



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 15.2.2008
COM(2008) 85 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Quinta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione
(1° maggio 2004 – 30 giugno 2007)**

[SEC(2008) 197]

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Quinta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione (1° maggio 2004 – 30 giugno 2007)

1. INTRODUZIONE

Sempre più cittadini europei studiano, si sposano, vivono o lavorano in uno Stato membro che non è il loro. Al 1° gennaio 2006 circa 8,2 milioni di cittadini europei esercitavano il diritto di soggiornare in un altro Stato membro¹.

Dal sondaggio Eurobarometro Flash del 2007 sulla cittadinanza dell'Unione² emerge che in linea generale gli europei sono consapevoli del loro status di cittadini dell'Unione ma vorrebbero essere informati meglio sui loro diritti. Più di tre quarti hanno sentito parlare di "cittadinanza dell'Unione europea" e sanno che si acquista automaticamente essendo cittadini di uno Stato membro. Il 90% sa di essere contemporaneamente cittadino dell'Unione e cittadino di uno Stato membro.

Negli ultimi cinque anni la consapevolezza generale degli europei del loro status di cittadini dell'Unione è nettamente migliorata. Rispetto al 2002 il numero di europei che dichiarano di conoscere l'espressione "cittadino dell'Unione" e le sue conseguenze è aumentato dell'8% circa, mentre il 15% in più sa che la cittadinanza dell'Unione si acquista automaticamente essendo cittadini di uno Stato membro.

Tuttavia, meno di un terzo (31%) dei partecipanti al sondaggio si ritiene "ben informato" sui propri diritti di cittadino dell'Unione.

La Commissione pone il cittadino al centro delle sue politiche e continuerà a informarlo dei suoi diritti e a garantire che possa realmente beneficiare delle sue libertà all'interno dell'Unione.

L'articolo 22 del trattato CE prevede che ogni tre anni la Commissione presenti 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 CE relativa alla cittadinanza dell'Unione. La presente valutazione esamina l'applicazione di tali disposizioni nel periodo 1° maggio 2004 – 30 giugno 2007 alla luce degli sviluppi dell'Unione e valuta la necessità di rafforzare i diritti dei cittadini dell'Unione.

La relazione si concentra sul nucleo fondamentale dei diritti del cittadino dell'Unione, vale a dire **il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri** (articolo 18), **il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede** (articolo 19), **il diritto alla tutela diplomatica e consolare nei paesi terzi** (articolo 20), **il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo e il diritto di rivolgersi al Mediatore** (articolo 21). Inoltre, la relazione fa un bilancio dei progressi realizzati in

¹ Stime Eurostat (cfr. allegato).

² Eurobarometro Flash 213.

settori strettamente connessi con la cittadinanza in senso lato, come la non discriminazione in base alla nazionalità e la tutela dei diritti fondamentali.

2. CITTADINANZA DELL'UNIONE

2.1. Problemi connessi con l'acquisto e la perdita della cittadinanza

Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, del trattato CE, è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro, e la cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale senza sostituirla. La dichiarazione n. 2 allegata al trattato UE stabilisce che la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato, e la Corte di giustizia delle Comunità europee ha confermato che è competenza di ciascuno Stato membro determinare i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza. La Commissione ha ricevuto una serie di denunce, relazioni di ONG, petizioni e interrogazioni parlamentari concernenti problemi di acquisto e perdita della cittadinanza in alcuni Stati membri.

In particolare, la Commissione è consapevole delle questioni riguardanti gli appartenenti alla minoranza russofona in **Estonia** e in **Lettonia**, considerati "**non cittadini**", e della situazione delle **persone "cancellate" in Slovenia**. Un'altra questione preoccupante è l'**estensione della cittadinanza a cittadini di un altro paese** sulla base, tra l'altro, dell'appartenenza a una comunità etnica.

La Commissione non è competente in materia di acquisto e perdita della cittadinanza. Tuttavia, entro i limiti delle sue competenze, ha cercato di contribuire a risolvere il problema promuovendo l'integrazione e usando gli strumenti comunitari disponibili per garantire che gli Stati membri applichino rigorosamente la normativa comunitaria antidiscriminazione.

2.2. Accesso alla cittadinanza dell'Unione

La cittadinanza dell'Unione si ottiene acquistando la cittadinanza di uno Stato membro. Senza pregiudicare la competenza esclusiva degli Stati membri a legiferare in materia di cittadinanza, il Consiglio europeo di Tampere del 1999 ha approvato "*l'obiettivo di offrire ai cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente in maniera prolungata l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono*".

Nel 2004 il Consiglio ha adottato i **principi fondamentali comuni della politica di integrazione** per aiutare gli Stati membri a formulare le politiche di integrazione³. Secondo uno di tali principi, la partecipazione degli immigrati al processo democratico e alla formulazione delle politiche e delle misure di integrazione ne favorisce l'integrazione. Nel 2005 la Commissione ha adottato "**Un'agenda comune per l'integrazione**", che propone misure per mettere in pratica i principi fondamentali comuni⁴. Tra altre cose, il programma suggeriva di elaborare programmi nazionali di naturalizzazione e di preparazione alla cittadinanza e di incentivare, a livello dell'Unione, la ricerca e il dialogo sulle questioni di identità e cittadinanza. La terza relazione annuale su migrazione e integrazione⁵ conferma

³ Documento del Consiglio n. 14615/04.

⁴ COM(2005) 389.

⁵ COM(2007) 512.

l'importanza delle varie forme di cittadinanza partecipativa ai fini dell'integrazione dei cittadini di paesi terzi.

Le **conclusioni del Consiglio sul rafforzamento delle politiche d'integrazione nell'Unione europea attraverso la promozione dell'unità nella diversità**, adottate nel giugno 2007, invitano gli Stati membri, con il sostegno della Commissione, a esplorare e chiarire le varie concezioni di partecipazione e cittadinanza e a scambiarsi le esperienze sui sistemi di naturalizzazione.

2.3. Promozione della cittadinanza europea

Affinché i cittadini sviluppino un senso di identità europea e sostengano pienamente l'integrazione europea, occorre renderli consapevoli del loro status di cittadini europei e dei benefici, diritti ed obblighi che ne conseguono. Iniziative come il **programma d'azione comunitaria per la promozione della cittadinanza europea attiva**⁶, realizzato tra il 2004 e il 2006, e il **programma "Europa per i cittadini"**⁷ per il periodo 2007-2013 forniscono all'Unione importanti strumenti per promuovere la cittadinanza europea attiva.

3. LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE E DIRITTO DI SOGGIORNO

3.1. Relazione sulle tre direttive relative al diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione economicamente non attivi

Nell'aprile 2006 la Commissione ha adottato la terza relazione⁸ sull'applicazione delle tre direttive⁹ relative al diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione che sono studenti, persone economicamente non attive e pensionati, per il periodo 2003-2005.

3.2. Direttiva 2004/38/CE: rafforzamento della cittadinanza

Lo sviluppo più importante in questo settore è l'entrata in vigore, il 30 aprile 2006, della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Tale direttiva:

- codifica in un solo strumento il complesso corpus legislativo e la vasta giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e istituisce un regime giuridico unico in materia di cittadinanza;
- facilita l'esercizio del diritto di soggiorno semplificando le condizioni e gli adempimenti da rispettare (ad esempio abolendo il sistema dei permessi di soggiorno per i cittadini dell'Unione);
- rafforza i diritti dei familiari (ad esempio estendendo ai partner registrati il diritto al ricongiungimento familiare);

⁶ Decisione 2004/100/CE del Consiglio del 26 gennaio 2004.

⁷ 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.

⁸ COM(2006) 156 definitivo.

⁹ Direttive 93/96/CEE, 90/364/CEE e 90/365/CEE, abrogate dalla direttiva 2004/38/CE.

- istituisce un diritto di soggiorno permanente e incondizionato dopo un soggiorno legale e continuativo di cinque anni nello Stato membro ospitante;
- rafforza la protezione contro l'allontanamento dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica.

I cittadini potranno esercitare pienamente i loro maggiori diritti solo se ne sono perfettamente informati. La "**Guida alla direttiva 2004/38/CE**" mira a familiarizzare i cittadini dell'Unione con la legislazione formulandola in un linguaggio più semplice¹⁰. Ne sono stati distribuiti in tutta l'Unione più di 16 000 esemplari in 19 lingue.

Il **controllo della corretta attuazione della direttiva** è una priorità assoluta per la Commissione¹¹. Tra il giugno 2006 e il febbraio 2007 sono stati avviati 19 **procedimenti di infrazione per mancata comunicazione** delle misure nazionali di recepimento: al giugno 2007, 15 erano pendenti, di cui 4 dinanzi alla Corte di giustizia. Nel 2007 la Commissione ha lanciato uno studio sulla **conformità delle misure di recepimento**. Alcuni settori problematici dal punto di vista dell'applicazione corretta della direttiva sono già stati tuttavia individuati grazie a denunce di singoli, petizioni e interrogazioni parlamentari.

I **familiari di paesi terzi** continuano ad avere problemi ad ottenere non solo l'autorizzazione di ingresso ma anche il rilascio delle carte di soggiorno. Pur avendo il diritto di soggiornare presso cittadini dell'Unione in base al solo vincolo familiare, alcuni Stati membri li obbligano a presentare documenti o sottoporsi a procedure non autorizzate dalla direttiva. La Commissione si avvale e continuerà ad avvalersi dei poteri di cui all'articolo 226 CE per garantire il rispetto della direttiva.

Molte denunce riguardano gli ostacoli alla libera circolazione di cittadini dell'Unione che viaggiano in un altro Stato membro, a causa dei **documenti richiesti dalle autorità di frontiera e dai vettori aerei**. Nel giugno 2005 la Commissione ha invitato tutti gli Stati membri a verificare la conformità al diritto comunitario della legislazione e delle prassi nazionali, incluse le norme e i regolamenti applicati alle e dalle compagnie aeree. Dopo l'intervento della Commissione, in generale non sono più pervenute denunce in questo settore particolare.

In una **serie di sentenze**¹² la Corte di giustizia ha ribadito che l'articolo 18 del trattato CE conferisce direttamente a ogni cittadino dell'Unione il diritto di soggiornare nel territorio di uno Stato membro, e ha sottolineato l'esigenza di interpretare il diritto di libera circolazione alla luce dei diritti fondamentali, in particolare del diritto alla tutela della vita familiare e del principio di proporzionalità.

3.3. Disposizioni temporanee in materia di libera circolazione dei lavoratori

Attualmente i cittadini di otto Stati membri che hanno aderito all'Unione il 1° maggio 2004¹³ (UE-8) e i cittadini bulgari e rumeni a seguito dell'adesione dei loro paesi il 1° gennaio 2007

¹⁰ http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/doc/guide_2004_38_ec_en.pdf

¹¹ COM(2006) 333 definitivo - Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2005.

¹² Cfr., tra l'altro, le cause C-200/02 *Chen*, C-215/03 *Oulane*, C-157/03 Commissione/Spagna, C-503/03 Commissione/Spagna, C-258/04 *Ioannidis*, C-1/05 *Jia*, C-50/06 Commissione/Paesi Bassi.

¹³ Ad eccezione di Cipro e Malta.

sono soggetti a **disposizioni temporanee per un massimo di sette anni**, suddiviso in tre fasi distinte.

Al maggio 2007 nove *dei quindici* Stati membri¹⁴ avevano aperto i rispettivi mercati del lavoro ai cittadini degli Stati membri dell'UE-8 e dieci *dei venticinque* Stati membri ai cittadini bulgari e rumeni¹⁵. Altri Stati membri limitano l'accesso dei lavoratori di questi paesi tramite leggi nazionali applicando un sistema di permessi di lavoro, sebbene spesso con modifiche e procedure semplificate.

Nel 2006 la Commissione ha presentato una **relazione sul funzionamento delle disposizioni temporanee**¹⁶, concludendo che i flussi di mobilità sono stati molto limitati e hanno avuto effetti positivi sulle economie degli Stati membri dell'UE-15 e raccomandando che gli Stati membri considerino attentamente la necessità di mantenere tali restrizioni alla luce della situazione del loro mercato del lavoro e dei risultati della relazione.

3.4. Altre questioni

In virtù dell'accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone¹⁷, molti cittadini dell'Unione si sono avvalsi della possibilità di beneficiare anche in **Svizzera** di diritti di libera circolazione analoghi a quelli applicabili nell'Unione. A partire dal 1° giugno 2007 i cittadini europei dei paesi dell'UE-15, di Cipro e di Malta possono recarsi in Svizzera e soggiornarvi senza restrizioni. Sono in corso negoziati per adeguare l'accordo SEE in modo da poter applicare la direttiva 2004/38/CE anche agli Stati membri dell'EFTA (Liechtenstein, Norvegia e Islanda).

Per quanto riguarda la questione del **rimpatrio delle salme**, sollevata in varie occasioni dal Parlamento europeo e nella quarta relazione sulla cittadinanza, i servizi di pompe funebri rientrano nel campo di applicazione della direttiva relativa ai servizi nel mercato interno (**direttiva 2006/123/CE**). Sebbene non si tratti di uno strumento che disciplina in modo uniforme il rimpatrio delle salme in tutta l'Unione, la direttiva semplifica ai prestatori di servizi l'esercizio di tali attività transfrontaliere.

4. DIRITTI ELETTORALI

4.1. Relazione sulle elezioni del Parlamento europeo del 2004 e preparativi per quelle del 2009

Nel dicembre 2006 la Commissione ha adottato una **relazione sulle elezioni europee del 2004**¹⁸. Benché si registri un calo tendenziale generale di partecipazione alle elezioni europee (45% nel 2004, 50% nel 1999 e 56% nel 1994), si può notare un aumento della partecipazione dei cittadini dell'Unione che vivono in uno Stato diverso da quello di origine. Più di un

¹⁴ Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia e Regno Unito.

¹⁵ Cipro, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Svezia.

¹⁶ COM(2006) 48 definitivo.

¹⁷ GU L 114 del 20.4.2002.

¹⁸ COM(2006)790 - Comunicazione della Commissione - Elezioni europee 2004 - Relazione della Commissione sulla partecipazione dei cittadini dell'Unione europea nello Stato membro di residenza (direttiva 93/109/CE) e sulle modalità elettorali (decisione 76/787/CE, modificata con decisione 2002/772/CE, Euratom).

milione di cittadini europei si è iscritto per votare nello Stato membro di residenza nel 2004, pari al 12% circa, mentre nel 1994 il tasso era del 5,9% e nel 1999 del 9%. L'**aumento di partecipazione** si spiega con la maggiore mobilità dei cittadini all'interno dell'Unione e con gli sforzi compiuti dagli Stati membri per informare i cittadini dei loro diritti. Tuttavia, il **numero dei candidati stranieri alle elezioni è diminuito**: 62 nel 1999 contro 57 nel 2004 (tra cui tre eletti). Uno dei possibili motivi della scarsa partecipazione di candidati stranieri è la gravosa procedura attualmente prevista dalla direttiva 93/109¹⁹ per la presentazione delle candidature.

Per risolvere i problemi individuati dalla relazione, la Commissione ha proposto nel contempo di modificare la direttiva 93/109/CE introducendo misure che **riducano gli oneri a carico dei candidati e degli Stati membri** pur fornendo opportune garanzie contro gli abusi²⁰.

4.2. Sviluppi giurisprudenziali

Nella sentenza del 12 settembre 2006²¹ la Corte di giustizia ha sottolineato che attualmente spetta agli Stati membri disciplinare gli aspetti della procedura elettorale non armonizzati a livello comunitario, in particolare indicare i titolari del diritto di voto e di eleggibilità. Tuttavia, nell'adempire a tale obbligo, gli Stati membri sono tenuti a rispettare il diritto comunitario, inclusi i principi generali. Ciò permette di evitare disparità di trattamento tra cittadini che si trovano nella stessa situazione, salvo che il trattamento diverso sia obiettivamente giustificato.

4.3. Partiti politici a livello europeo

Nel giugno 2007 la Commissione ha adottato una proposta per autorizzare la costituzione di fondazioni politiche europee, che modifica il regolamento (CE) n. 2004/2003 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo. La proposta si basa sull'articolo 191 del trattato CE, secondo cui i partiti politici a livello europeo sono un importante fattore di integrazione e contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione. In totale dieci partiti politici a livello europeo ricevono, grazie al regolamento, un finanziamento gestito dal Parlamento europeo. Il bilancio destinato ai partiti politici europei è stato fissato a 10,4 milioni di euro nel 2007.

4.4. Partecipazione effettiva dei cittadini dell'Unione alla vita politica dello Stato membro di residenza

Per garantire che i cittadini dell'Unione possano esercitare i diritti elettorali alle elezioni comunali ed europee nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di quello Stato, la Commissione sta esaminando la **legislazione degli Stati membri che non consentono ai cittadini dell'Unione non nazionali di diventare membri di un partito politico e/o di fondarne uno**. Il divieto per i cittadini dell'Unione di fondare o diventare membri di partiti politici nello Stato membro di residenza potrebbe precludere loro l'esercizio effettivo del diritto di eleggibilità. La Commissione inviterà gli Stati membri interessati ad

¹⁹ 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.

²⁰ COM(2006) 791.

²¹ Cause C-145/04 Spagna/Regno Unito e C-300/04 *Eman e Sevinger*.

abolire tali limitazioni ricorrendo, se necessario, ai poteri di cui all'articolo 226 del trattato CE.

Le precedenti relazioni sulla cittadinanza hanno evidenziato le preoccupazioni di molti cittadini europei in relazione al fatto che nella maggior parte degli Stati membri i cittadini dell'Unione non nazionali non godono del **diritto di partecipare alle elezioni nazionali o regionali** nel paese di residenza. Tali preoccupazioni sono state confermate da ricorrenti interrogazioni parlamentari e dalla corrispondenza con i cittadini durante il periodo in esame. La Commissione invita gli Stati membri a considerare la questione per promuovere la partecipazione dei cittadini dell'Unione alla vita politica del paese di residenza.

4.5. Diritti elettorali nelle elezioni comunali

Infine, per quanto riguarda i diritti elettorali nelle elezioni comunali, la direttiva 94/80/CE è stata adeguata dalla direttiva 2006/106/CE, che ha aggiunto riferimenti alle istituzioni di base dei governi locali dei nuovi Stati membri.

5. TUTELA DIPLOMATICA E CONSOLARE

L'acquis in materia di tutela diplomatica e consolare è molto limitato. Esso comprende, oltre alla decisione 96/409/PESC relativa all'istituzione di un documento di viaggio provvisorio, la **decisione 95/553/CE riguardante la tutela dei cittadini dell'Unione europea da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari**, entrata in vigore solo nel maggio 2002 a causa delle gravose procedure amministrative richieste per la sua adozione negli Stati membri.

Sempre più spesso i cittadini dell'Unione viaggiano e vivono in paesi terzi. Secondo stime Eurostat²² i viaggi effettuati nel 2005 verso destinazioni al di fuori dell'Unione sono stati circa 80 milioni. La metà dei cittadini dell'Unione prevede di fare un viaggio in un paese terzo nei prossimi tre anni²³. La **rappresentanza limitata degli Stati membri** nei paesi terzi (in 107 su 166 paesi terzi sono rappresentati un massimo di dieci Stati membri) e l'esperienza maturata dalle recenti crisi (lo tsunami in Asia e la crisi in Libano) hanno mostrato che esiste un **marginale per migliorare la cooperazione** tra autorità diplomatiche e consolari.

A seguito dell'adozione, il 28 novembre 2006, del **libro verde sulla protezione diplomatica e consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi**²⁴, la Commissione ha presentato un **piano d'azione per il periodo 2007-2009**²⁵, proponendo una serie di misure per rafforzare tale tutela, e una **raccomandazione** agli Stati membri per includere il testo dell'articolo 20 nei passaporti²⁶.

²² Banca dati sulla popolazione, parte relativa al turismo. I dati includono i viaggi di vacanza e di lavoro di più di un giorno nel 2005.

²³ Eurobarometro n. 118 del luglio 2006.

²⁴ COM(2006) 712.

²⁵ COM(2007) 767 definitivo.

²⁶ C(2007) 5841 definitivo.

6. DIRITTO DI PETIZIONE DINANZI AL PARLAMENTO EUROPEO E DIRITTO DI RIVOLGERSI AL MEDIATORE

Qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché 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 della Comunità e che lo (la) concerne direttamente (articoli 21 e 194 del trattato CE). Il Parlamento europeo ha ricevuto 1 002 petizioni nel 2004 (di cui 623 ricevibili), 1 032 nel 2005 (di cui 628 ricevibili) e 1 021 nel 2006 (di cui 667 ricevibili). Tra un quarto e un terzo delle petizioni è connesso o dà adito a procedimenti di infrazione.

Possono inoltre essere presentate denunce al Mediatore europeo riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari (articoli 21 e 195 del trattato CE). Il Mediatore europeo ha registrato un aumento delle denunce, dovuto principalmente all'adesione dei nuovi Stati membri: le denunce sono state 3 726 nel 2004, 3 920 nel 2005 e 3 830 nel 2006. La maggior parte delle denunce continua ad esulare dalla competenza del Mediatore o ad essere giudicata irricevibile, e quasi tutte le denunce (una media del 94,5% tra il 2004 e il 2006) sono presentate da privati cittadini²⁷.

Con **decisione 2005/46/CE** il Parlamento europeo ha conferito a Nikiforos Diamandouros un secondo mandato come Mediatore europeo a partire dall'11 gennaio 2005.

7. PARITÀ DI TRATTAMENTO SULLA BASE DELLA NAZIONALITÀ

Nel periodo in esame la Corte di giustizia ha pronunciato varie importanti sentenze²⁸ in questo settore. Ha ricordato che **lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri**, il quale consente a tutti coloro che si trovano nella stessa situazione di ottenere lo stesso trattamento giuridico, indipendentemente dalla loro nazionalità, ferme restando le eccezioni espressamente previste al riguardo; ha inoltre ribadito che qualunque cittadino dell'Unione che soggiorna legalmente in uno Stato membro può invocare l'articolo 12 del trattato CE in tutte le situazioni che rientrano nel campo di applicazione materiale del diritto comunitario, incluse quelle relative al diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio di un altro Stato membro.

Il diritto alla parità di trattamento è stato ulteriormente chiarito dalla **direttiva 2004/38/CE**. L'articolo 24, paragrafo 2, prevede due deroghe a tale norma. Durante i primi tre mesi di soggiorno, o per un periodo più lungo per le persone in cerca di lavoro, gli Stati membri non sono tenuti ad attribuire il diritto a prestazioni di assistenza sociale a cittadini dell'Unione che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale status o ai loro familiari. Gli Stati membri non sono inoltre tenuti a concedere alle medesime persone aiuti di mantenimento agli studi, consistenti in borse di studio o prestiti per studenti, prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente.

Nella causa *Garcia Avello*²⁹ la Corte di giustizia ha dichiarato che gli articoli 12 e 17 del trattato CE ostano al fatto che le autorità nazionali di uno Stato membro respingano una domanda di cambiamento del cognome per figli minorenni residenti in questo Stato e in possesso della doppia cittadinanza, dello stesso Stato e di un altro Stato membro, allorché la

²⁷ La relazione annuale del Mediatore europeo è consultabile sul sito: <http://www.ombudsman.europa.eu/report/en/default.htm>

²⁸ Cfr. in particolare le cause C-456/02 *Trojani* e C-209/03 *Bidar*.

²⁹ C-148/02.

domanda è volta a far sì che i figli possano portare il cognome di cui sarebbero titolari in forza del diritto e della tradizione del secondo Stato membro. La Commissione ha esaminato le misure adottate dagli Stati membri per conformarsi alla sentenza e tra l'ottobre 2005 e il 2006 ha avviato tre procedimenti di infrazione.

8. RENDERE EFFETTIVI I DIRITTI DEI CITTADINI

La corrispondenza con i cittadini costituisce uno strumento fondamentale per rilevare le violazioni del diritto comunitario da parte degli Stati membri. La Commissione continua a ricevere numerose interrogazioni di cittadini che denunciano violazioni dei loro diritti, in particolare quello di circolare liberamente. Sebbene il diritto di libera circolazione e il diritto di libero soggiorno siano forse i due diritti più concreti riconosciuti ai cittadini dell'Unione, la moltitudine di autorità nazionali che possono limitarne l'esercizio effettivo (a partire dalle guardie di frontiera alle autorità locali, passando per i servizi per l'immigrazione) rivela che l'applicazione del diritto comunitario è spesso disuguale all'interno dell'Unione.

A questo proposito, è opportuno menzionare il successo riscosso dalla rete **SOLVIT**³⁰, istituita dalla Commissione e dagli Stati membri nel luglio 2002. SOLVIT aiuta i cittadini e le imprese dell'Unione a trovare, entro dieci settimane, soluzioni rapide e pragmatiche ai problemi derivanti dall'applicazione scorretta del diritto comunitario da parte delle amministrazioni nazionali. Sono stati creati centri SOLVIT in tutti i 27 Stati membri, in Islanda, in Liechtenstein e in Norvegia. I centri fanno parte delle amministrazioni nazionali e la Commissione monitora e facilita il lavoro della rete.

Dalla sua istituzione, i casi trattati da SOLVIT sono passati da 12 a 70 al mese. In media quelli risolti sono l'80% con termini di trattamento, nel periodo 2004-2007, di circa 65 giorni di calendario. La maggior parte delle denunce (66%) è presentata da cittadini e riguarda il diritto di soggiorno, i visti, la sicurezza sociale, il riconoscimento delle qualifiche professionali e la fiscalità. SOLVIT funziona molto bene ma gli Stati membri devono garantire che i centri SOLVIT nazionali dispongano di personale sufficiente, il che attualmente non è il caso per quasi la metà dei centri.

La Commissione da un lato continuerà a monitorare l'applicazione uniforme del diritto comunitario da parte degli Stati membri e a ricorrere ai poteri di cui all'articolo 226 del trattato CE per indurre gli Stati membri a conformarsi al diritto comunitario il più rapidamente possibile, e dall'altro incoraggerà meccanismi alternativi che permettano di risolvere i problemi dei cittadini in modo efficace, efficiente e più semplice.

9. CITTADINANZA E DIRITTI FONDAMENTALI

La Commissione pone i diritti fondamentali al centro delle sue politiche. In questo contesto, dal 2004 il **gruppo di commissari per i “Diritti fondamentali, lotta contro la discriminazione e pari opportunità”** dà orientamenti politici e assicura la coerenza delle iniziative della Commissione in questi settori e in quello dell'integrazione delle minoranze.

Sebbene la maggior parte dei diritti sanciti dalla **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** non riguardi i soli cittadini dell'Unione, alcuni diritti sono connessi con la

³⁰ Cfr. <http://ec.europa.eu/solvit> e la relazione annuale SOLVIT (SEC (2007)585).

cittadinanza dell'Unione, quali i diritti elettorali (articoli 39 e 40), la libertà di circolazione e di soggiorno (articolo 45) e la tutela diplomatica e consolare (articolo 46).

9.1. Programma “Diritti fondamentali e cittadinanza” per il periodo 2007-2013

Il 19 aprile 2007, con l'adozione della **decisione 2007/252/CE che istituisce il programma specifico "Diritti fondamentali e cittadinanza" per il periodo 2007-2013** come parte del programma generale "Diritti fondamentali e giustizia"³¹, il Consiglio ha creato uno strumento importante nel settore della cittadinanza. Il programma imprime un nuovo impulso alle politiche europee in materia di diritti fondamentali e cittadinanza promuovendo fra i suoi obiettivi principali la creazione di una società europea fondata sul rispetto dei diritti fondamentali, compresi quelli che derivano dalla cittadinanza dell'Unione. Il finanziamento comunitario a titolo del programma può assumere la forma di sovvenzioni o di pubblici appalti.

9.2. Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali

L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali è operativa dal 1° marzo 2007³² e ha sostituito l'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia con lo scopo di fornire assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali alle competenti istituzioni comunitarie e agli Stati membri nell'attuazione del diritto comunitario. I suoi tre compiti principali sono raccogliere, analizzare e divulgare informazioni e dati, formulare e pubblicare pareri e relazioni, e facilitare il dialogo con la società civile per sensibilizzare il pubblico più ampio.

³¹ GU L 110 del 27.4.2007, pag. 33, rettifica GU L 141 del 2.6.2007, pag. 83.
³² Regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio, del 15 febbraio 2007.