

COMMISSIONE DELLE COMUNITA EUROPEE

COM(93) 702 def.

Bruxelles, 21 dicembre 1993

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

sulla cittadinanza dell'Unione

Relazione sulla cittadinanza dell'Unione

I. Introduzione

A norma dell'articolo 8 E del trattato CE "la Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale entro il 31 dicembre 1993 e in seguito ogni tre anni", in merito all'applicazione delle disposizioni della Parte II - Cittadinanza dell'Unione (articoli da 8 a 8 D). Questa scadenza offre alla Commissione la possibilità di esporre il proprio punto di vista su queste nuove disposizioni che - a suo giudizio - sono di importanza capitale.

Come è noto, il Trattato sull'Unione europea (TUE) è entrato in vigore solo il 1° novembre 1993 e non il 1° gennaio 1993 come inizialmente previsto; ciò ha compresso drasticamente l'arco temporale cui si riferisce la presente relazione. Tuttavia, in questo brevissimo periodo gli eventi si sono succeduti con maggiore rapidità di quanto si sarebbe immaginato, soprattutto perché, prima ancora che il TUE entrasse in vigore, sono state avanzate numerose proposte informali intese a dare sollecita attuazione alle disposizioni suddette.

E' quindi impossibile presentare - come prescrive l'articolo 8 E - una relazione sullo sviluppo dell'Unione europea riferita ad un periodo di poche settimane, né è possibile decidere se siano o no opportune nuove iniziative. La Commissione ha pertanto deciso di presentare una relazione - non prevista dal trattato - entro la fine del 1994, in modo da disporre sia di un quadro sufficientemente chiaro dello stato di attuazione delle nuove disposizioni sia degli elementi di valutazione necessari per proporre le necessarie disposizioni complementari di cui al secondo paragrafo dell'articolo 8 E.

II. La nozione di cittadinanza dell'Unione

L'inserimento nel Trattato di Roma di una nuova Parte seconda intitolata "Cittadinanza dell'Unione" (articoli da 8 a 8 E) è stato uno dei progressi più significativi realizzati dal costituente comunitario in direzione dell'integrazione europea.

Le origini di queste nuove disposizioni risalgono al vertice di Parigi del 1974, che per la prima volta prese in considerazione i diritti dei cittadini degli Stati membri. Il tema venne ripreso nel giugno 1984 al Consiglio europeo di Fontainebleau, che sottolineò l'importanza della creazione di un'Europa dei cittadini ed istituì un comitato ad hoc (presieduto dall'On. Pietro Adonnino) con l'incarico di elaborare una relazione sui provvedimenti da prendere a tale scopo. La relazione del comitato, che fu presentata nell'anno seguente ⁽¹⁾ conteneva, in germe, queste nuove disposizioni.

(1) Bollettino delle Comunità europee, supplemento 7/85.

L'inserimento delle nuove disposizioni è una conferma del fatto che il Trattato di Roma non contiene soltanto disposizioni di carattere puramente economico (del resto, anche l'espressione "Comunità economica europea" è diventata "Comunità europea"). Il Trattato CEE – modificato dal TUE - ha istituito, per la prima volta, un legame **politico** diretto fra i cittadini degli Stati membri e l'Unione europea, proprio al fine di favorire l'identificazione del cittadino europeo con l'Unione. A testimonianza della loro importanza, la Conferenza intergovernativa ha posto queste nuove disposizioni subito dopo le disposizioni introduttive del Trattato di Roma come l'articolo 6 CE (ex articolo 7 CEE) che vieta ogni discriminazione basata sulla nazionalità e l'articolo 7A CE (ex articolo 8A CEE) che prevede l'instaurazione del mercato interno segnatamente per le persone. Le disposizioni sulla cittadinanza dell'Unione sono state quindi anteposte a quelle relative alle quattro libertà fondamentali che costituiscono la sostanza del mercato interno.

La loro consacrazione nel testo dei trattati conferisce rango costituzionale ai diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione. Questi diritti devono essere interpretati estensivamente mentre ogni eccezione al loro pieno esercizio va interpretata restrittivamente, in ottemperanza ai principi generali del diritto comunitario riconosciuti dalla Corte di giustizia. Di conseguenza, se ed in quanto tali disposizioni si riferiscano a diritti che già erano riconosciuti dal diritto comunitario, il rango di questi ultimi risulta profondamente modificato. In pari tempo è opportuno ricordare che il nuovo articolo 8, paragrafo 2 precisa che i cittadini dell'Unione non godono solo dei diritti, ma sono anche soggetti ai doveri previsti dal trattato che istituisce la Comunità europea.

Giova ricordare, da ultimo, che le disposizioni della Parte II del Trattato CEE, lungi dall'essere imm modificabili, hanno natura eminentemente evolutiva: lo stesso articolo 8 E prevede espressamente che le disposizioni in parola possono essere integrate o rafforzate in futuro.

III. La definizione di cittadino dell'Unione

L'articolo 8, paragrafo 1 del Trattato CE precisa che chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro è automaticamente cittadino dell'Unione. Questa disposizione dev'essere letta alla luce della Dichiarazione della Conferenza intergovernativa sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata al TUE. Tale dichiarazione recita: "Ogniqualvolta nel trattato che istituisce la Comunità europea si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di uno Stato membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato". Questa dichiarazione è in sintonia con la sentenza resa dalla Corte di giustizia nella causa Micheletti/Delegación de Gobierno en Cantabria (2), in cui essa ha dichiarato che la Spagna non poteva impedire al ricorrente di stabilirsi nel suo territorio rifiutando di riconoscere la sua cittadinanza italiana in base al rilievo che la sua prima cittadinanza era argentina.

La Dichiarazione prosegue: "Gli Stati membri possono precisare, a titolo d'informazione, quali sono le persone che devono essere considerate come propri cittadini ai fini perseguiti dalla

(2) Causa C-369/90, Racc. 1990, I - pag. 4239.

Comunità mediante una dichiarazione presentata alla Presidenza e, se necessario, possono modificare tale dichiarazione". Questa frase si ricollega ad una dichiarazione fatta dal governo del Regno Unito in ordine alla definizione del termine "cittadini" (3) ed alla dichiarazione del governo della Repubblica federale di Germania relativa alla definizione dei "cittadini tedeschi" (4).

IV. Attuazione della Parte II del Trattato CE

A. Il diritto di libera circolazione

L'articolo 8 A, paragrafo 1 del Trattato CE dispone che: "Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare ... liberamente sul territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso." Ispirandosi al principio fondamentale del divieto delle discriminazioni in base alla nazionalità, sancito dall'articolo 6 CE (ex articolo 7 CEE), l'articolo 8A ha inserito nell'ambito di una nozione nuova - quella di cittadinanza dell'Unione - in base alla quale i cittadini di uno Stato membro possono circolare liberamente anche se non appartengono alle categorie espressamente contemplate dal Trattato di Roma. In altri termini, questo diritto viene ormai riconosciuto a tutti i cittadini degli Stati membri in virtù del loro status di cittadini dell'Unione. Dato che attribuisce ai cittadini di uno Stato membro il diritto di circolare liberamente sul territorio di un altro Stato membro - nell'osservanza delle altre disposizioni pertinenti del trattato - l'articolo 8 A CE implica, in particolare, che non devono esistere controlli che eccedano quelli che ogni Stato membro può effettuare sui propri cittadini, tanto alle frontiere quanto in un qualsivoglia punto del suo territorio.

L'eliminazione dei controlli sulle persone alle frontiere interne degli Stati membri prevista dall'articolo 7A CE (ex articolo 8A CEE) può rivelarsi lo strumento più idoneo a garantire la libera circolazione all'interno dell'Unione.

L'idea di eliminare i controlli sulle persone alle frontiere interne della Comunità figurava già nel mandato impartito dal Consiglio europeo di Fontainebleau al comitato Adonnino ed era stata esaminata approfonditamente nella relazione di quest'ultimo. Poco dopo, questa idea venne accolta nell'Atto unico europeo il quale ha inserito nel trattato CEE l'articolo 8 A (che è diventato l'articolo 7 A del Trattato CE), il quale disponeva che il mercato interno venisse progressivamente instaurato nel corso di un periodo che scadeva il 31 dicembre 1992. Il mercato interno è definito dal successivo paragrafo 2 come "uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, secondo le disposizioni del presente trattato". Come la Commissione ha dichiarato nella sua comunicazione dell'8 maggio 1992 al Consiglio e al Parlamento sull'eliminazione dei controlli alle frontiere (5), questa disposizione si riferisce a tutte le persone, indipendentemente dalla loro nazionalità e dal fatto che siano economicamente attive (6).

(3) GU C 23 del 1983; questa dichiarazione sostituisce una dichiarazione precedente fatta all'atto della firma del Trattato di adesione.

(4) Dichiarazione allegata al Trattato di Roma.

(5) SEC (92) 877 def., pag. 10.

(6) Giova ricordare che il Parlamento ha promosso il 18 novembre 1993 un ricorso per carenza onde far constatare alla Corte di giustizia che la Commissione ha ommesso - violando il trattato - di presentare le proposte necessarie all'instaurazione della libera circolazione delle persone nel mercato interno in ottemperanza a quanto prescritto dall'articolo 7A del Trattato CE (causa C-445/93).

Si vedano anche le proposte recentemente presentate dalla Commissione per l'attuazione dell'articolo 100 C e per la revisione del progetto di Convenzione sull'attraversamento delle frontiere esterne (COM(93) 684).

B. Il diritto di soggiorno

L'articolo 8A, paragrafo 1 del trattato CE dispone quanto segue: "Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di soggiornare liberamente nel territorio degli altri Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso".

I cittadini degli Stati membri che svolgono un'attività lavorativa hanno il diritto di "prendere dimora" nello Stato di accoglienza a norma degli articoli 48, 52 e 59 del Trattato di Roma (vecchio testo). Questo diritto è stato esteso ai loro familiari dalla normativa che attua tali disposizioni, in particolare dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 1612/68 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità⁽⁷⁾, dalla direttiva del Consiglio 68/360 relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità⁽⁸⁾ e dalla direttiva 73/248 del Consiglio relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri all'interno della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi⁽⁹⁾. Altri provvedimenti attribuiscono inoltre ai pensionati il diritto di rimanere nello Stato membro ospitante⁽¹⁰⁾.

Nel 1979 la Commissione presentò al Consiglio una proposta di direttiva che conferiva un diritto di soggiorno a tutti i cittadini comunitari - e non, quindi, ai soli cittadini esercitanti un'attività economica - e ai membri delle loro famiglie. Questa idea, che ebbe l'autorevole avallo della relazione Adonnino, venne finalmente accettata nel 1990 e trovò veste normativa in tre distinte direttive: la direttiva 90/364/CEE del Consiglio relativa al diritto di soggiorno⁽¹¹⁾, la direttiva 90/365/CEE del Consiglio relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato l'attività professionale⁽¹²⁾ e la direttiva 90/366/CEE del Consiglio relativa al diritto di soggiorno degli studenti⁽¹³⁾. L'esercizio dei diritti conferiti da ciascuna di queste direttive è subordinato al possesso di due requisiti: la disponibilità di risorse adeguate e un'assicurazione contro le malattie.

La Corte di giustizia, accogliendo un ricorso del Parlamento europeo, ha annullato la terza delle tre direttive citate con sentenza del 7.7.1992; la Corte ha però dichiarato che i suoi effetti sono fatti salvi fino a che non sia entrata in vigore una nuova direttiva adottata su una base giuridica adeguata⁽¹⁴⁾. Questa nuova direttiva, fondata sull'articolo 7, è stata adottata dal Consiglio il 29.10.1993⁽¹⁵⁾ e recepisce, per l'essenziale, le disposizioni della direttiva 90/366/CEE.

(7) GU L 257 del 19.10.1968, pag. 1, modificato da ultimo dal regolamento (CEE) n. 2434/92, GU CE L 245 del 26.8.1992, pag. 1.

(8) GU L 257 del 19.10.1968, pag. 13.

(9) GU L 172 del 28.6.1973, pag. 14.

(10) Regolamento (CEE) n. 1251/70 della Commissione, GU L 142/70 pag. 30, direttiva del Consiglio 75/34/CEE, GU L 14/75 pag. 20.

(11) GU L 180 del 13.7.1990, pag. 26.

(12) GU L 180 del 13.7.1990, pag. 28.

(13) GU L 180 del 13.7.1990, pag. 30.

(14) Causa C-295/90, Parlamento/Consiglio, Racc. 1992, I - pag. 4193.

(15) Direttiva 93/96 (non ancora pubblicato)

Attualmente la libertà di soggiorno è disciplinata da un gran numero di regolamenti e di direttive; in sintonia con la nuova politica delle istituzioni comunitarie - che vogliono rendere la normativa comunitaria più trasparente e accessibile ai suoi cittadini - la Commissione intende proporre la codificazione di tali disposizioni.

Se è vero che il diritto dei cittadini degli Stati membri di soggiornare in un altro Stato membro era sancito dal diritto comunitario molto prima che entrasse in vigore il TUE, non è men vero che quest'ultimo ha fornito a tale libertà un nuovo fondamento concettuale innalzandola al rango di norma di un trattato (articolo 8 A, paragrafo 1 CE). Di conseguenza, il diritto di soggiorno è entrato nel novero delle libertà fondamentali garantite dal diritto comunitario e deve quindi essere interpretato estensivamente.

C. Diritti di voto alle elezioni municipali

L'articolo 8 B, paragrafo 1 CE, che attribuisce ai cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza il diritto di voto e di candidatura alle elezioni comunali di tale Stato è il frutto di una discussione politica che risale all'inizio degli anni '70.

Il vertice di Parigi del giugno 1974 incaricò un gruppo di lavoro di studiare le modalità dell'attribuzione di "diritti speciali" ai cittadini degli Stati membri. Tuttavia, nel 1975, quando la Commissione presentò un rapporto in cui proponeva, fra l'altro, di garantire il diritto di voto a livello comunale, la proposta non venne accolta favorevolmente dal Consiglio. L'iniziativa della Commissione venne però rilanciata dal Parlamento europeo che fra il 1977 e il 1983 continuò a fare pressioni a livello politico ⁽¹⁶⁾. Nel 1985, il comitato Adonnino raccomandò al Consiglio europeo di Milano di proseguire le discussioni sottolineando peraltro che gli Stati membri restavano competenti in tale materia. Accogliendo l'invito del Parlamento europeo ⁽¹⁷⁾, la Commissione presentò, nel 1986, una relazione sul diritto di voto alle elezioni comunali dei cittadini degli Stati membri della Comunità ⁽¹⁸⁾.

Il Parlamento chiese alla Commissione di agire rapidamente ⁽¹⁹⁾ ed essa presentò nel 1988 una proposta di direttiva sul diritto di voto dei cittadini degli Stati membri alle elezioni comunali dello Stato membro di residenza ⁽²⁰⁾. Dato che erano iniziati i lavori della Conferenza intergovernativa per la redazione del Trattato di Maastricht il Consiglio sospese l'esame di tale proposta.

Per consentire al Consiglio di rispettare il termine previsto dall'articolo 8 B del Trattato CE, la Commissione presenterà già all'inizio del 1994 la sua proposta per una direttiva intesa a dare attuazione all'articolo 8 B, paragrafo 1.

(16) Si veda la risoluzione sull'attribuzione di diritti speciali ai cittadini (GU C 299 del 12.12.1977, pag. 26), Relazione Macciocchi (GU C 184 dell'11.7.1983, pag. 28).

(17) Risoluzione del Parlamento europeo, GU C 345 del 31.12.1985, pag. 82.

(18) Bollettino delle Comunità europee, Supplemento 7/1986.

(19) Relazione Vetter, GU C 13 del 18.1.1988, pag. 33.

(20) GU C 246 del 20.9.1988, pag. 3, modificata nel 1989 (GU C 290 del 18.11.1989, pag. 4).

D. Diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo

L'articolo 8 B, paragrafo 2 del Trattato CE conferisce ai cittadini dell'Unione il diritto di partecipare alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiedono anche se non ne hanno la cittadinanza. Lo stesso articolo dispone che il Consiglio dovrà emanare, entro il 31 dicembre 1993, le disposizioni necessarie per consentire l'esercizio di tale diritto nella quarta elezione diretta del Parlamento europeo che si svolgerà nel giugno del 1994.

Prima che il TUE entrasse in vigore, la Commissione, su invito del Consiglio e del Parlamento, ha approvato, nella riunione del 23 giugno 1993, il progetto di una proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce le modalità per l'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità nello Stato membro di residenza ⁽²¹⁾. Alla fine di luglio 1993 questo documento di lavoro è stato trasmesso al Consiglio e al Parlamento e sulla sua base queste due istituzioni hanno iniziato, in via informale, i lavori relativi all'attuazione dell'articolo 8 B, paragrafo 2 del Trattato CE.

Data la grande varietà dei sistemi elettorali vigenti negli Stati membri e l'importanza politica della questione, i lavori informali in sede di Consiglio si sono rivelati estremamente difficili. Il Consiglio è tuttavia riuscito, nell'arco di poche settimane, a risolvere le principali difficoltà di carattere politico e a pervenire, nella sessione del 4 ottobre 1993, ad un accordo politico sull'intero testo del provvedimento. In definitiva, i lavori del Consiglio hanno confermato gli orientamenti politici che la Commissione aveva proposto nel progetto di direttiva.

Nella sua riunione del 27 ottobre 1993 la Commissione ha adottato la proposta formale di direttiva ⁽²²⁾. La proposta è intesa a facilitare ai cittadini interessati l'esercizio dei diritti di elettorato attivo e passivo sulla base dei seguenti orientamenti politici:

- una regolamentazione minima, nel senso che non vengono armonizzati in alcun modo i sistemi elettorali nazionali,
- il principio di non discriminazione tra cittadini e non cittadini,
- il principio secondo cui i cittadini dell'Unione sono liberi di scegliere lo Stato membro in cui intendono votare o intendono presentarsi come candidati,
- il divieto del doppio voto e della doppia candidatura,
- il "riconoscimento reciproco" delle norme relative all'incapacità e all'ineleggibilità.

Per tener conto della situazione particolare degli Stati membri in cui la percentuale dei cittadini di altri Stati membri supera il 20% del corpo elettorale, la Commissione ha proposto un regime derogatorio. La proposta prevedeva anche un regime derogatorio per gli Stati membri che accordano ai cittadini di altri Stati membri il diritto di votare per il loro Parlamento nazionale.

Il Parlamento europeo ha espresso parere favorevole sulla proposta della Commissione nella sessione plenaria del 17 novembre 1993 ed ha chiesto che venisse soppressa una disposizione riguardante la composizione delle liste dei candidati.

(21)SEC(93) 1021 def.

(22)COM(93) 534 def.

Il Consiglio, nella riunione del 6 dicembre 1993, ha adottato la direttiva nel testo proposto dalla Commissione. In ottemperanza all'articolo 17 del provvedimento, gli Stati membri devono provvedere al suo recepimento entro il 1° febbraio 1994. Prima delle elezioni europee del giugno 1994 la Commissione esprimerà una propria valutazione - come dispone l'articolo 16 della direttiva - sull'applicazione di quest'ultima nei singoli ordinamenti nazionali.

E. Protezione diplomatica e consolare

Prima ancora che il Trattato sull'Unione europea entrasse in vigore erano cominciati i lavori per la redazione delle "disposizioni necessarie" di cui alla seconda frase dell'articolo 8 C del Trattato CE. In seno al gruppo di lavoro "Affari consolari" della Cooperazione politica europea (CPE), il 241° comitato politico ha adottato, il 29 e il 30 marzo 1993, un documento intitolato "Direttive per la protezione dei cittadini di Stati membri della CE privi di rappresentanza da parte delle missioni CE nei paesi terzi".

Tali direttive, entrate in vigore il 1° luglio 1993, definiscono le condizioni in base alle quali i cittadini di uno Stato membro che non è rappresentato in uno Stato non comunitario possano rivolgersi alla missione diplomatica o consolare di un altro Stato membro per ottenerne assistenza ed eventualmente essere rimpatriati in circostanze quali decesso, incidente, attacco a mano armata, malattia grave o arresto.

La Presidenza ha informato, con nota verbale, le autorità di tutti gli Stati non comunitari dell'esistenza di queste direttive. Esse sono state diffuse nei singoli Stati membri tramite comunicati stampa emanati dai ministeri nazionali per gli Affari esteri e sono state trasmesse alle missioni della CE e alle delegazioni della Commissione.

È stato raggiunto un accordo nell'ambito della CPE sul formato comune per un "documento di viaggio di emergenza" che verrà rilasciato dalle missioni della CE per consentire al cittadino di effettuare un viaggio verso lo Stato di appartenenza, verso il paese dove risiede abitualmente o, in casi eccezionali, verso lo Stato di destinazione del richiedente. Il testo dovrebbe essere adottato tra breve con decisione del Consiglio.

F. Il diritto di petizione

L'esame, ad opera del Parlamento europeo, delle petizioni presentate dai cittadini, sia individualmente che in associazione con altri, è una prassi ormai consolidata, soprattutto da quando, il 1° gennaio 1987, venne istituita una commissione per le petizioni.

Prima dell'entrata in vigore del TUE, la sola fonte del diritto di petizione era il regolamento interno del Parlamento (artt. 128-130), che dettava i requisiti di ricevibilità delle petizioni e il procedimento per il loro esame. Un accordo interistituzionale del 12 aprile 1989 impegna la Commissione e il Consiglio a prestare al Parlamento la necessaria collaborazione per l'esame delle petizioni ⁽²³⁾.

Con riferimento a tale procedura, il Parlamento ha esaminato nel corso del tempo un volume crescente di petizioni che sono passate dalle 100 del 1983 alle 1 000 del 1993. In maggioranza esse riguardano la protezione dell'ambiente, la sicurezza sociale, il riconoscimento dei diplomi e i regimi fiscali.

(23) GU C 120 del 16.5.1989.

Circa la metà delle petizioni che il Parlamento dichiara ricevibili viene trasmessa alla Commissione la quale prepara delle comunicazioni per il Parlamento (600 nel 1992) ed indica, ove occorra, i rimedi esperibili per risolvere i problemi segnalati dagli autori della petizione. Quando vengano segnalate violazioni del diritto comunitario da parte dello Stato membro, la Commissione, nella sua veste di custode dei trattati, valuta se sia opportuno promuovere un procedimento di infrazione (24).

Gli articoli 8 D e 138 D del Trattato CE riconoscono il diritto di petizione ai cittadini dell'Unione e a ogni persona fisica o giuridica che abbia la sua residenza o la sede sociale in uno Stato membro. Il Parlamento europeo ha modificato il proprio regolamento interno per tenere conto di questa disposizione (artt. 156-158 del nuovo testo adottato nel settembre 1993).

Il fatto che il Trattato CE riconosca il diritto di petizione renderà certamente il cittadino europeo più consapevole di questo mezzo di tutela, sì che si avrà un aumento delle petizioni che affluiranno al Parlamento europeo. Ciò determinerà, più a valle, una maggior mole di lavoro per la Commissione, la quale è chiamata a garantire un esame rapido ed efficace delle petizioni che le saranno trasmesse dal Parlamento. La collaborazione istituita tra il Parlamento e la Commissione in questo ambito rappresenta una base positiva per i futuri sviluppi.

Inoltre, nel corso di un primo periodo di attuazione del TUE dovrà essere istituita una stretta connessione fra l'esame delle petizioni e quello delle denunce inoltrate al Mediatore nei casi di cattiva amministrazione, poiché la commissione per le petizioni ha esaminato per molti anni queste denunce, senza distinguerle dalle petizioni.

G. Accesso al Mediatore

L'istituzione del Mediatore (articoli 8D e 138E del Trattato CE) costituisce un presidio essenziale per la cittadinanza europea e per il rafforzamento del controllo democratico. Il Mediatore ha il compito di disporre indagini sui casi di cattiva amministrazione riscontrati nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, ad eccezione della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado quando agiscano nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali.

A norma dell'articolo 138E, paragrafo 4, il Parlamento europeo, sentito il parere della Commissione e con l'approvazione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata, fissa lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore.

Il 17 dicembre 1992 il Parlamento ha adottato un progetto di statuto del Mediatore sul quale la Commissione ha espresso il proprio parere il 26 aprile 1993, condividendo in larga misura i principi accolti dal Parlamento. Dopo numerose riunioni fra le tre istituzioni, nella conferenza del 25 ottobre 1993 è stato raggiunto un accordo interistituzionale formale. Successivamente il testo è stato adottato dal Parlamento il 17 novembre u.s. e dovrà essere approvato dal Consiglio; esso detta alcune disposizioni che disciplinano l'esercizio delle funzioni di Mediatore.

(24)Cfr. la Decima relazione generale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (COM(93) 320 def., pag. 8).

Vi si precisa, fra l'altro, che le istituzioni e gli organi comunitari sono tenuti a fornire al Mediatore tutte le informazioni che questi richieda loro e ad assicurargli l'accesso alla documentazione pertinente. Per opporvisi, essi possono invocare unicamente ragioni di riservatezza debitamente giustificate. Essi consentono l'accesso a documenti emananti da uno Stato membro dopo averne informato quest'ultimo ovvero, quando i documenti siano coperti da segreto, con il suo consenso. In entrambi i casi il Mediatore deve mantenere segreto il contenuto di tali documenti.

V. Conclusioni

Come si è detto all'inizio, qualsiasi tentativo di dare una valutazione globale del funzionamento delle nuove disposizioni sulla cittadinanza dell'Unione sarebbe prematuro visto il breve periodo in cui il TUE è stato in vigore. Ciò premesso, la Commissione non può non compiacersi dei progressi che sono stati realizzati soprattutto in relazione al diritto di soggiorno, ai diritti di voto alle elezioni del Parlamento europeo e allo statuto del Mediatore. La Commissione fa assegnamento sul sostegno delle altre istituzioni e degli Stati membri affinché le disposizioni della Parte II del Trattato CE vengano attuate ed applicate correttamente.

Nella relazione che si propone di presentare entro la fine del 1994 la Commissione riesaminerà le questioni illustrate nel presente documento.

ISSN 0254-1505

COM(93) 702 def.

DOCUMENTI

IT

06 16

N. di catalogo : CB-CO-93-754-IT-C

ISBN 92-77-63179-1

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee
2985 Lussemburgo