare la libera circolazione dei documenti di stato civile (ad esempio certificati di nascita);
- (3) consentirà a cittadini e consulenti legali di reperire con facilità informazioni multilingue in materia di giustizia attraverso il portale europeo della giustizia elettronica<sup>18</sup>.

### *2.1.3. Protezione insufficiente di indagati e imputati nei procedimenti penali e delle vittime di reati*

Un numero crescente di cittadini dell'UE è coinvolto in procedimenti penali in uno Stato membro diverso dal paese di origine. Non sempre questi cittadini capiscono o parlano la lingua del procedimento. Di conseguenza, potrebbero avere più difficoltà a difendersi e ad esercitare il diritto a un processo equo. I servizi di interpretazione e traduzione vengono prestati con modalità differenti nei vari Stati membri.

*Martin, cittadino slovacco tifoso di calcio, viene arrestato in Portogallo dopo una partita con l'accusa di aggressione. Poiché non parla il portoghese ma capisce l'inglese, chiede un interprete in lingua inglese. Il tribunale nomina quindi un interprete, privo però di qualifiche professionali, che lo assiste durante il processo. Il legale che lo rappresenta non ha nessuna nozione di inglese e l'interprete non è presente ai brevi incontri tra Martin e l'avvocato. Nessuno dei documenti agli atti è tradotto in inglese.*

La Commissione si sta adoperando affinché siano garantiti in tutta l'Unione europea i diritti degli indagati e degli imputati nei procedimenti penali<sup>19</sup>.

Ogni anno oltre 30 milioni di persone in Europa riferiscono di essere vittime di reati<sup>20</sup> e molte di più, a quanto risulta, non sporgono denuncia. L'Unione europea si è già dotata di una

<sup>17</sup> Eurobarometro Flash 292, "Giustizia civile", novembre – dicembre 2008.

<sup>18</sup> <https://e-justice.europa.eu>

<sup>19</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali (2010/64/UE) e proposta di direttiva sul diritto all'informazione nei procedimenti penali - COM(2010) 392.

<sup>20</sup> Eurostat Statistics in focus – 36/2009.

legislazione che stabilisce gli standard minimi per il trattamento delle vittime<sup>21</sup>, che però è attuata in maniera inadeguata e, dato il carattere intergovernativo, è impossibile far rispettare pienamente, motivo per cui le vittime non possono godere appieno dei propri diritti o comunque sussistono differenze tra gli Stati membri nel loro riconoscimento. Le vittime non hanno la certezza di disporre degli stessi diritti, dello stesso sostegno e della stessa protezione quando viaggiano o si trasferiscono all'estero. Più in generale, le vittime della criminalità in Europa non possono contare sulla certezza che le loro necessità – essere riconosciute come vittime, rispettate e trattate con dignità, ricevere sostegno, avere accesso alla giustizia e ricevere un risarcimento – saranno soddisfatte.

Per esempio, molti Stati membri non assicurano che la vittima e l'indiziato del reato rimangano separati durante il procedimento.

*Anna è stata aggredita e percossa per strada. Il suo aggressore è stato fermato e lei ha trovato il coraggio di presentarsi per testimoniare. Tuttavia, durante l'attesa in tribunale, il suo aggressore l'ha vista e le ha rivolto gesti di minaccia. Anna ha avuto troppa paura quel giorno per testimoniare e il caso è stato archiviato.*

La Commissione:

- (4) intende proporre due strumenti legislativi nel 2011 volti a migliorare la protezione degli indagati e degli imputati nei procedimenti penali, e a salvaguardarne anche l'accesso a un legale e la possibilità di comunicare con il mondo esterno durante la detenzione;
- (5) intende proporre nel 2011 un pacchetto di misure, comprendente uno strumento legislativo, al fine di migliorare la protezione delle vittime di reati.

#### *2.1.4. Problemi fiscali in situazioni transfrontaliere, in particolare riguardo all'immatricolazione di autoveicoli*

Un numero crescente di europei acquista proprietà immobiliari al di fuori dello Stato membro in cui vive. Nel 2007, il volume di operazioni transfrontaliere di compravendita di immobili è stato dieci volte superiore al 2002, arrivando a un valore di 55 miliardi di euro. L'applicazione di certe norme fiscali nazionali a queste operazioni può rendere più difficoltoso l'acquisto di beni immobili all'estero, in particolare di case, rispetto agli acquisti sul territorio nazionale.

Un altro fenomeno in crescita è quello delle eredità (o donazioni) transfrontaliere (ad esempio nel caso di un *de cuius*/donatore residente in altro un paese o di beni ubicati in un paese diverso da quello di residenza del beneficiario). Le eredità o le donazioni dall'estero spesso sono tassate più pesantemente rispetto a quelle nazionali. Inoltre, capita di frequente che in questi casi l'eredità o la donazione siano tassate da più di uno Stato membro e che i meccanismi vigenti per evitare la doppia imposizione si rivelino inadeguati.

*Hélène vive in Belgio e ha ereditato beni ubicati in Irlanda dal padre belga, vissuto e deceduto in Belgio. I beni irlandesi hanno subito una doppia imposizione, poiché il Belgio ha applicato l'imposta di successione e l'Irlanda ne ha tassato il valore.*

---

<sup>21</sup> Decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale (GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1).

Più in generale, i problemi fiscali incontrati dai cittadini dell'UE comprendono anche il trattamento discriminatorio dei lavoratori transfrontalieri (come il divieto di effettuare detrazioni personali) e degli investimenti transfrontalieri (ad esempio la tassazione dei dividendi), nonché le difficoltà di comunicazione con le autorità fiscali straniere, la mancanza di informazioni chiare sulle norme fiscali transfrontaliere, la lungaggine delle procedure per ottenere l'esenzione dalla doppia imposizione e la complessità dei moduli di richiesta.

La Commissione intende prendere in esame nel 2010 possibili soluzioni ai problemi fiscali incontrati dai cittadini UE in situazioni transfrontaliere con l'iniziativa "Eliminare gli ostacoli fiscali per i cittadini dell'UE" (Removing tax obstacles for EU citizens). Gli elementi pertinenti sono presentati nel dettaglio nella comunicazione relativa all'atto per il mercato unico.

Quando acquistano un'automobile in un altro Stato membro oppure la trasferiscono in uno Stato membro diverso da quello in cui l'hanno comprata (ad esempio nel caso di cambio di residenza), i cittadini dell'UE spesso si scontrano con formalità e pratiche complesse per la nuova immatricolazione, che a volte comportano anche il doppio pagamento della tassa, per la mancanza di un coordinamento dell'applicazione delle leggi nazionali sulla tassazione della prima immatricolazione.

*Aurel vive nei Paesi Bassi e al momento di andare in pensione decide di trasferire la propria residenza in Grecia dove ha una casa per le vacanze. Avendo già comprato e immatricolato l'auto nei Paesi Bassi, dovrà reimmatricolare la macchina una volta in Grecia e versare la relativa tassa il cui importo sarà calcolato in funzione dell'età del veicolo. Tuttavia, Aurel non ha diritto a un rimborso parziale della tassa già versata nei Paesi Bassi e quindi dovrà pagare due volte la tassa di immatricolazione.*

La Commissione:

- (6) intende proporre nel 2011 uno strumento legislativo inteso a semplificare le formalità e le condizioni per l'immatricolazione delle automobili già registrate in un altro Stato membro. Inoltre, prenderà misure per i casi in cui il regime fiscale applicato alle automobili risulti discriminatorio e cercherà soluzioni al problema della doppia tassa di immatricolazione, che può ostacolare la libera circolazione di cittadini e merci.

#### *2.1.5. I cittadini europei non beneficiano appieno dell'assistenza sanitaria transfrontaliera, né delle tecnologie e-Health*

I cittadini dell'UE che si ammalano o subiscono un infortunio mentre viaggiano per lavoro o per turismo, o quando abitano, per esempio per motivi di studio, in un altro Stato membro hanno il diritto di ricevere la stessa assistenza sanitaria dei cittadini di tale Stato membro. L'accesso ai servizi di assistenza sanitaria durante soggiorni temporanei all'estero è facilitato dalla tessera sanitaria europea, attualmente distribuita a 188 milioni di cittadini europei, vale a dire il 37% della popolazione dell'UE.

I cittadini dell'UE possono anche appellarsi alle norme europee sul coordinamento della sicurezza sociale e chiedere l'autorizzazione preventiva per un trattamento sanitario programmato all'estero, che può essere rifiutata in circostanze specifiche. In tal caso il cittadino può farsi curare in un altro Stato membro dove abbia già un'assicurazione. Per giunta, è possibile fare intervenire un altro sistema di rimborso per trattamenti sanitari programmati all'estero direttamente in virtù della libera prestazione di servizi.



In generale, tuttavia, l'assistenza sanitaria transfrontaliera nell'UE è limitata e secondo stime rappresenta l'1% della spesa pubblica per la sanità, ivi compresi i servizi di pronto soccorso<sup>22</sup>. Non sempre i pazienti hanno accesso a informazioni pertinenti su aspetti essenziali dell'assistenza sanitaria transfrontaliera, compresi i diritti al rimborso per le cure ricevute in altri Stati membri. Questa situazione crea un clima di incertezza e sfiducia, limitando l'esercizio da parte dei pazienti del diritto di accedere all'assistenza sanitaria in altri Stati membri dell'UE.

Inoltre, le tecnologie e-Health possono garantire la continuità delle cure mediche entro e oltre i confini nazionali, migliorandole di conseguenza. Eppure numerosi ostacoli giuridici e organizzativi (frammentazione delle norme sulla protezione dei dati personali nell'UE, meccanismi di rimborso e scarsa interoperabilità paneuropea) impediscono la diffusione delle tecnologie e-Health in Europa, precludendo ai cittadini dell'UE i benefici delle tecnologie e-Health quando hanno bisogno di assistenza medica all'estero. Le tecnologie e-Health possono ridurre le disparità nell'accesso alle cure, migliorare la qualità dell'assistenza, rendere più agevole e sicuro l'accesso ai dati sanitari personali, ridurre al minimo il rischio di errori medici e contribuire alla diagnosi precoce di problemi di salute. Ad esempio, il telemonitoraggio a domicilio dei cardiopatici può migliorare del 15% il tasso di sopravvivenza, così come le ricette elettroniche possono ridurre del 15% gli errori nel dosaggio dei farmaci.

*Dorota, cittadina polacca, scopre di avere bisogno di un intervento cardiocirurgico. Preferirebbe farsi operare in Lettonia, in modo da potersi fare accudire dal figlio durante la convalescenza, non è sicura però di avere diritto all'assistenza sanitaria in quel paese né saprebbe come ottenere il rimborso per l'eventuale intervento e il telemonitoraggio a domicilio di cui avrà bisogno in seguito.*

La Commissione si propone di garantire un accesso più efficace all'assistenza sanitaria transfrontaliera definendo norme più chiare in materia di rimborsi e garanzie procedurali, fornendo informazioni trasparenti sull'assistenza disponibile in altri paesi, promuovendo la fiducia nella sicurezza e nella qualità delle cure transfrontaliere e aiutando i pazienti a far valere i propri diritti al rimborso per le cure mediche in tutti i paesi dell'UE<sup>23</sup>. Come annunciato nell'agenda digitale europea<sup>24</sup>, la Commissione sostiene l'ampia diffusione dei servizi di telemedicina e promuove lo scambio transfrontaliero di cartelle cliniche e ricette

---

<sup>22</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la proposta di direttiva concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera – Valutazione di impatto (2 luglio 2008) [http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph\\_overview/co\\_operation/healthcare/docs/impact\\_assessmnt\\_en.pdf](http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph_overview/co_operation/healthcare/docs/impact_assessmnt_en.pdf) (in inglese)

<sup>23</sup> Proposta della Commissione di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera (2 luglio 2008) [http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph\\_overview/co\\_operation/healthcare/docs/com\\_it.pdf](http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph_overview/co_operation/healthcare/docs/com_it.pdf)

<sup>24</sup> Comunicazione della Commissione: Un'agenda digitale europea (COM(2010)245 definitivo/2 del 26.8.2010)

elettroniche, pur garantendo il rispetto delle norme UE di protezione dei dati personali.

La Commissione:

- (7) propone di agevolare l'accesso all'assistenza sanitaria transfrontaliera e sta anche mettendo in atto iniziative pilota per dotare gli europei di un accesso online sicuro ai propri dati sanitari e diffondere l'impiego di servizi di telemedicina entro il 2020<sup>25</sup>. Inoltre, la Commissione raccomanderà una serie di dati minimi comuni ai fini dell'interoperabilità delle cartelle dei pazienti, cui poter accedere o da poter scambiare elettronicamente negli Stati membri entro il 2012<sup>26</sup>.

#### 2.1.6. *Non è ancora del tutto effettivo il diritto alla tutela consolare per i cittadini dell'UE in difficoltà in paesi terzi*

Il cittadino dell'UE che si reca in un paese terzo in cui lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non dispone di un'ambasciata né di un consolato ha il diritto alla tutela consolare di qualsiasi altro Stato membro. L'ambasciata o il consolato di quest'ultimo Stato membro è tenuto a riservargli lo stesso trattamento che riserverebbe a un suo cittadino. Il numero di cittadini dell'UE che viaggiano in paesi terzi è aumentato da oltre 80 milioni di viaggi nel 2005 a oltre 90 milioni nel 2008<sup>27</sup>. In più di 30 milioni vivono in pianta stabile in un paese terzo, ma sono solo tre i paesi (Stati Uniti, Cina e Russia) in cui sono rappresentati tutti e 27 gli Stati membri. Con il costante aumento degli europei che viaggiano per affari o piacere in paesi terzi<sup>28</sup>, cresce la necessità dell'assistenza consolare per quei cittadini dell'UE privi di rappresentanza.

L'efficacia del diritto dei cittadini dell'UE alla tutela consolare resta da dimostrare. Anche se mancano dati sistematici, dalle denunce e dai casi segnalati emerge che i cittadini dell'UE, e talvolta i funzionari consolari, non sono ancora abbastanza consapevoli del diritto che hanno di rivolgersi ad altre ambasciate o altri consolati, né sanno con certezza quale genere di aiuto possono ricevere. Le aspettative sono alte: in un recente sondaggio<sup>29</sup> la maggioranza dei cittadini dell'UE (62%) ha dichiarato di aspettarsi la medesima assistenza a prescindere dallo Stato membro a cui si rivolgono, mentre quasi un terzo (28%) si aspetta almeno un minimo di assistenza da qualsiasi Stato membro.

Le norme giuridiche vigenti finora sono poche. Il trattato di Lisbona conferisce alla Commissione il potere di proporre direttive sulle misure di coordinamento e cooperazione necessarie per agevolare l'applicazione del diritto alla tutela consolare. Crisi recenti (il terremoto a Haiti e in Cile e la nube di cenere vulcanica in Islanda) hanno dimostrato la necessità di un coordinamento efficiente e anche di una qualche forma di condivisione degli oneri tra gli Stati membri. Durante una crisi, i cittadini di Stati membri non rappresentati devono essere aiutati con la stessa prontezza ed efficienza dei cittadini degli Stati membri che effettuano le evacuazioni.

<sup>25</sup> Azione fondamentale 13 dell'agenda digitale europea; cfr. anche la comunicazione relativa all'atto per un mercato unico.

<sup>26</sup> Azione fondamentale 14 dell'agenda digitale europea; cfr. anche la comunicazione relativa all'atto per un mercato unico.

<sup>27</sup> Banca dati Eurostat sulla popolazione, parte relativa al turismo; i dati comprendono i viaggi per turismo e lavoro di durata superiore a un giorno.

<sup>28</sup> L'Organizzazione mondiale del turismo prevede un'ulteriore crescita consistente per il periodo 2010-2020.

<sup>29</sup> Eurobarometro Flash 294 "Cittadinanza dell'UE", marzo 2010.

*Natascia, cittadina slovena, è vittima di una rapina a mano armata durante una vacanza ai Caraibi. È ferita e le sono stati rubati passaporto e denaro. Si chiede come trovare rapidamente un medico che parli inglese e come recuperare i soldi e i documenti di viaggio necessari per il volo di ritorno una volta che sarà guarita.*

La Commissione:

- (8) rafforzerà l'efficacia del diritto dei cittadini dell'UE a ricevere assistenza nei paesi terzi, anche in momenti di crisi, dalle autorità diplomatiche e consolari di tutti gli Stati membri, proponendo misure legislative nel 2011 e informando meglio i cittadini tramite un sito web dedicato e misure di comunicazione mirate.

## **2.2. I cittadini come consumatori**

### *2.2.1. Scarsa consapevolezza e applicazione insufficiente dei diritti dei cittadini nell'acquisto di pacchetti vacanza, come passeggeri e turisti*

Molti cittadini dell'UE vanno in vacanza in altri paesi dell'UE. Ad esempio nel 2009 il 37% dei tedeschi, il 34% dei britannici e il 16% degli italiani hanno trascorso le vacanze principali in un altro paese dell'UE (contro il 23%, il 30% e il 13% in paesi terzi)<sup>30</sup>. Accade quindi che i cittadini dell'UE vengano perlopiù a conoscenza dei diritti che riconosce loro l'appartenenza all'UE o delle carenze nella loro applicazione, proprio in vacanza.

Il 56% degli europei organizza autonomamente le proprie vacanze, approfittando di Internet e dell'aumento delle compagnie aeree a basso costo<sup>31</sup>. Tuttavia, in questo caso non sono coperti dalle norme comunitarie vigenti che tutelano gli acquirenti di viaggi "tutto compreso". Con la crescente tendenza ad optare per "pacchetti dinamici"<sup>32</sup> si sono create delle zone grigie dal punto di vista legale, dove i consumatori non sanno se le soluzioni prescelte sono tutelate. Il 67% dei consumatori intervistati che hanno acquistato un "pacchetto dinamico" ritenevano erroneamente di essere tutelati. Secondo stime, ogni anno i danni subiti da acquirenti di pacchetti dinamici ammontano a 1 miliardo di euro<sup>33</sup>. Inoltre, le leggi nazionali che recepiscono queste norme variano e sono fonte di problemi per i consumatori che desiderano acquistare il pacchetto vacanza in un altro Stato membro.

*Dagmara prenota una vacanza (volo, sistemazione in hotel per quattro notti e noleggio auto) su Internet. Scopre che nel bagno manca l'acqua e reclama alla reception dove la informano che non ci sono più camere disponibili. Dagmara chiama la società Internet tramite la quale ha effettuato la prenotazione e si sente rispondere che il problema lo deve risolvere da sola. Perde tre ore a cercare una soluzione e paga 500 euro in più per una camera in un altro hotel. In seguito scopre che, se al suo pacchetto vacanza si fossero applicate le norme UE,*

---

<sup>30</sup> Eurobarometro Flash 281 "Indagine sugli atteggiamenti degli europei nei confronti del turismo", ottobre 2009.

<sup>31</sup> Eurobarometro Flash 258 "Indagine sugli atteggiamenti degli europei nei confronti del turismo", febbraio 2009.

<sup>32</sup> Soluzioni di viaggio nelle quali due o più componenti o servizi di un'unica vacanza o viaggio, come il volo, la sistemazione o il noleggio dell'auto, vengono offerti nello stesso momento e dalla stessa azienda o da fornitori collegati commercialmente (ad esempio compagnie aeree e società di autonoleggio o alberghi), esclusi i pacchetti preconfezionati, ossia già assemblati prima di essere offerti al cliente.

<sup>33</sup> Studio sui danni ai consumatori nell'area dei pacchetti dinamici, preparato da London Economics per la DG Salute e tutela dei consumatori della Commissione, novembre 2009.

*l'organizzatore avrebbe dovuto rispondere delle spese e offrirle assistenza, ad esempio trovarle una stanza o un hotel alternativo.*

Nonostante esista una normativa europea che garantisce i diritti dei passeggeri aerei e ferroviari e, dal 2012, anche dei passeggeri dei trasporti per via navigabile, e malgrado tutti gli sforzi di sensibilizzazione<sup>34</sup>, soltanto una minoranza di viaggiatori europei conosce i propri diritti e sa come e dove presentare ricorso. In totale, le denunce e le richieste presentate da passeggeri di voli aerei sono all'incirca 68000 ogni anno<sup>35</sup>, a dimostrazione delle difficoltà incontrate dai passeggeri che desiderano presentare reclamo presso le compagnie aeree.

Ulteriori difficoltà derivano dalle pratiche commerciali divergenti delle compagnie aeree (nuove limitazioni alle dimensioni e al peso del bagaglio a mano e imbarcato in stiva) e dalle diverse procedure di gestione dei reclami che possono confondere i passeggeri, oppure da pratiche commerciali che possono essere percepite come inique (come la "no-show policy" per cui le compagnie aeree richiedono ai passeggeri di utilizzare consecutivamente i voli acquistati nell'ambito dello stesso contratto di viaggio, altrimenti non hanno il permesso di imbarcarsi sul volo successivo). Anche la mancanza di un'unica autorità in ogni Stato membro presso la quale i passeggeri possono reclamare può essere frustrante.

*Alessandro aveva informato la compagnia aerea di essersi rotto una gamba e di aver bisogno di assistenza, che tuttavia gli è stata fornita solo su sua insistenza sul posto, dopo più di un'ora. Il suo volo ha subito un forte ritardo e il suo bagaglio non è comparso all'arrivo. Ha dovuto presentare reclamo presso tre diversi enti e ha ricevuto poche spiegazioni in merito ai suoi diritti.*

I cittadini disabili dell'UE si scontrano con ancora più ostacoli nell'accesso, in particolare all'ambiente edificato, ai trasporti, alle informazioni e a un'ampia gamma di beni e servizi, anche quando si spostano all'interno del loro paese o in altri Stati membri. Un cittadino su sei presenta una disabilità e la percentuale è destinata a salire con l'invecchiamento della popolazione: già il 35 % degli ultrasessantacinquenni affermano di sentirsi limitati in qualche misura nella vita quotidiana e il 15% delle persone tra i 65 e i 74 anni si descrivono come gravemente limitate.

*Tibor vive in Ungheria e ha bisogno di una sedia a rotelle per spostarsi, a causa dell'aggravarsi del suo diabete. Gli piace visitare altri paesi dell'UE, ma incontra molti ostacoli. Ad esempio, la maggior parte degli hotel hanno solo poche camere adeguate, o non ne hanno affatto, e molti dei luoghi che desidera visitare non hanno un accesso agevolato per gli utilizzatori di sedie a rotelle. Prima di mettersi in viaggio deve capire dove incontrerà i benché minimi problemi e se può ottenere la copertura di un'assicurazione di viaggio.*

Come già accennato, il turismo è un aspetto sempre più importante della vita dei cittadini europei, che viaggiano in numero sempre crescente, per turismo o per affari. Nel 2008 i viaggi degli europei sono stati circa 1,4 miliardi<sup>36</sup>, il 90% dei quali all'interno dell'UE. Oggi la tendenza è scegliere mete meno lontane, prenotare soggiorni più brevi e contenere le spese. La Commissione sta attuando iniziative volte a rafforzare il turismo europeo, creando condizioni più attraenti e promuovendo la fiducia e la soddisfazione dei consumatori.

---

<sup>34</sup> Cfr. anche <http://ec.europa.eu/transport/passenger-rights/it/index.html>.

<sup>35</sup> Nel 2008, la Commissione e la rete degli organismi nazionali responsabili dell'applicazione hanno preso in esame circa 68000 richieste e denunce ufficiali di passeggeri.

<sup>36</sup> Eurostat, statistiche turismo, 2008.

La Commissione:

- (9) intende presentare una proposta legislativa nel 2011 intesa a modernizzare le norme vigenti sulla protezione dei consumatori che acquistano viaggi “tutto compreso”, in particolare su Internet, e ad agevolare l’acquisto di pacchetti turistici da altri Stati membri;
- (10) tenterà di completare il quadro normativo vigente in modo da conferire ai passeggeri di tutti i modi di trasporto nell’Unione un complesso di diritti comuni e di assicurarne l’adeguata attuazione, anche a beneficio dei passeggeri aerei (ad esempio in caso di forti ritardi e cancellazioni). La Commissione tenterà anche di trasformare progressivamente luoghi di transito come aeroporti, stazioni e porti in ambienti in cui i cittadini possono accedere facilmente alle informazioni sui diritti conferiti loro dall’Unione, specie viaggiando in Europa;
- (11) proporrà ulteriori soluzioni per garantire che i viaggiatori a mobilità ridotta possano accedere con maggiore facilità a tutti i mezzi di trasporto e alle relative infrastrutture; conferirà, a partire dal 2010, un premio annuale alle città europee più accessibili; promuoverà un migliore accesso a servizi come le assicurazioni di viaggio; definirà norme di portata europea in materia di accessibilità all’ambiente edificato e ne promuoverà l’uso, il tutto nell’ambito di una strategia UE 2010–2020 per la disabilità che promuoverà nel 2010;
- (12) intende proporre modi per aumentare la fiducia dei consumatori nei prodotti turistici, organizzando campagne di sensibilizzazione per i turisti europei e monitorando la soddisfazione dei consumatori riguardo a vari servizi turistici (ad esempio trasporti, sistemazione, viaggio, ecc.).

*2.2.2. Assenza di norme comuni per la tutela del consumatore, scarsa consapevolezza dei mezzi di ricorso esistenti e mezzi di ricorso insufficienti*

Quando acquistano beni e servizi, i cittadini non sono abbastanza fiduciosi da andare al di là dei mercati nazionali e godere della ricca scelta e dei prezzi competitivi offerti nel resto d’Europa. Uno dei motivi potrebbe essere l’assenza di un’unica serie di norme comuni per la tutela dei consumatori: più di un consumatore su tre (37%) ritiene di essere meno tutelato se acquista in un altro paese dell’UE, a distanza o mentre viaggia, piuttosto che nel proprio paese<sup>37</sup>. Due famiglie su tre nell’UE dispongono di una connessione Internet<sup>38</sup>, ma solo il 12% degli utenti del web si sentono completamente sicuri ad effettuare transazioni online<sup>39</sup>. Un terzo dei consumatori prenderebbe in considerazione un acquisto online da un altro paese se il prodotto è più conveniente o migliore<sup>40</sup>, ma solo l’8% lo fa veramente<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione: “Relazione sul commercio elettronico transfrontaliero nell’UE” - SEC(2009) 283, pag.11 (solo in inglese).

<sup>38</sup> Eurostat: *Level of Internet Access – households* (tsiir040; data di pubblicazione 18.6.2010). La diffusione di Internet nelle abitazioni era nel 2009 del 65%.

<sup>39</sup> Eurobarometro Flash 250 “Fiducia nella società dell’informazione”, maggio 2009.

<sup>40</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione: “Relazione sul commercio elettronico transfrontaliero nell’UE” - SEC(2009) 283, pag. 2 (solo in inglese).

<sup>41</sup> Quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo – I consumatori e il mercato interno - SEC(2010) 385, pag. 18 (solo in inglese).

*Chiara vive in Italia e ha trovato sul sito web di un negozio di elettronica bulgario una macchina fotografica digitale ad un prezzo molto inferiore rispetto alla sua città. Eppure è riluttante a fare questo acquisto online dalla Bulgaria. Si chiede che cosa potrebbe succedere in caso di perdita o danneggiamento della macchina fotografica durante la consegna e se potrà rispedirla al venditore se non le piace, come potrebbe fare in Italia, ed entro quanto tempo.*

Per affrontare questa mancanza di fiducia, la Commissione ha proposto l'ulteriore armonizzazione delle norme sui consumatori ed è alla ricerca di modi per informare più facilmente i consumatori sui loro diritti<sup>42</sup>. Inoltre, nell'“agenda digitale europea”<sup>43</sup>, la Commissione propone diverse azioni concrete, mirate a risolvere i principali problemi che impediscono ai cittadini europei di godere dei vantaggi di un mercato unico digitale e di servizi digitali transfrontalieri. Alla fine del 2010, la Commissione pubblicherà anche un'indagine sull'esercizio dei diritti dei consumatori, che descriverà il grado di informazione e convinzione dei consumatori in merito ai loro diritti e individuerà i consumatori svantaggiati o specifiche vulnerabilità nella popolazione, con l'obiettivo di ottenere un miglioramento del 10-15% in termini di responsabilizzazione entro il 2020.

Se qualcosa va storto, spesso i consumatori non dispongono di mezzi di ricorso efficaci. Nel 51% dei casi, i consumatori che presentano reclamo presso un operatore commerciale e non sono soddisfatti di come viene gestito, non prendono ulteriori iniziative. Il 47% dei cittadini non intentano azioni legali per risarcimenti di importo inferiore a 200 euro e sono ancora più riluttanti ad agire nelle situazioni transfrontaliere. Inoltre, i consumatori non conoscono o non sfruttano appieno il potenziale dei meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie e le possibilità di mediazione esistenti a livello nazionale, come alternativa più economica (gratuita o sotto i 50 euro) e più rapida ai procedimenti giudiziari ordinari. Per rendere più semplice e più rapido per i cittadini il sistema di recupero dei crediti inferiori a 2 000 euro (procedimento europeo per controversie di modesta entità), la Commissione garantirà entro il 2013 in tutta l'UE la gestione online del recupero dei crediti minori, valutando nel contempo l'opportunità di includere in tale procedimento i crediti di meno di 5 000 euro. Altre misure sono presentate nel dettaglio nella comunicazione relativa all'atto per il mercato unico.

---

<sup>42</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui diritti dei consumatori - COM(2008) 614.

<sup>43</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “Un'agenda digitale europea” - COM(2010) 245.

La Commissione:

- (13) esporrà in modo chiaro e intellegibile i diritti degli utenti dei servizi online in un codice dei diritti online nell'UE da pubblicarsi entro il 2012<sup>44</sup>;
- (14) agevolerà la risoluzione stragiudiziale, rapida ed economica, dei problemi dei consumatori nell'UE proponendo uno strumento legislativo sul meccanismo di risoluzione alternativa delle controversie nel 2011; studiando proposte in vista di un sistema europeo di risoluzione delle controversie on line per le operazioni di commercio elettronico entro il 2012<sup>45</sup>; promuovendo il ricorso più ampio alla mediazione entro il 2013.

## 2.3 I cittadini come residenti, studenti e professionisti

### 2.3.1 *Il diritto di libera circolazione si scontra con un'applicazione divergente e non corretta della normativa dell'UE e con procedure amministrative macchinose*

Il principio della libera circolazione delle persone si è costantemente sviluppato negli ultimi quarant'anni, fino a includere tutti i cittadini dell'UE. È uno dei diritti individuali più importanti e apprezzati dei cittadini dell'Unione. Da indagini condotte nel 2010 è emerso che quasi nove cittadini su dieci sanno di avere questo diritto<sup>46</sup> e che “lo danno per scontato”, partendo dal principio che è un loro diritto fondamentale di cittadini dell'UE<sup>47</sup>. Secondo stime, 11,7 milioni di cittadini dell'UE vivevano in un altro Stato membro nel 2009, ma da studi risulta che molti di più potrebbero esercitare questo diritto in un qualche momento della loro vita. Un'esigua maggioranza (54%) degli intervistati nel 2009 non era interessata a lavorare in un altro Stato membro<sup>48</sup> o lo riteneva troppo complicato e quasi un europeo su cinque (17%) effettivamente prevedeva di andare a lavorare all'estero<sup>49</sup>.

Nel 2009 la quota maggiore (38%) di tutte le denunce relative al funzionamento del mercato unico<sup>50</sup> riguardava problemi di residenza. Tale cifra indica che i cittadini dell'UE sono consapevoli di questo diritto ma incontrano molti ostacoli.

I cittadini dell'UE hanno ancora difficoltà e subiscono ritardi inaccettabili quando cercano di ottenere certificati di iscrizione: spesso devono presentare documenti aggiuntivi (come le bollette della luce) non previsti dalla normativa UE. Secondo le norme dell'Unione i cittadini economicamente inattivi devono disporre di “risorse economiche sufficienti” per soggiornare in un altro Stato membro per più di tre mesi. Più Stati membri però travisano queste norme e impongono importi fissi per soggiornare sul loro territorio, oppure non tengono conto di situazioni particolari. I cittadini dell'UE che vivono in uno Stato membro diverso dal loro troppo spesso hanno problemi per accedere a servizi e vantaggi poiché sono discriminati in base alla cittadinanza. Possono persino incontrare complicazioni con il cognome che

<sup>44</sup> Come annunciato nell'agenda digitale europea.

<sup>45</sup> Come annunciato nell'agenda digitale europea.

<sup>46</sup> Eurobarometro Flash 294 “Cittadinanza dell'UE”, marzo 2010.

<sup>47</sup> Indagine qualitativa Eurobarometro “Cittadinanza dell'UE – mobilità transfrontaliera”, agosto 2010.

<sup>48</sup> Eurobarometro Flash 263 “Mercato interno: consapevolezza-percezioni-impatti”, febbraio-marzo 2009.

<sup>49</sup> Eurobarometro Flash 337 “Mobilità geografica e del mercato del lavoro”, novembre-dicembre 2009.

<sup>50</sup> Dati ricavati dalla banca dati SOLVIT.

intendono trasmettere ai propri figli conformemente alla legge del loro Stato membro di origine.

Tra gli ostacoli all'esercizio del diritto di ingresso e al rilascio di una carta di soggiorno ai familiari originari di paesi terzi che accompagnano o raggiungono cittadini dell'Unione che si trasferiscono in un altro Stato membro figurano i fin troppi documenti richiesti, le procedure amministrative macchinose e i ritardi. Ad altri familiari di cittadini dell'UE (come i partner *de facto*) può essere negato il diritto di vedersi agevolato l'ingresso e il soggiorno. Ulteriori problemi emergono quando il concetto di "altri familiari" non è rispecchiato nella legislazione nazionale o viene interpretato in maniera contraria al diritto dell'UE.

*Christian, cittadino lussemburghese, ha incontrato Natalia, cittadina spagnola, durante uno scambio Erasmus in Svezia. Ora che ha finito l'università Christian vorrebbe trasferirsi con la ragazza in Spagna, ma si chiede come fare visto che non parla spagnolo e dubita di trovare rapidamente lavoro nel paesino dove vive Natalia. Quando dovrà provvedere all'iscrizione dopo i primi tre mesi di soggiorno in Spagna, le autorità accetteranno i suoi chiarimenti sul fatto che riceve 600 euro al mese dai genitori e che questa somma gli basta per vivere? O gli chiederanno di dimostrare di possedere un reddito più alto o meno incerto?*

La Commissione:

(15) intende agevolare la libera circolazione dei cittadini dell'UE e dei loro familiari di paesi terzi applicando rigorosamente le norme dell'Unione<sup>51</sup>, anche in materia di non discriminazione, promuovendo le buone prassi e la conoscenza sul campo della normativa UE e accelerando la diffusione, presso i cittadini dell'UE, di informazioni sui diritti connessi alla libera circolazione<sup>52</sup>.

### 2.3.2 Procedure macchinose o incerte per il riconoscimento di titoli accademici e qualifiche professionali

I cittadini dell'Unione hanno il diritto di fare studi o seguire formazioni in un altro Stato membro e di accedere all'istruzione alle stesse condizioni degli studenti locali. Secondo stime il 4% degli studenti europei riceve una borsa Erasmus durante gli studi. Sono più di 2 milioni gli studenti che hanno partecipato al programma Erasmus da quando è stato varato nel 1987. Ogni anno gli universitari che studiano all'estero sono circa 555 000. Degli studenti di scuola superiore intervistati nel 2009, un terzo ha affermato di voler studiare in un altro paese dell'UE<sup>53</sup>. Tuttavia, i giovani che desiderano studiare all'estero avvalendosi del diploma conseguito nel proprio paese oppure che intendono rientrare a lavorare in patria dopo aver studiato all'estero continuano a scontrarsi con numerosi ostacoli al riconoscimento dei diplomi o del periodo di studi all'estero. Il riconoscimento dei diplomi è una pratica lunga e

<sup>51</sup> La Commissione sta adottando misure per garantire il recepimento e l'attuazione di tutte le norme in materia di libera circolazione negli Stati membri.

<sup>52</sup> La Commissione ha appena pubblicato una guida semplificata e aggiornata per i cittadini dell'UE sul diritto di libera circolazione e di soggiorno in Europa, che spiega in modo chiaro i diritti e le possibilità di cui dispongono: [http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide\\_free\\_movement.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement.pdf). Di recente ha poi adottato la comunicazione "Ribadire la libera circolazione dei lavoratori: diritti e principali sviluppi" - COM(2010)373 - intesa a promuovere la consapevolezza e i diritti dei lavoratori migranti nell'UE.

<sup>53</sup> Eurobarometro Flash 260 "Studenti e riforma dell'istruzione superiore", marzo 2009.



controversa. Per il 36 % degli studenti, la difficoltà di ottenere il riconoscimento di un periodo di studi all'estero costituisce un forte o fortissimo deterrente<sup>54</sup>.

La Commissione sta anche cercando di offrire a tutti i giovani europei la possibilità di trascorrere parte degli studi in un altro Stato membro con l'iniziativa "Youth on the Move", dando indicazioni sui diritti di cui gode lo studente in mobilità ai sensi della normativa UE e lavorando con gli Stati membri per conseguire, entro il 2020, l'obiettivo di un minimo del 20 % dei giovani con diploma di istruzione superiore che abbia studiato o si sia formato per un periodo all'estero. La Commissione si sta adoperando per agevolare gli studi all'estero promuovendo la comparabilità dei diplomi tramite il quadro europeo delle qualifiche.

I cittadini si aspettano che il riconoscimento delle loro qualifiche professionali sia facile e automatico, spesso però restano delusi: in media solo il 70 % delle domande di riconoscimento in Europa ha avuto esito rapido e positivo.

*Jonathan, cittadino britannico, esita se accettare un'ottima offerta di lavoro in Austria. Si chiede se la moglie, che è infermiera, troverà lavoro e se il figlio, che vuole studiare medicina, potrà frequentare l'università.*

Stando al quadro giuridico vigente, il riconoscimento delle qualifiche è automatico solo per sette professioni su oltre 800. I cittadini non hanno sistematicamente la possibilità di candidarsi elettronicamente per accedere a una professione regolamentata e devono aspettare fino a tre, quattro mesi per conoscere l'esito della candidatura.

A volte poi le pratiche amministrative, i ritardi nelle procedure di riconoscimento e le resistenze a livello nazionale vanno ad aggiungersi al costo e alla difficoltà di lavorare all'estero e di fatto ostacolano ancora di più l'accesso alle professioni regolamentate. Le norme UE che armonizzano i requisiti di formazione per le professioni che beneficiano di riconoscimento automatico (in particolare operatori sanitari e architetti) sono ormai superate.

La Commissione proporrà un sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali più rapido e meno burocratico nell'ambito di uno strumento legislativo che presenterà nel 2012. I problemi che ostacolano la mobilità sul mercato del lavoro europeo e le soluzioni previste dalla Commissione sono presentati nel dettaglio nella comunicazione relativa all'atto per il mercato unico.

### 2.3.3 *La coesistenza di sistemi di sicurezza sociale diversi è di ostacolo alla mobilità dei lavoratori*

Come dimostra una recente indagine Eurobarometro<sup>55</sup>, i lavoratori transfrontalieri si sentono frustrati anche dalle differenze fra i diritti di sicurezza sociale previsti dai diversi sistemi nazionali. A queste differenze si aggiunga la complessa collaborazione tra gli organi di previdenza sociale degli Stati membri e si otterranno ritardi e difficoltà nello scambio delle informazioni previdenziali relative ai cittadini.

*Zeta, cittadina greca, si è trasferita in Germania per lavoro mentre il marito e i due figli sono rimasti in Grecia. A causa di un ritardo nello scambio di informazioni tra gli organi*

---

<sup>54</sup> Eurobarometro Flash 260 "Studenti e riforma dell'istruzione superiore", marzo 2009.

<sup>55</sup> Indagine qualitativa Eurobarometro "Cittadinanza dell'UE – mobilità transfrontaliera", agosto 2010.

*previdenziali dei due paesi, ci è voluto molto tempo per stabilire se spettasse alla Grecia o alla Germania versare gli assegni familiari per i figli.*

Inoltre, le norme UE sul coordinamento della sicurezza sociale riguardano soltanto i regimi previdenziali obbligatori. In campo pensionistico, per esempio, non sono ricomprese le pensioni complementari (ad esempio professionali) e le disposizioni separate che le governano<sup>56</sup> offrono solo un livello di protezione di base. La Commissione ha varato di recente un'ampia consultazione su come eliminare gli ostacoli che i lavoratori mobili incontrano nell'acquisire, mantenere e accedere ai diritti pensionistici quando vanno in pensione<sup>57</sup>. Tali ostacoli e i rimedi previsti dalla Commissione sono presentati nel dettaglio nella comunicazione relativa all'atto per il mercato unico.

La Commissione:

(16) si sta attivando per migliorare l'informazione dei cittadini e sviluppare un nuovo sistema di scambio elettronico di dati per ridurre i ritardi e le difficoltà nello scambio dei dati previdenziali.

#### **2.4. I cittadini come attori politici**

Dalle prime elezioni europee a suffragio diretto nel 1979 la partecipazione degli elettori è in costante calo. A conferma di questa tendenza, alle ultime elezioni del giugno 2009 l'affluenza è stata del 43%. Da una recente indagine è emerso che più di otto cittadini dell'UE su dieci ritengono che il tasso di partecipazione potrebbe aumentare se i partiti politici fornissero maggiori informazioni sui loro programmi e sull'impatto dell'UE sulla vita quotidiana dei cittadini<sup>58</sup>.

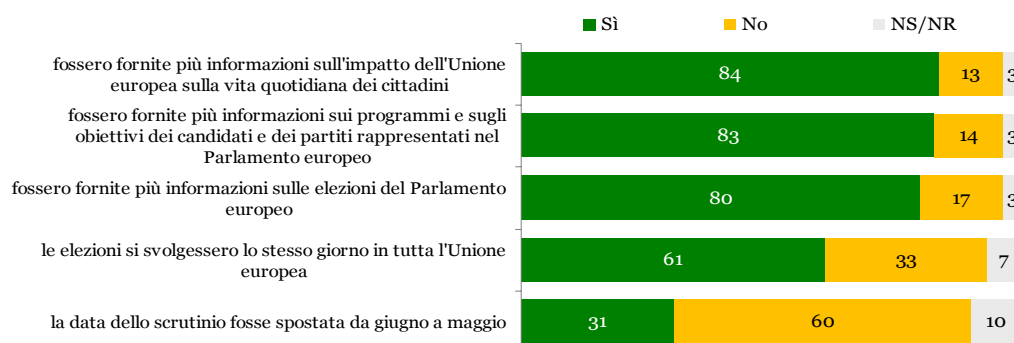
---

<sup>56</sup> Direttiva 98/49/CE del Consiglio, del 29 giugno 1998, relativa alla salvaguardia dei diritti a pensione complementare dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi che si spostano all'interno della Comunità europea (GU L 209 del 25.7.1998, pag. 46).

<sup>57</sup> Libro verde "Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa" - COM(2010) 365.

<sup>58</sup> Eurobarometro Flash 292 "Diritti elettorali dei cittadini dell'UE", marzo 2010. Questo risultato è stato confermato dalle conclusioni dell'indagine qualitativa Eurobarometro "Cittadinanza dell'UE – mobilità transfrontaliera", agosto 2010.

**In futuro il tasso di partecipazione alle elezioni europee sarebbe più elevato se ...**



**D6. In futuro il tasso di partecipazione alle elezioni europee sarebbe più elevato se ...**

Base: tutti gli intervistati, % UE27

Nell'organizzare le elezioni del Parlamento europeo, tutti gli Stati membri sono tenuti a rispettare gli stessi principi: le elezioni devono essere libere, segrete e a suffragio universale diretto. La pubblicazione anticipata dei risultati in uno Stato membro<sup>59</sup>, cioè prima che i seggi siano stati chiusi in tutti gli Stati membri, viola la legislazione dell'UE e impedisce ai cittadini di votare senza essere influenzati da tali risultati elettorali.

La Commissione:

(17) chiede agli Stati membri di garantire che in futuro la pubblicazione dei risultati delle elezioni del Parlamento europeo avvenga contemporaneamente in tutti gli Stati membri.

I cittadini dell'UE che risiedono in uno Stato membro diverso da quello d'origine hanno il diritto di votare e di presentarsi come candidati alle elezioni del Parlamento europeo<sup>60</sup>. Alcuni Stati membri sembrano non informare adeguatamente i cittadini dell'UE in merito a questo diritto<sup>61</sup>. All'atto dell'iscrizione nella lista elettorale, alcuni Stati membri richiedono ai cittadini di altri Stati membri di soddisfare delle condizioni che impediscono loro di esercitare il diritto di voto alle stesse condizioni dei propri cittadini (possesso di una carta d'identità

<sup>59</sup> Attualmente la Commissione sta esaminando il caso dei Paesi Bassi.

<sup>60</sup> Articolo 22, paragrafo 2, del TFUE e direttiva 93/109/CE del Consiglio, del 6 dicembre 1993, relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e 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 329 del 30.12.1993, pag. 34).

<sup>61</sup> Attualmente la Commissione sta esaminando i casi di Bulgaria, Malta, Ungheria, Lettonia, Slovacchia, Polonia, Slovenia e Romania.

nazionale, obbligo di rinnovare l'iscrizione per ogni elezione del Parlamento europeo, ecc.)<sup>62</sup>. Tali condizioni sembrano essere contrarie al diritto dell'UE.

*Ruta, cittadina lituana che vive a Malta, desidera votare per dei candidati maltesi alle elezioni europee, ma questo diritto le è stato rifiutato perché non è in possesso di una carta d'identità maltese come richiesto dalla legislazione nazionale.*

Una serie di Stati membri limita ai propri cittadini il diritto di iscriversi a un partito politico o di fondarne uno<sup>63</sup>, precludendo così ai cittadini di altri Stati membri che risiedono nel loro territorio di partecipare pienamente alla vita politica ed esercitare i diritti elettorali.

*Charlotte, cittadina danese residente nella Repubblica ceca, vuole aderire ad un partito ceco di cui condivide le opinioni politiche. La legge nazionale attualmente non le consente di farlo. La stessa situazione si riscontra in Polonia e in Lituania.*

Ai sensi delle vigenti norme UE, i cittadini dell'UE che si sono trasferiti in un altro Stato membro e desiderano candidarsi alle elezioni del Parlamento europeo devono ottenere dallo Stato membro di origine una prova di non essere stati privati dei loro diritti elettorali. Inoltre, l'attuale normativa europea prevede procedure per impedire le doppie candidature e il doppio voto. Tali procedure possono spesso trasformarsi in un inutile onere burocratico. È pertanto necessario semplificarle garantendone nel contempo l'efficacia nel prevenire gli abusi.

La Commissione:

- (18) chiede agli Stati membri di garantire il pieno rispetto dei diritti di voto dei cittadini dell'UE nello Stato membro di residenza e del loro diritto di aderire o fondare partiti politici nello Stato membro di residenza, e di informare debitamente i cittadini dell'UE sui loro diritti elettorali;
- (19) proporrà di semplificare la procedura per i cittadini dell'UE che intendono candidarsi nello Stato membro di residenza, e migliorerà l'attuale meccanismo che impedisce il doppio voto alle elezioni del Parlamento europeo, tenendo conto dei tempi e dell'esito di una futura riforma elettorale del Parlamento europeo<sup>64</sup>.

Inoltre, alcuni cittadini dell'UE che si trasferiscono in un altro Stato membro possono perdere il diritto di partecipare alle elezioni nazionali nello Stato membro di origine. Vari Stati membri<sup>65</sup> infatti privano per legge del diritto di voto i propri cittadini che risiedono in un altro Stato membro da un certo periodo di tempo. Molti cittadini dell'UE hanno informato la Commissione e il Parlamento europeo di non poter partecipare alle elezioni nazionali, né nello Stato membro di origine né in quello di residenza.

<sup>62</sup> Attualmente la Commissione sta esaminando i casi di Malta e Slovenia. Nel caso della Slovenia, il 15 luglio 2010 è stata notificata una nuova legge alla Commissione, che ne sta verificando la piena conformità con il diritto dell'Unione.

<sup>63</sup> Attualmente la Commissione sta esaminando i casi di Bulgaria, Repubblica ceca, Finlandia, Germania, Grecia, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Spagna e Polonia.

<sup>64</sup> Progetto di relazione sulla proposta di modifica dell'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976 <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5806882>.

<sup>65</sup> Irlanda, Ungheria, Danimarca, Malta, Austria e Regno Unito.

La Commissione:

- (20) avvierà una discussione con gli Stati membri per individuare le opzioni strategiche per impedire che i cittadini dell'UE perdano i loro diritti politici in conseguenza dell'esercizio del diritto alla libera circolazione.

## 2.5. Mancanza di informazioni facilmente accessibili e di assistenza ai cittadini

Chiunque abbia una scarsa consapevolezza dei propri diritti non può goderne appieno. A livello dell'UE esiste una grande quantità di reti di informazione e di risoluzione dei problemi; ogni giorno circa 700 000 persone consultano in primo luogo siti web dell'UE per trovare informazioni. Tuttavia, da un'indagine del 2006 è emerso che quasi il 70% degli europei non sapeva dell'esistenza di tali reti, e chi ne era a conoscenza non sapeva esattamente dove inviare le domande e cosa attendersi. I cittadini perdevano tempo e fiducia a forza di essere rinviati da una rete all'altra<sup>66</sup>. Un'indagine del 2010 ha indicato che soltanto il 42% degli europei conosce i propri diritti e il 72% vorrebbe saperne di più<sup>67</sup>, mentre da un'altra recente indagine<sup>68</sup> è emerso che i cittadini che si recano all'estero spesso sono frustrati dalla necessità di consultare diverse fonti per trovare tutte le informazioni di cui hanno bisogno. Interrogati sulle soluzioni che ne faciliterebbero le esperienze transfrontaliere, i cittadini hanno risposto che auspicerebbero uno "sportello unico" che permetta di trovare tutte le informazioni pertinenti nello stesso posto e contenga informazioni molto pratiche e specifiche sul paese in questione.

I cittadini devono avere un accesso agevole e diretto alle informazioni sull'UE. Devono conoscere i diritti che l'UE conferisce loro e le opportunità di cui dispongono nell'UE. L'Europa dev'essere letteralmente a portata di mano, o accessibile con una semplice telefonata.

Peraltro, l'esercizio dei diritti riconosciuti dall'UE richiede spesso il rispetto di norme e procedure nazionali, regionali o locali. La Commissione si adopererà per ottenere la piena cooperazione delle autorità nazionali in modo da poter fornire informazioni su tutti i paesi dell'UE.

È inoltre chiesto ai paesi candidati prossimi all'adesione di coinvolgere maggiormente i loro cittadini nel processo di adesione e di informarli dei diritti che deriveranno dalla cittadinanza dell'Unione.

La Commissione:

- (21) sta trasformando il portale web "La tua Europa" in uno sportello unico di informazione sui diritti dei cittadini e delle imprese nell'UE, facile da utilizzare e accessibile su Internet (<http://ec.europa.eu/youreurope>) e tramite un numero telefonico gratuito (centro di contatto Europe Direct). Il portale fornirà informazioni chiare e pratiche e, in quanto sportello centrale ("front office"), trasmetterà le domande ai vari centri di assistenza specializzati ("back office");

<sup>66</sup> Eurobarometro Flash 254 "Mercato interno – Opinioni ed esperienze di cittadini nell'UE-25", ottobre 2006.

<sup>67</sup> Eurobarometro Standard 73 "Opinione pubblica nell'Unione europea", maggio 2010

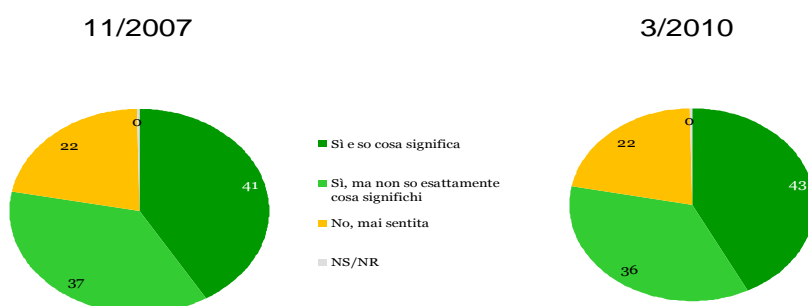
<sup>68</sup> Indagine qualitativa Eurobarometro "Cittadinanza dell'UE – mobilità transfrontaliera", agosto 2010.

(22) sta razionalizzando le proprie reti di informazione negli Stati membri per consentire ai cittadini di trovare facilmente il punto di contatto giusto a livello nazionale, regionale e locale. Le rappresentanze della Commissione negli Stati membri, insieme ai 500 centri di informazione Europe Direct, miglioreranno la promozione dei diritti dei cittadini entro il 2012, anche attraverso una cooperazione e interazione più efficace con i servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi esistenti nell'UE.

## 2.6. Scarsa consapevolezza della nozione di cittadinanza dell'Unione

La maggior parte dei cittadini europei (79%) attualmente dichiara di avere una certa familiarità con l'espressione "cittadino dell'Unione"<sup>69</sup>. Tuttavia, solo il 43% conosce il significato dell'espressione, mentre il 48% afferma di essere "male informato" sui propri diritti di cittadino dell'UE. In effetti, meno di un terzo degli europei (32%) si considera "bene" o "molto bene" informato sui propri diritti in quanto cittadino dell'UE.

### Conoscenza dell'espressione "cittadino dell'Unione", 2007-2010

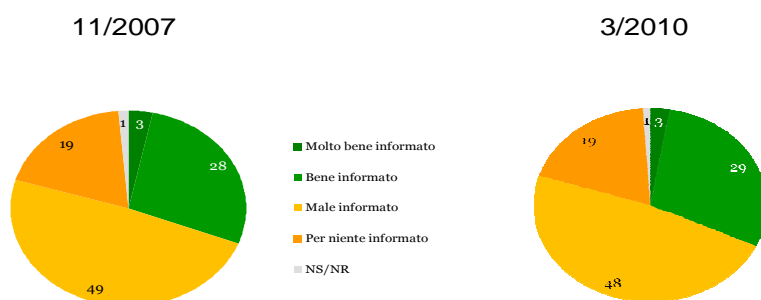


#### D1. Conosce l'espressione "cittadino dell'Unione"?

Base: tutti gli intervistati, % UE27

<sup>69</sup> Eurobarometro Flash 294 "Cittadinanza dell'UE", marzo 2010.

## Essere informati dei propri diritti in quanto cittadini dell'Unione, 2007-2010



### D2. A livello di informazione sui Suoi diritti in quanto cittadino dell'Unione come si ritiene?

Base: tutti gli intervistati, % UE27

Affinché la cittadinanza dell'Unione acquisti un significato reale per i cittadini, occorre sensibilizzarli maggiormente ai loro diritti e alle loro responsabilità.

Per promuovere la cittadinanza dell'Unione è possibile ricorrere a vari programmi finanziari, tra cui il programma "Europa per i cittadini" 2007-2013, con un bilancio di 215 milioni di euro, incentrato sulla promozione della partecipazione civica, e il programma "Diritti fondamentali e cittadinanza" 2007-2013, con un bilancio di 93,8 milioni di euro, incentrato sulla promozione dei diritti derivanti dallo status di cittadino dell'Unione, quali i diritti di voto alle elezioni comunali ed europee nello Stato membro di residenza, la libera circolazione e la tutela consolare. Occorre che i cittadini dell'UE e le parti interessate vengano orientati verso queste e altre possibilità di finanziamento dell'UE, e che beneficino di economie di scala.

Il trattato di Lisbona presenta grandi potenzialità in termini di nuove possibilità, responsabilità e obiettivi per coinvolgere più attivamente i cittadini e la società civile nel progetto europeo, in particolare con l'introduzione dell'iniziativa dei cittadini. Per attuare questo strumento essenziale di democrazia partecipativa, la Commissione ha proposto un regolamento volto a stabilire procedure e condizioni per il funzionamento di questo meccanismo<sup>70</sup>. L'azione dei cittadini a livello dell'UE può essere ulteriormente promossa rafforzando la dimensione europea delle attività di fondazioni di pubblica utilità. Attualmente negli Stati membri dell'UE operano circa 110 000 fondazioni, che trattano questioni di natura generale, quali ricerca, ambiente, salute e occupazione, temi di interesse cruciale per i cittadini dell'UE. Tuttavia, le fondazioni che cercano di sviluppare le proprie attività a livello transfrontaliero si scontrano con una serie di barriere amministrative, civili e fiscali (ad esempio concernenti le procedure per il loro riconoscimento in quanto fondazioni, le esenzioni fiscali concesse nei diversi Stati membri, ecc.) che ostacolano lo sviluppo di iniziative transnazionali e comportano maggiori costi che a loro volta riducono la quantità di fondi disponibili per il bene pubblico. Come presentato nel dettaglio nella comunicazione relativa all'atto per il mercato unico, la

<sup>70</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini - COM(2010) 119.

Commissione proporrà nel 2011 un regolamento relativo allo statuto delle fondazioni europee al fine di porre rimedio a tali problemi.

Presupposto essenziale perché i cittadini siano bene informati e vi sia un dibattito pubblico europeo è l'esistenza di mezzi di informazione indipendenti che riferiscano sulle questioni comunitarie. Tuttavia, c'è ancora molta strada da fare per arrivare a un vero panorama di mezzi di informazione europei che stimoli dibattiti informati sulle politiche dell'UE. Come ha rilevato Alain Lamassoure nella sua relazione, in molti Stati membri le notizie sulle politiche degli Stati Uniti sono considerate più importanti delle informazioni sugli affari europei. Inoltre, l'attuale crisi economica spinge a ridurre il numero di corrispondenti dall'UE di molti mezzi di informazione, che tendono a concentrare l'attenzione sulle questioni nazionali. Euronews è attualmente l'unico canale televisivo che riporta le notizie da una prospettiva europea e dedica uno spazio significativo agli affari dell'UE. Dovrebbe migliorare il suo format per ottenere un impatto e una reputazione analoghi a quelli di altri canali di informazione internazionali; Euronews non dispone ancora di uno studio a Bruxelles che consenta di trasmettere le notizie direttamente dalla capitale dell'Unione europea.

La Commissione:

- (23) rafforzerà la consapevolezza dei cittadini in merito allo status di cittadini dell'Unione, ai loro diritti e al significato di tali diritti nella loro vita quotidiana, proponendo di proclamare il 2013 "Anno europeo dei cittadini" e organizzando eventi mirati sulla cittadinanza dell'Unione e sulle politiche dell'UE a favore dei cittadini;
- (24) renderà più agevole per i cittadini dell'Unione e le parti interessate l'utilizzo del sostegno finanziario fornito dalla Commissione a favore dello sviluppo della cittadinanza dell'Unione, sfruttando le sinergie tra gli strumenti di finanziamento disponibili e razionalizzandone l'impiego;
- (25) ricercherà soluzioni per potenziare le informazioni sugli affari europei, che si distinguano per un giornalismo indipendente, professionale e di alta qualità; in questo contesto la Commissione studierà le opzioni per finanziare Euronews in modo più sostenibile. Sarà incoraggiata la creazione di uno studio di Euronews a Bruxelles.

### 3. CONCLUSIONI

In molti settori esaminati nella presente relazione, la mancanza di una legislazione europea non è la causa principale degli ostacoli incontrati dai cittadini nell'esercizio dei loro diritti. In alcuni casi, le norme esistenti devono essere ampliate, aggiornate o addirittura modificate radicalmente per stare al passo con l'evoluzione socioeconomica e tecnologica. Le azioni individuate per eliminare gli ostacoli rientrano per lo più in tre categorie principali: applicazione efficace dei diritti conferiti dall'UE, agevolazione del loro esercizio nella pratica e sensibilizzazione.

La prima categoria è diretta a **garantire che gli Stati membri rispettino concretamente i diritti dei cittadini**. Queste azioni assumono rilevanza particolare nei settori in cui la legislazione dell'UE prende essenzialmente la forma di direttive che, contrariamente ai regolamenti, devono essere recepite con leggi nazionali o disposizioni amministrative nel sistema giuridico dei singoli Stati membri. Tra tali azioni figurano l'esame approfondito delle disposizioni nazionali, la formulazione di linee guida attraverso la cooperazione



amministrativa, la pubblicazione di orientamenti e, se del caso, l'avvio di procedure d'infrazione.

La seconda categoria mira ad **agevolare la vita quotidiana dei cittadini semplificando l'esercizio dei loro diritti** ed eliminando complicazioni inutili: ricerca di soluzioni caso per caso e riduzione dei costi e degli oneri amministrativi generati da procedure e prassi nazionali. A tale scopo occorrono strumenti legislativi non vincolanti, quali raccomandazioni e codici di condotta, la divulgazione di buone prassi, la promozione di maggiore fiducia e l'agevolazione di una cooperazione più stretta e più efficiente tra amministrazioni nazionali, affinché i cittadini possano esercitare i loro diritti più efficacemente in tutta Europa. Inoltre, occorre colmare le lacune della legislazione dell'UE.

La terza categoria è diretta a **sensibilizzare i cittadini sui loro diritti**, affinché possano sfruttare meglio le opportunità a loro disposizione. Parallelamente, anche le amministrazioni nazionali, i giudici e gli avvocati dovrebbero essere consapevoli di tali diritti, in modo da poter aiutare i cittadini. Le misure individuate comprendono lo sportello unico di informazione e campagne di consulenza e informazione.

Occorre che l'UE si attivi a tutti questi livelli per tradurre i diritti dei cittadini in realtà. La presente relazione individua 25 iniziative a breve e medio termine per eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini.

Secondo la Commissione, si tratta dell'inizio di un processo che consentirà di individuare gli ostacoli con cui ancora si scontrano i cittadini e le soluzioni per superarli. La relazione servirà ad aprire un dibattito con altre istituzioni dell'UE, in particolare il Parlamento europeo e il Consiglio, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni, e con la società civile. E' importante coinvolgere attivamente nel dibattito anche i parlamenti nazionali, non solo ai fini della verifica dell'applicazione del principio di sussidiarietà, ma anche perché diano pareri nel quadro dell'iniziativa sul dialogo politico<sup>71</sup>.

Per il successo di questi sforzi è essenziale la partecipazione dei cittadini europei, non solo in quanto beneficiari passivi dei diritti, ma anche in quanto attori del progetto europeo. La gamma degli strumenti partecipativi per coinvolgere i cittadini nella definizione delle politiche è molto ampia. Tali strumenti possono permettere di analizzare più a fondo e comprendere meglio le preoccupazioni dei cittadini.

La presente relazione mira ad attingere alle idee dei cittadini, ad ascoltarne le preoccupazioni e ad assecondarne le aspettative, ravvicinandoli nel contempo al processo di costruzione europea, ma vuole anche avviare un dibattito e uno scambio di opinioni su come realizzare i benefici potenziali connessi alla cittadinanza dell'Unione, dando a ciascuno maggiori opportunità e vantaggi concreti e visibili. Questo approccio "dal basso verso l'alto", promosso da Alain Lamassoure quale metodo per creare un vero "pacchetto del cittadino" e avviare un dialogo aperto e costruttivo, costituirà un elemento essenziale della costruzione di un'Europa che tuteli i diritti dei cittadini e risponda alle loro necessità.

---

<sup>71</sup> Nel 2006 la Commissione ha lanciato un nuovo dialogo informale con i parlamenti nazionali, comunemente chiamato "dialogo politico" o "iniziativa Barroso". Esso consiste nel trasmettere direttamente ai parlamenti nazionali le proposte e i documenti di consultazione della Commissione, invitandoli a reagire, in modo da migliorare il processo di elaborazione delle politiche e associare più strettamente i parlamenti nazionali agli affari europei.

Questo processo dovrebbe consentire alla Commissione di presentare nel 2013, anno europeo dedicato ai cittadini, una valutazione dei risultati ottenuti e dell'impatto iniziale delle azioni previste nella presente relazione. La Commissione sarà allora in grado di annunciare un piano d'azione ambizioso e organico per eliminare definitivamente gli ostacoli che impediscono ancora ai cittadini di esercitare pienamente i loro diritti.

**RELAZIONE 2010 SULLA CITTADINANZA DELL'UNIONE:  
LE 25 AZIONI CHE MIGLIORANO LA VITA DEI CITTADINI DELL'UNIONE**

La Commissione:

- (1) intende proporre uno strumento legislativo nel 2011 che consentirà alle coppie internazionali (sposate o registrate) di sapere con maggiore facilità qual è il giudice competente e quali le leggi applicabili ai loro diritti di proprietà (ad esempio, una casa di proprietà comune);
- (2) intende proporre strumenti legislativi nel 2013 intesi ad agevolare la libera circolazione dei documenti di stato civile (ad esempio, certificati di nascita);
- (3) consentirà a cittadini e consulenti legali di reperire con facilità informazioni multilingue in materia di giustizia attraverso il portale web europeo e-Justice;
- (4) intende proporre due strumenti legislativi nel 2011 volti a migliorare la protezione degli indagati e degli imputati nei procedimenti penali, e a salvaguardarne anche l'accesso a un legale e la possibilità di comunicare con il mondo esterno durante la detenzione;
- (5) intende proporre nel 2011 un pacchetto di misure, comprendente uno strumento legislativo, al fine di migliorare la protezione delle vittime di reati;
- (6) intende proporre nel 2011 uno strumento legislativo inteso a semplificare le formalità e le condizioni per l'immatricolazione delle automobili già registrate in un altro Stato membro. Inoltre, prenderà misure per i casi in cui il regime fiscale applicato alle automobili risulti discriminatorio e cercherà soluzioni al problema della doppia tassa di immatricolazione, che può ostacolare la libera circolazione di cittadini e merci;
- (7) propone di agevolare l'accesso all'assistenza sanitaria transfrontaliera e sta anche mettendo in atto iniziative pilota per dotare gli europei di un accesso online sicuro ai propri dati sanitari e diffondere l'impiego di servizi di telemedicina entro il 2020. Inoltre, la Commissione raccomanderà una serie di dati minimi comuni ai fini dell'interoperabilità delle cartelle dei pazienti, cui poter accedere o da poter scambiare elettronicamente negli Stati membri entro il 2012;
- (8) rafforzerà l'efficacia del diritto dei cittadini dell'UE a ricevere assistenza nei paesi terzi, anche in momenti di crisi, dalle autorità diplomatiche e consolari di tutti gli Stati membri, proponendo misure legislative nel 2011 e informando meglio i cittadini tramite un sito web dedicato e misure di comunicazione mirate;
- (9) intende presentare una proposta legislativa nel 2011 intesa a modernizzare le norme vigenti sulla protezione dei consumatori che acquistano viaggi "tutto compreso", in particolare su Internet, e ad agevolare l'acquisto di pacchetti turistici da altri Stati membri;
- (10) tenterà di completare il quadro normativo vigente in modo da conferire ai passeggeri di tutti i modi di trasporto nell'Unione un complesso di diritti

comuni e di assicurarne l'adeguata attuazione, anche a beneficio dei passeggeri aerei (ad esempio in caso di forti ritardi e cancellazioni). La Commissione tenterà anche di trasformare progressivamente luoghi di transito come aeroporti, stazioni e porti in ambienti in cui i cittadini possono accedere facilmente alle informazioni sui diritti conferiti loro dall'Unione, specie viaggiando in Europa;

- (11) proporrà ulteriori soluzioni per garantire che i viaggiatori a mobilità ridotta possano accedere con maggiore facilità a tutti i mezzi di trasporto e alle relative infrastrutture; conferirà, a partire dal 2010, un premio annuale alle città europee più accessibili; promuoverà un migliore accesso a servizi come le assicurazioni di viaggio; definirà norme di portata europea in materia di accessibilità all'ambiente edificato e ne promuoverà l'uso, il tutto nell'ambito di una strategia UE 2010 – 2020 per la disabilità che promuoverà nel 2010;
- (12) intende proporre modi per aumentare la fiducia dei consumatori nei prodotti turistici, organizzando campagne di sensibilizzazione per i turisti europei e monitorando la soddisfazione dei consumatori riguardo a vari servizi turistici (ad esempio trasporti, sistemazione, viaggio, ecc.);
- (13) esporrà in modo chiaro e intellegibile i diritti degli utenti dei servizi online in un codice dei diritti online nell'UE da pubblicarsi entro il 2012;
- (14) agevolerà la risoluzione stragiudiziale, rapida ed economica, dei problemi dei consumatori nell'UE proponendo uno strumento legislativo sul meccanismo di risoluzione alternativa delle controversie nel 2011; studiando proposte in vista di un sistema europeo di risoluzione delle controversie on line per le operazioni di commercio elettronico entro il 2012; promuovendo il ricorso più ampio alla mediazione entro il 2013;
- (15) intende agevolare la libera circolazione dei cittadini dell'UE e dei loro familiari di paesi terzi applicando rigorosamente le norme dell'Unione, anche in materia di non discriminazione, promuovendo le buone prassi e la conoscenza sul campo della normativa UE e accelerando la diffusione, presso i cittadini dell'UE, di informazioni sui diritti connessi alla libera circolazione;
- (16) si sta attivando per migliorare l'informazione dei cittadini e sviluppare un nuovo sistema di scambio elettronico di dati per ridurre i ritardi e le difficoltà nello scambio dei dati previdenziali.
- (17) chiede agli Stati membri di garantire che in futuro la pubblicazione dei risultati delle elezioni del Parlamento europeo avvenga contemporaneamente in tutti gli Stati membri;
- (18) chiede agli Stati membri di garantire il pieno rispetto dei diritti di voto dei cittadini dell'UE nello Stato membro di residenza e del loro diritto di aderire o fondare partiti politici nello Stato membro di residenza, e di informare debitamente i cittadini dell'UE sui loro diritti elettorali;
- (19) proporrà di semplificare la procedura per i cittadini dell'UE che intendono candidarsi nello Stato membro di residenza, e migliorerà l'attuale meccanismo che impedisce il doppio voto alle elezioni del Parlamento

europeo, tenendo conto dei tempi e dell'esito di una futura riforma elettorale del Parlamento europeo;

- (20) avvierà una discussione con gli Stati membri per individuare le opzioni strategiche per impedire che i cittadini dell'UE perdano i loro diritti politici in conseguenza dell'esercizio del diritto alla libera circolazione;
- (21) sta trasformando il portale web "La tua Europa" in uno sportello unico di informazione sui diritti dei cittadini e delle imprese nell'UE, facile da utilizzare e accessibile su Internet (<http://ec.europa.eu/youreurope>) e tramite un numero telefonico gratuito (centro di contatto Europe Direct). Il portale fornirà informazioni chiare e pratiche e, in quanto sportello centrale ("front office"), trasmetterà le domande ai vari centri di assistenza specializzati ("back office");
- (22) sta razionalizzando le proprie reti di informazione negli Stati membri per consentire ai cittadini di trovare facilmente il punto di contatto giusto a livello nazionale, regionale e locale. Le rappresentanze della Commissione negli Stati membri, insieme ai 500 centri di informazione Europe Direct, miglioreranno la promozione dei diritti dei cittadini entro il 2012, anche attraverso una cooperazione e interazione più efficace con i servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi esistenti nell'UE;
- (23) rafforzerà la consapevolezza dei cittadini in merito allo status di cittadini dell'Unione, ai loro diritti e al significato di tali diritti nella loro vita quotidiana, proponendo di proclamare il 2013 "Anno europeo dei cittadini" e organizzando eventi mirati sulla cittadinanza dell'Unione e sulle politiche dell'UE a favore dei cittadini;
- (24) renderà più agevole per i cittadini dell'Unione e le parti interessate l'utilizzo del sostegno finanziario fornito dalla Commissione a favore dello sviluppo della cittadinanza dell'Unione, sfruttando le sinergie tra gli strumenti di finanziamento disponibili e razionalizzandone l'impiego;
- (25) ricercherà soluzioni per potenziare le informazioni sugli affari europei, che che si distinguano per un giornalismo indipendente, professionale e di alta qualità; in questo contesto la Commissione studierà le opzioni per finanziare Euronews in modo più sostenibile. Sarà incoraggiata la creazione di uno studio di Euronews a Bruxelles.