

## PARERI

## COMITATO DELLE REGIONI

104<sup>a</sup> SESSIONE PLENARIA DEL 28 E 29 NOVEMBRE 2013**Parere del Comitato delle regioni — Relazione 2013 sulla cittadinanza dell'Unione**

(2014/C 114/02)

## I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE

## IL COMITATO DELLE REGIONI

1. ricorda che, a prescindere dalle modalità di attribuzione della cittadinanza nazionale, la cittadinanza dell'Unione, oltre a costituire un elemento che permette alle diverse identità nazionali di convivere nell'UE coinvolgendo i cittadini nel processo di integrazione unionale, concorre altresì a consolidare la democrazia europea;
2. sottolinea che la libera circolazione è una condizione indispensabile per l'ulteriore sviluppo economico e politico dell'UE, che essa apre prospettive di lavoro e apprendimento per i cittadini dell'UE e rafforza i legami tra gli europei, ed è quindi un elemento centrale della cittadinanza dell'Unione;
3. sottolinea la necessità di concentrarsi anche sulla dimensione economica per garantire un'Europa economicamente forte, che sia in grado di rafforzare la dimensione sociale della cittadinanza, dato il crescente aggravarsi della crisi del debito e l'aumento della disoccupazione, che colpisce sempre di più i cittadini europei e in particolare i giovani;
4. tenuto conto della distanza che dichiarano di sentire i cittadini dell'UE rispetto al processo decisionale europeo, ribadisce che le decisioni vanno adattate nel modo più aperto possibile e al livello più vicino possibile ai cittadini;
5. è consapevole che gli enti regionali e locali, per la loro prossimità ai cittadini, sono nella posizione ideale per promuovere una migliore comprensione della cittadinanza europea, darle maggiore risalto ed evidenziare i vantaggi concreti che essa conferisce ai singoli individui;
6. sottolinea che, in questa fase di approfondimento dell'Unione economica e monetaria e, parallelamente, di discussioni sul rafforzamento dell'unione politica con la possibilità di rivedere i Trattati, è necessario che la maggiore integrazione vada di pari passo con una più grande legittimazione democratica.

**Quadro politico e giuridico della cittadinanza europea**

7. riconosce che una tappa fondamentale e altamente simbolica nella costruzione di un'identità europea e di una democrazia europea è stata l'introduzione, con il Trattato di Maastricht, della nozione di "cittadinanza dell'Unione", che è stata riconosciuta a tutti i cittadini degli Stati membri dell'Unione e, con l'adozione del Trattato di Amsterdam, considerata come complementare rispetto alla cittadinanza nazionale;
8. sottolinea inoltre che le novità normative introdotte dal Trattato di Lisbona hanno segnato un rafforzamento della cittadinanza europea, che va ad aggiungersi (e non semplicemente a completare) la cittadinanza nazionale senza tuttavia sostituirla. La cittadinanza europea non va intesa come espressione dei legami preesistenti che sottendono il corpo politico, ma come quadro normativo che trasforma la libertà di spostarsi da uno Stato all'altro in fondamento di diritti e non di esclusione;

9. rileva che, a vent'anni dall'introduzione, con il Trattato di Maastricht, dei diritti dei cittadini dell'Unione, tali diritti non sempre trovano riscontro nella realtà quotidiana. Questo fatto è stato confermato da una vasta consultazione pubblica sulla cittadinanza europea a cui hanno partecipato 12 000 cittadini dell'Unione fornendo esempi degli ostacoli burocratici con cui continuano a scontrarsi nell'esercizio, ad esempio, del diritto di libera circolazione<sup>(1)</sup>. Le ricerche condotte da Eurobarometro sui diritti del cittadino<sup>(2)</sup> e i diritti elettorali<sup>(3)</sup>, una serie di dialoghi diretti tra cittadini e rappresentanti politici nazionali ed europei e le molteplici domande sui diritti europei rivolte dal pubblico al servizio di informazione Europe Direct confermano che occorre fare di più in questo campo;
10. sottolinea che i diritti cui fa riferimento la relazione sono attribuiti dai Trattati UE ai cittadini dell'Unione europea, ma che molti di essi sono diritti fondamentali applicabili anche ai cittadini di paesi terzi;
11. osserva che il rapporto tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale rimane ambiguo. Da un lato, infatti, la cittadinanza europea dipende direttamente dalla cittadinanza nazionale, che costituisce il solo presupposto per l'acquisizione della cittadinanza dell'Unione come definita dal diritto nazionale applicabile. Questo aspetto della cittadinanza dell'UE ne limita il ruolo a fonte di diritti complementare rispetto alla cittadinanza nazionale. Dall'altro, tuttavia, la cittadinanza europea scinde il concetto di cittadinanza dallo Stato nazionale, sposta l'accento dall'integrazione dell'individuo nella comunità politica alla residenza, alla pari garanzia dei diritti individuali, politici e sociali e alla libera circolazione dell'individuo in quanto cittadino europeo;
12. sottolinea che l'acquisizione della cittadinanza di uno Stato membro e, tramite questa, della cittadinanza europea, può costituire un meccanismo basilare di integrazione dei cittadini di paesi terzi nelle società europee e, in quanto tale, deve essere sufficientemente accessibile agli immigrati che risiedono legalmente nell'Unione europea da lungo tempo. Il conferimento della cittadinanza a questi ultimi costituisce uno strumento fondamentale per la loro integrazione nelle società europee;
13. ricorda che già nel suo parere sulla Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione il Comitato delle regioni invitava l'UE a rendere più democratiche e trasparenti le proprie politiche e strutture decisionali. Chiedeva inoltre di istituire meccanismi in grado di favorire un dialogo politico interattivo e di mettere in pratica il principio della democrazia partecipativa;
14. prende atto che la Commissione traccia un bilancio delle iniziative realizzate finora e si adopera per tener fede alle sue promesse di promuovere la cittadinanza dell'Unione proponendo misure in 12 ambiti specifici;
15. osserva tuttavia che le sue proposte si riferiscono principalmente alla dimensione economica dell'UE e soltanto secondariamente alla dimensione politica e a quella sociale dell'integrazione europea. Ad esempio, la relazione non contiene proposte concrete e tangibili per il rafforzamento dei diritti dei malati e la fornitura di servizi sanitari transfrontalieri, la valorizzazione della multiculturalità, la promozione di un'Europa "più sociale" (ad esempio in materia di lotta alla povertà e all'esclusione sociale) e la progressiva costruzione di un'identità europea;
16. rileva che le azioni annunciate nella relazione sono a prima vista compatibili con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. È tuttavia indispensabile che la Commissione europea motivi in modo circostanziato ogni singola azione al momento della presentazione della proposta ufficiale, in quanto alcune singole proposte potrebbero richiedere un esame più approfondito (ad esempio il rilascio di documenti europei uniformi facoltativi). Inoltre, le misure previste non dovranno comportare oneri amministrativi ed economici eccessivi per le autorità nazionali e per gli enti regionali e locali interessati;
17. sottolinea che, in vista delle prossime elezioni europee, in programma nel 2014, la relazione andrà letta anche alla luce della recente comunicazione e della relativa raccomandazione della Commissione europea<sup>(4)</sup>. Tali documenti sono finalizzati al rafforzamento dei processi democratici e della democrazia rappresentativa all'interno dell'UE tramite la promozione della partecipazione alle elezioni europee;

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/eu-citizen-brochure\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/eu-citizen-brochure_it.pdf).

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_365\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf).

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_364\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_en.pdf).

<sup>(4)</sup> COM(2013) 126 final, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Prepararsi alle elezioni europee 2014: rafforzare la democrazia e l'efficienza* e C(2013) 1303 final, *Commission recommendation of 12.3.2013 on enhancing the democratic and efficient conduct of the elections to the European Parliament* (Raccomandazione della Commissione del 12 marzo 2013 sul rafforzamento della democrazia e dell'efficienza delle elezioni per il Parlamento europeo).

18. ricorda che il CdR è stato strettamente associato alla preparazione della relazione e che questa tiene conto dei risultati e delle raccomandazioni contenute in uno studio realizzato per conto del CdR sul ruolo degli enti locali e regionali nella promozione della cittadinanza dell'Unione e dei diritti dei cittadini europei <sup>(5)</sup>.

### **Le condizioni di effettività della cittadinanza**

19. propone di adottare misure in grado di garantire la formazione e l'educazione alla cittadinanza, l'acquisizione della capacità di esercitare liberamente e consapevolmente i diritti e di svolgere i doveri del cittadino, il rafforzamento della dimensione sociale della cittadinanza nel contesto della persistente crisi economica e il superamento dei diversi ostacoli che limitano l'esercizio del diritto alla libera circolazione da parte dei cittadini europei;

20. sottolinea quanto sia importante, in un mondo caratterizzato da una sempre maggiore mobilità, creare un autentico spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini <sup>(6)</sup> e osserva che è essenziale garantire che i cittadini dell'Unione possano esercitare senza ostacoli il diritto di circolare e di soggiornare liberamente in quanto si tratta del diritto, tra quelli conferiti dal Trattato UE, cui attribuiscono il maggior valore e che considerano il risultato più importante dell'integrazione europea. In questo senso, non basta creare dei diritti, occorre anche garantire che tutti i livelli di *governance* collaborino tra loro per assicurarne il libero esercizio da parte dei titolari.

### **Il ruolo degli enti regionali e locali**

21. rammenta che un'importante conclusione della Relazione 2010 è che le difficoltà incontrate dai cittadini dell'UE nell'esercizio dei loro diritti non sono dovute tanto a carenze legislative a livello europeo, quanto piuttosto a fattori legati alla trasposizione e all'applicazione della legislazione europea a livello nazionale. Alla luce di questo, ritiene che la relazione della Commissione non dedichi specifica attenzione al contributo che gli enti regionali e locali possono arrecare all'effettività e alla qualità della cittadinanza europea;

22. evidenzia che gli enti regionali e locali avranno un ruolo fondamentale da svolgere nei processi partecipativi che verranno messi in atto per realizzare un vero e proprio approccio "dal basso", che consenta ai cittadini di contribuire in modo incisivo alla definizione delle politiche UE intese a rendere effettivo l'esercizio dei loro diritti;

23. sottolinea la capacità degli enti locali e regionali di contribuire alla gestione dei problemi di circolazione e soggiorno dei cittadini europei nonché delle questioni riguardanti l'accoglienza degli immigrati, e riconosce che tali enti sono in grado di raggiungere gruppi che spesso presentano un ridotto grado di partecipazione al processo politico quali ad esempio i giovani e gli immigrati;

24. accoglie con favore la proposta della Commissione europea di creare uno strumento di formazione online per gli enti locali e regionali per colmare il deficit di informazione dei loro funzionari per quanto riguarda i diritti dei cittadini europei — deficit che spesso conduce a una cattiva informazione degli interessati e ostacola l'esercizio di tali diritti. Poiché i membri del CdR sono in una posizione che consente loro di conoscere le esigenze e le possibilità dei funzionari locali nelle regioni da cui provengono, il Comitato delle regioni è pronto a collaborare attivamente con la Commissione europea all'elaborazione e promozione di tale strumento negli Stati membri;

25. plaude alle nuove iniziative della Commissione volte ad eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti derivanti dalla cittadinanza dell'UE; allo stesso tempo, evidenzia che negli Stati membri permane una separazione tra le norme giuridiche applicabili e la realtà quotidiana dei cittadini, soprattutto nei contesti transfrontalieri, e che questo aspetto dovrebbe essere considerato con maggior attenzione.

### **Le dimensioni della cittadinanza dell'Unione <sup>(7)</sup>**

#### *Cittadinanza attiva*

26. ritiene che il rafforzamento della cittadinanza europea possa essere sostenuta dal potenziamento della partecipazione attiva dei cittadini alla vita delle comunità locali, e in particolare di quella dei giovani, la cui mobilità sul territorio dell'UE è maggiore rispetto ad altre categorie.

<sup>(5)</sup> Studio del Comitato delle regioni *Local and Regional Authorities Promoting EU Citizenship and Citizens Rights* (Gli enti locali e regionali e la promozione della cittadinanza europea e dei diritti che ne derivano), 2012. Una sintesi dello studio è disponibile all'indirizzo: <http://cor.europa.eu/it/events/forums/Pages/ey2013-toolkit.aspx>.

<sup>(6)</sup> Parere CdR 201/2009.

<sup>(7)</sup> Questa distinzione è stata proposta dal CdR nel suo parere sulla *Relazione sulla cittadinanza dell'UE 2010*, relatore: Roberto Pella (IT/PPE), CdR 355/2010 fin, e viene adottata anche nel presente progetto di parere.

*Cittadinanza sociale*

27. ritiene necessario rafforzare, a livello europeo, le iniziative a favore della cittadinanza sociale, in quanto l'accesso ai diritti sociali è legato in alcuni casi a criteri e requisiti degli Stati membri che pongono in essere profili discriminatori in contrasto con il principio di eguaglianza e di parità di trattamento previsto dal diritto dell'UE;
28. riconosce che la relazione della Commissione europea contiene alcune misure che rafforzano la cittadinanza sociale — ad esempio quella, positiva, di istituire un quadro di qualità per i tirocini — le quali tuttavia possono essere considerate valide solo a livello indicativo;
29. è decisamente favorevole all'effettivo rafforzamento del diritto di circolazione, particolarmente per quanto riguarda la mobilità dei giovani, dato il costante aumento della disoccupazione negli Stati membri.

*Cittadinanza civile*

30. evidenzia che occorre prendere ulteriori misure in questa direzione. Ad esempio, stando ai risultati dello specifico Eurobarometro <sup>(8)</sup>, soltanto la metà dei partecipanti era al corrente dell'esistenza e della portata dei poteri del Mediatore europeo, mentre pochi erano informati sul diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo <sup>(9)</sup>;
31. propone, a tal riguardo, che gli enti locali e regionali organizzino, con il sostegno dei fondi europei interessati, specifiche ed efficaci azioni di sensibilizzazione dei cittadini europei per quanto riguarda il Mediatore europeo e il diritto di rivolgere petizioni al Parlamento europeo.

*Cittadinanza politica*

32. fa osservare che la percentuale di affluenza alle urne nelle elezioni europee è diminuita continuamente dal 1979 fino ad arrivare al 43 % nel 2009 <sup>(10)</sup>. Questo fatto conferma la constatazione che i cittadini europei non si sentono ascoltati nel processo decisionale europeo (sentimento condiviso dal 68 % degli europei, stando a Eurobarometro);
33. mette l'accento sulle buone pratiche <sup>(11)</sup>, per cui gli enti locali e regionali possono, con il sostegno delle risorse europee previste per queste attività, organizzare programmi e campagne informative a livello locale e regionale per migliorare la consapevolezza, da parte degli abitanti, del loro diritto di votare e di candidarsi alle elezioni europee. Inoltre, essi possono svolgere un ruolo determinante nell'informazione e nella sensibilizzazione, in particolare nelle scuole e nelle università, preparando allievi e studenti all'esercizio attivo dei diritti elettorali;
34. insiste sulla necessità di continuare a rafforzare i diritti politici dei cittadini di paesi terzi e incoraggia gli Stati membri a non applicare regole particolarmente restrittive in materia di concessione della cittadinanza a soggetti provenienti da paesi terzi. In alcuni pareri emessi in passato, il CdR ha da un lato riconosciuto che i migranti che risiedono legalmente in uno Stato membro nutrono l'aspettativa di ottenere la cittadinanza dell'UE e dall'altro ha concluso che la partecipazione dei migranti legali al processo politico costituisce un fattore molto importante per favorirne l'integrazione nelle comunità locali;
35. invita tutti gli Stati membri a facilitare l'esercizio, da parte dei loro cittadini, del diritto di votare e di candidarsi alle elezioni nazionali indipendentemente dal fatto che soggiornino o si trovino sul territorio nazionale o meno. L'esercizio del diritto di libera circolazione all'interno dell'UE non deve tradursi in una perdita dei diritti politici;
36. ritiene che le condizioni siano ormai riunite per avviare o approfondire il dibattito sull'estensione del diritto di voto dei cittadini dell'UE anche alle elezioni regionali e politiche del paese di residenza, senza comunque pregiudicare la sovranità nazionale di ciascuno Stato membro (*jus domicilii*);

<sup>(8)</sup> Studio del CdR *Local and Regional Authorities Promoting EU Citizenship and Citizens Rights* (Gli enti locali e regionali e la promozione della cittadinanza europea e dei diritti che ne derivano), 2012. Una sintesi dello studio è disponibile all'indirizzo: <http://cor.europa.eu/it/events/forums/Pages/ey2013-toolkit.aspx>.

<sup>(9)</sup> Si veda l'articolo 227 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

<sup>(10)</sup> Studio del CdR *Local and Regional Authorities Promoting EU Citizenship and Citizens Rights* (Gli enti locali e regionali e la promozione della cittadinanza europea e dei diritti che ne derivano), 2012, pag. 10

<sup>(11)</sup> *Ibidem*, pag. 11.

37. sottolinea il dinamismo che può infondere il concetto di cittadinanza europea al processo di allargamento dell'UE, che non si riduce a un semplice processo di adeguamento economico e legislativo all'*acquis* europeo, bensì comporta anche la necessità di interventi politici intesi a rafforzare le strutture democratiche e lo stato di diritto nei paesi interessati all'adesione. La prospettiva della cittadinanza europea può mettere concretamente in risalto l'importanza di tali misure.

#### *Cittadinanza amministrativa*

38. ricorda nuovamente la necessità di procedere a livello locale e regionale ad interventi di semplificazione amministrativa che rendano effettivi i diritti di cittadinanza europea, in particolare la libertà di circolazione, e che eliminino tutte le pratiche dissuasive o altre forme di discriminazione oggi esistenti che comportano differenze di trattamento tra cittadini europei a seconda dello Stato membro di provenienza, soprattutto in materia di concessione del diritto di residenza. Muovendo dall'identificazione dei problemi che affrontano, gli enti locali e regionali devono essere capaci di fornire soluzioni adeguate;

39. riconosce che le misure annunciate dalla Commissione compiono qualche passo avanti in questa direzione. Dato che alcune di queste misure coinvolgono attivamente le amministrazioni locali <sup>(12)</sup>, è necessario valutarne l'impatto e prevedere un finanziamento degli interventi a partire dai fondi europei.

40. accoglie con favore le proposte della Commissione europea per facilitare il riconoscimento transfrontaliero dei certificati di conformità degli autoveicoli, nonché la proposta di armonizzare i requisiti per i controlli tecnici sugli stessi, che dovrebbe essere attuata prima possibile e in modo tale da garantire che i cittadini possano esercitare il loro diritto di circolare liberamente, anche rendendo più agevole il trasferimento dell'immatricolazione da uno Stato membro all'altro.

#### *Cultura della cittadinanza*

41. propone di potenziare le iniziative di collaborazione intese a promuovere l'informazione dei cittadini sul diritto di libera circolazione, come i gemellaggi tra città, le iniziative di cooperazione transfrontaliera, ecc.;

42. ribadisce <sup>(13)</sup> che, in vista delle elezioni europee del 2014, è molto importante sensibilizzare tutti i cittadini dell'UE ai loro diritti, soprattutto elettorali, nello Stato membro di residenza, ed agevolarne l'esercizio.

#### **Mezzi di finanziamento delle azioni, possibilità di messa in rete e opportunità di collaborazione**

43. sottolinea, alla luce del nuovo quadro finanziario pluriennale 2014-2020, l'importante impulso che possono dare i programmi Diritti fondamentali e cittadinanza e Europa per i cittadini al rafforzamento della cittadinanza europea e al sostegno delle attività intese a promuovere la conoscenza e l'applicazione della legislazione europea e delle politiche europee negli Stati membri;

44. chiede che venga adottato un approccio più semplice ed efficace in materia di finanziamento delle azioni relative ai programmi sulla cittadinanza dell'UE, con priorità meglio definite e coerenti con le scelte politiche, e che ci si concentri sulla diffusione dei risultati dei progetti per accrescerne la visibilità al fine di raggiungere gli obiettivi strategici e politici. Perché ciò si realizzi è necessaria la partecipazione degli enti locali e regionali alla programmazione delle relative azioni, specialmente per quanto riguarda la formazione e l'elaborazione dei programmi di lavoro annuali.

Bruxelles, 28 novembre 2011.

*Il presidente  
del Comitato delle regioni*

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

---

<sup>(12)</sup> Nella fattispecie, promuovere la disponibilità di dati mirati e accessibili sull'UE, mettendo a disposizione delle amministrazioni locali strumenti di formazione online e fornendo ai cittadini un'informazione facilmente accessibile al fine di aiutarli a risolvere i loro problemi.

<sup>(13)</sup> Si veda il parere *Rafforzare la cittadinanza dell'UE*, 2013.