

**Parere del Comitato europeo delle regioni — Relazione sulla cittadinanza dell'UE 2017**

(2018/C 164/04)

**Relatore:** Guillermo Martínez Suárez (ES/PSE), assessore alla presidenza della regione Asturie**Testo di riferimento:** Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Rafforzare i diritti dei cittadini in un'Unione di cambiamento democratico Relazione sulla cittadinanza dell'UE 2017

COM(2017) 30 final/2

**RACCOMANDAZIONI POLITICHE**

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

**Introduzione e contesto**

1. riconosce che, nel periodo di incertezza in cui si trova attualmente l'Unione europea, assume vitale importanza il rafforzamento del senso di appartenenza, della partecipazione e dell'avvicinamento dei cittadini al progetto di integrazione sviluppato nel corso degli ultimi sessant'anni. Il modello europeo continua a mostrare la sua attrattiva, ma il progresso per fare dei cittadini soggetti attivi in tutti gli ambiti (politico, sociale, economico e culturale) deve essere uno dei modi per infondere nuova linfa vitale al processo. In tale contesto la cittadinanza dell'UE, creata 25 anni fa con il trattato di Maastricht e concepita come uno status comune tutti gli Europei, può costituire uno strumento adeguato alla realizzazione delle suddette finalità;
2. in presenza di un processo di globalizzazione che crea sia rischi che opportunità per i cittadini, considera opportuno un rafforzamento dei loro diritti. In quest'ottica, accoglie con favore la riflessione avviata di recente dalla Commissione per affrontare la gestione del processo di globalizzazione assicurando la protezione e l'emancipazione dei cittadini europei attraverso lo sviluppo di politiche sociali solide, contribuendo a conseguire una convergenza verso l'alto del tenore di vita, nonché il necessario sostegno all'istruzione e alla formazione lungo tutto l'arco della vita, con una partecipazione particolare del settore privato; richiama in particolare l'attenzione sul ruolo dei fondi strutturali e di investimento europei per appoggiare tali misure in relazione alle regioni vulnerabili;
3. sottolinea la necessità di garantire il rispetto del principio dello Stato di diritto anche ai livelli locale e regionale, dato che è attraverso quei livelli che i cittadini percepiscono il suddetto principio; infatti, come ha sottolineato il Comitato <sup>(1)</sup>, i quasi 100 000 enti locali e regionali dell'UE, nei loro contatti con i cittadini e in tutta la loro diversità, si assumono gran parte della responsabilità dell'attuazione dei diritti e delle libertà fondamentali;
4. ribadisce, in linea con i suoi pareri riguardanti le precedenti relazioni sulla cittadinanza dell'UE, che non si deve trascurare la dimensione sociale, né le responsabilità particolari che incombono, nel suo ambito, agli enti regionali e locali. In quest'ottica, il Comitato accoglie con soddisfazione l'impegno, assunto dalle istituzioni nell'autunno 2017, di contribuire al conseguimento di una convergenza verso l'alto del tenore di vita, sottolinea la necessità di rispettare il principio di sussidiarietà nel quadro di un «pilastro europeo dei diritti sociali», e richiama l'attenzione sull'impatto del capitolo III di quest'ultimo (riguardante la protezione e l'inclusione sociale) sulle competenze degli enti locali e regionali; esso infatti contempla, tra l'altro, le misure relative alla protezione dei minori, all'assegnazione di un reddito minimo, all'inserimento delle persone con disabilità, all'accesso agli alloggi e ai servizi essenziali ecc. <sup>(2)</sup>. Il Comitato sottolinea che qualsiasi rafforzamento di tali diritti — come previsto dal documento — deve essere accompagnato da una valutazione d'impatto territoriale e da un'analisi della sussidiarietà e della proporzionalità per garantire che siano rispettate le competenze degli enti locali e regionali;

<sup>(1)</sup> Comitato delle regioni, RESOL-VI/020, *Lo Stato di diritto nell'UE da un punto di vista locale e regionale*, 122a sessione plenaria, 22 e 23 marzo 2017.

<sup>(2)</sup> Commissione europea, *Proposta di proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali*, Bruxelles, 26.4.2017, COM(2017) 251 final. Cfr. inoltre [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_it](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_it) (consultato il 15.05.2017).

5. profondamente preoccupato per le possibili implicazioni dell'uscita del Regno Unito dall'UE per i cittadini europei, considera assolutamente necessario garantire — con la dovuta chiarezza e nel pieno rispetto della certezza giuridica — i diritti dei cittadini europei e dei loro familiari residenti nel Regno Unito, nonché dei cittadini britannici che vivono negli Stati membri dell'UE, sulla base del principio di reciprocità; questa necessità dovrebbe essere oggetto di una particolare attenzione nei prossimi anni. In particolare, sarà imprescindibile che il futuro accordo preveda le necessarie garanzie efficaci, non discriminatorie e quanto più possibile ampie per salvaguardare i loro diritti, tra cui il diritto dei cittadini dell'UE di accedere alla residenza permanente nel Regno Unito e, viceversa, dei cittadini britannici nell'UE. Naturalmente, ai fini di una soluzione equa, tali diritti dovrebbero essere anche garantiti su base di reciprocità;

6. incoraggiato dall'atteggiamento mostrato dalle parti nel processo di negoziazione relativo alla suddetta questione, e interessato a ottenere informazioni quanto più possibile ampie, continue e aggiornate, ritiene che si debba fare in modo di individuare con precisione i beneficiari e i diritti di base da garantire, ivi compresi l'accesso e la fruizione di servizi di istruzione, sanitari e sociali, nonché assicurare la conservazione di determinate situazioni (Irlanda del Nord e Cipro) in cui vi potrebbero essere particolari ripercussioni sui diritti dei cittadini europei. Ritiene necessario, in tutte le fasi di tale processo e con la cooperazione degli enti locali e regionali, fornire informazioni più dettagliate alle persone interessate, nonché evitare qualsiasi forma di discriminazione o xenofobia nei loro confronti;

7. tenendo presente quanto precede, accoglie con particolare favore le proposte avanzate dalla Commissione europea nella sua relazione 2017 sulla cittadinanza dell'Unione e le giudica idonee ad affrontare una nuova tappa nel rafforzamento dei diritti dei cittadini europei, ritenendo tuttavia che il loro contenuto possa essere ulteriormente arricchito.

#### **Promozione dei diritti connessi alla cittadinanza dell'UE e dei valori comuni dell'Unione**

8. constata che i cittadini europei considerano gli enti locali e regionali come quelli degni di maggior fiducia e che i politici locali e regionali dovrebbero svolgere un ruolo molto più incisivo nel processo decisionale dell'UE, promuovendo il punto di vista dei cittadini;

9. ritiene che il lavoro dei suddetti enti sarà essenziale per portare avanti le proposte della Commissione concernenti la sensibilizzazione in materia di diritti dei cittadini. È necessario cercare il loro coinvolgimento in particolare per facilitare l'accesso immediato alle relative informazioni, dato che, per loro natura, sono le amministrazioni più vicine e accessibili ai cittadini. A questo proposito, sarebbe opportuno ottimizzare il ruolo dei centri di informazione *Europe Direct* al fine di sensibilizzare e informare i cittadini sui diritti garantiti loro dall'UE, sulle opportunità di finanziamento offerte dall'Unione, nonché sulle manifestazioni e sui seminari a tema europeo, fornendo anche i recapiti delle organizzazioni pertinenti;

10. è dell'avviso che il lavoro di sensibilizzazione dei cittadini debba essere rivolto in primo luogo ai giovani, che finora sono stati la fascia più colpita dalla crisi economica. La loro perdita di fiducia in un processo di integrazione e in uno status di cittadinanza che non garantisce pienamente il loro sviluppo personale e professionale merita una considerazione particolare. Le misure da adottare — rispetto alle quali svolgono un ruolo fondamentale gli enti locali e regionali — devono includere non solo la costituzione del Corpo europeo di solidarietà, ma azioni di ogni tipo (accesso al lavoro, mobilità, istruzione, sviluppo delle competenze ecc.), come richiesto dal Consiglio europeo del dicembre scorso;

11. quanto al rafforzamento del principio democratico, considera fondamentale il contributo degli enti locali in quanto ambito primario e immediato di espressione della democrazia rappresentativa per i cittadini europei. Il coinvolgimento degli enti locali e regionali nei dialoghi con i cittadini e nei dibattiti pubblici contribuisce altresì a promuovere la democrazia partecipativa e, pertanto, tali iniziative dovrebbero essere ulteriormente potenziate in futuro;

12. ritiene che gli enti locali e regionali debbano svolgere un ruolo importante anche nel garantire il diritto dei cittadini europei di soggiornare in un altro Stato membro, se essi forniscono servizi nell'ambito degli aiuti o delle prestazioni sociali. In ogni caso, la loro attività nel quadro della «cittadinanza sociale» deve essere improntata ai criteri stabiliti nel diritto europeo — e precisati dalla giurisprudenza — la cui conoscenza e diffusione sono particolarmente necessarie;

13. riconosce che l'attuazione della libertà di circolazione delle persone realizzata attraverso gli scambi turistici, culturali, accademici ed economici ha contribuito a creare una consapevolezza della cittadinanza europea e favorire la comprensione reciproca; raccomanda che, intensificando questi contatti, si rafforzi tra i cittadini europei un senso di unità. A ciò potrà contribuire in particolare la valorizzazione della nostra diversità culturale e del nostro patrimonio come riconosciuto dalle istituzioni europee, che difatti hanno designato il 2018 Anno europeo del patrimonio culturale; al riguardo, gli enti locali e regionali svolgono un ruolo chiave e sono attori strategici nelle azioni e iniziative che saranno promosse nel quadro di questo evento.

### Promozione e miglioramento della partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'UE

14. concorda sul fatto che una delle dimensioni fondamentali della cittadinanza, perché ne forma inoltre l'espressione più diretta, consiste nella partecipazione ai processi elettorali locali e regionali; sottolinea altresì che la partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo nel proprio paese di residenza costituisce anch'essa un'importante espressione dei diritti di cittadinanza europea, ma che lo svolgimento delle elezioni in base a regole che variano a seconda dello Stato è in contrasto con un approccio paneuropeo di partecipazione; invita pertanto ad accogliere le proposte del Parlamento a favore di una «europeizzazione della campagna elettorale» e l'idea di creare liste transnazionali per le elezioni degli eurodeputati;

15. avverte, tuttavia, che la partecipazione alle elezioni regionali non rientra tra i diritti garantiti dalla cittadinanza europea. Si tratta di una questione che richiederebbe una speciale procedura legislativa soggetta a votazione all'unanimità (articolo 25, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'UE) e che pertanto merita una riflessione più approfondita. Nel frattempo, si potrebbero invitare gli Stati membri a mettere a punto formule di partecipazione aperte ai cittadini dell'UE;

16. ritiene che il rafforzamento della partecipazione dei cittadini europei alle elezioni locali renda inevitabile l'adozione di diverse misure in stretta cooperazione con gli enti locali (diffusione delle informazioni, campagne di sensibilizzazione, semplificazione delle pratiche di registrazione elettorale ecc.). Nel contempo, vista la crescente partecipazione dei cittadini europei alle elezioni locali, occorre affrontare senza indugio la questione del diritto alla piena partecipazione politica delle persone con disabilità e della totale eliminazione degli ostacoli alla loro partecipazione eventualmente esistenti negli Stati membri. La questione, che esula dalle competenze degli enti locali e regionali, dovrebbe essere presa in considerazione dalla Commissione nel quadro delle sue proposte;

17. sottolinea che i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nell'UE dovrebbero anch'essi avere la possibilità di partecipare alla vita politica a livello locale e regionale, conformemente al diritto del paese di residenza;

18. ricorda che, dall'adozione del trattato di Lisbona, la partecipazione dei cittadini non si limita all'esercizio del diritto di voto, ma comporta il loro coinvolgimento nel processo democratico attraverso diverse forme di democrazia partecipativa. Ne consegue che gli enti locali e regionali devono concorrere alla generalizzazione e alla conoscenza, tra i cittadini europei, di queste nuove forme di partecipazione, integrandole nel loro modus operandi;

19. sottolinea che questi strumenti comprendono anche l'Iniziativa dei cittadini europei (ICE), la quale articola la dimensione finora più visibile della democrazia partecipativa all'interno dell'UE e può confermare la dimensione di un rapporto diretto tra il cittadino e il potere che coinvolge anche gli enti locali e regionali. Nella sua relazione, la Commissione traccia un quadro soddisfacente dei cinque anni della sua applicazione; è evidente però che occorre sviluppare ulteriormente questo strumento e renderlo di più facile utilizzo per sfruttarne appieno il potenziale democratico. Il CdR continuerà a seguire da vicino, con spirito critico, l'evoluzione dell'ICE e sta attualmente preparando le sue raccomandazioni per la proposta di revisione del regolamento (UE) n. 211/2011;

20. accoglie con favore la recente giurisprudenza del Tribunale generale relativa all'ICE, tendente a limitare l'ampio potere discrezionale della Commissione e a rafforzare le capacità dell'ICE stessa di incidere su tutti i tipi di procedure<sup>(3)</sup>; esorta pertanto a riformare il meccanismo al fine di garantire un'effettiva partecipazione dei cittadini ai processi politici e giuridici dell'UE.

### Semplificazione della vita quotidiana dei cittadini dell'Unione

21. fa notare che le amministrazioni locali e regionali devono gestire quotidianamente molte delle pratiche che i cittadini devono espletare, e sono spesso la prima amministrazione cui essi si rivolgono;

---

<sup>(3)</sup> Sentenza del Tribunale del 3 febbraio 2017 *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Commissione europea*, T-646/13, ECLI:EU:T:2017:59; sentenza del Tribunale del 10 maggio 2017 *Michael Efler e altri/Commissione europea*, T-754/14.

22. osserva però che i cittadini europei lamentano la mancanza di informazioni, la lentezza e la complessità di buona parte delle procedure amministrative necessarie per esercitare il loro diritto alla libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri. Queste critiche possono essere sintomatiche di una scarsa attenzione da parte dei poteri pubblici, compresi gli enti regionali e locali, per i suggerimenti, le aspettative e le necessità dei cittadini nei loro contatti con detti poteri. Sottolinea l'importanza di norme semplici e trasparenti al fine di consentire ai cittadini dell'UE di vivere in altri Stati membri e di partecipare pienamente alla vita sociale del paese in cui risiedono. Riconosce la necessità di applicare un approccio di governance multilivello, in cui tutti i livelli di governo dovrebbero collaborare per facilitare tale processo;

23. ritiene che le misure previste dalla Commissione in relazione alla creazione di uno «sportello digitale unico» dovrebbero coinvolgere non solo le amministrazioni nazionali, ma anche quelle regionali e locali, affrontando con un approccio globale questa prima tappa verso un necessario processo volto a semplificare e accelerare gli iter amministrativi; a suo avviso, pertanto, visto che il rafforzamento della cittadinanza europea, basata sui valori democratici sanciti all'articolo 2 del trattato sull'Unione europea, è direttamente legato al rispetto del principio di trasparenza da parte delle diverse amministrazioni pubbliche, sarebbe assai utile se le istituzioni dell'UE collaborassero con tali autorità e mettessero a loro disposizione gli strumenti tecnici e le risorse finanziarie del caso per garantire l'efficace attuazione dei principi di trasparenza e buona governance ai vari livelli della gestione pubblica europea, come pure spazi per lo scambio e la valutazione delle esperienze;

24. ricorda che soprattutto gli abitanti delle regioni frontaliere, proprio per via della loro posizione in prossimità della frontiera, si trovano ad affrontare quotidianamente ostacoli che impediscono loro di esercitare il proprio diritto alla libera circolazione. In particolare i lavoratori transfrontalieri incontrano numerosi ostacoli alla mobilità dovuti alla mancanza di coordinamento della legislazione dei rispettivi Stati membri nelle aree della sicurezza sociale, della fiscalità diretta e dei vantaggi fiscali, nonché della legislazione sul lavoro, che impediscono loro di esercitare il diritto di pari opportunità all'accesso al lavoro. La questione di ciò che significa o possa significare per questi abitanti essere cittadini dell'UE dovrebbe essere importante anche per l'UE stessa, perché è proprio in queste regioni europee di frontiera che viene data visibilità all'idea europea e ai valori comuni. Nelle regioni di frontiera e nella cooperazione transfrontaliera, la Commissione dovrebbe promuovere il dialogo, le iniziative e la partecipazione a livello transfrontaliero; dovrebbe inoltre incoraggiare gli Stati membri a migliorare il coordinamento delle loro legislazioni per tutelare i diritti degli abitanti delle regioni frontaliere;

25. osserva altresì che può essere opportuno tenere conto delle buone pratiche derivanti dalla partecipazione degli enti locali al programma sulle città intelligenti, la cui adozione può contribuire al miglioramento dei nuovi strumenti previsti dalla Commissione.

### **Rafforzamento della sicurezza e promozione della parità**

26. sottolinea che gli interventi degli enti locali e regionali assumono particolare importanza nel campo della promozione delle pari opportunità; a tale proposito, l'inclusione finanziaria costituisce un aspetto indispensabile della cittadinanza dell'UE, in quanto svolge un ruolo importante nella riduzione della povertà, nell'attenuazione delle disparità di reddito e nella promozione della crescita economica; gli enti locali e regionali dovrebbero pertanto creare partenariati per varare misure volte a prevenire e contrastare l'esclusione finanziaria e l'indebitamento eccessivo, prestando particolare attenzione ai cittadini più vulnerabili;

27. nel caso delle misure proposte per la lotta alla violenza di genere, considera essenziale promuovere il recepimento da parte degli Stati membri della direttiva 2011/99/UE, dare impulso alla loro partecipazione alla Convenzione di Istanbul e tenere conto del ruolo degli enti locali e regionali, data l'esistenza di programmi a livello locale o regionale relativi a questo ambito (orientamenti, gestione di centri di accoglienza delle vittime, sussidi o aiuti economici ecc.), nonché la naturale vicinanza alle vittime;

28. segnala che il ruolo dei suddetti enti risulta anche essenziale per quanto riguarda le azioni mirate a conciliare la vita professionale e familiare, attraverso misure di sostegno, orari scolastici ecc. A tale proposito, prende atto con soddisfazione delle proposte contenute nell'iniziativa legislativa presentata dalla Commissione in materia. Nell'ambito della facilitazione della vita familiare, sottolinea inoltre l'auspicabilità della promozione a livello europeo delle migliori pratiche e delle politiche sviluppate singolarmente da regioni ed enti locali nell'ambito del supporto ai nuclei familiari in difficoltà, specialmente quelli più numerosi;

29. sottolinea che nella promozione della parità assumono rilevanza anche le iniziative avviate a livello locale e regionale per contrastare le discriminazioni e affrontare la mancata accettazione sociale dei gruppi LGBTI;
30. ricorda l'importante ruolo svolto dagli enti locali e regionali nella promozione di misure di integrazione e partecipazione in condizioni di parità delle persone con disabilità. A tale proposito, sostiene il progetto relativo alla tessera europea della disabilità: uno strumento che consente alle persone con disabilità di godere di alcuni vantaggi specifici (specialmente nel campo della cultura, dei trasporti, del tempo libero e dello sport) in ciascuno dei paesi partecipanti;
31. per quanto riguarda gli interventi in relazione alle minoranze sinti/rom, nonché ad altre minoranze, sottolinea che il ruolo degli enti locali e regionali è fondamentale rispetto a questioni quali l'assistenza sociale, la scolarizzazione o gli alloggi;
32. osserva che le azioni proposte a favore della parità non prendono in considerazione le esigenze particolari dei giovani. Le difficoltà nell'accesso al lavoro o la precarietà dello stesso costituiscono elementi che ostacolano l'esercizio in condizioni di parità dei diritti umani e di cittadinanza a essi conferiti dai Trattati istitutivi e dalla Carta dei diritti fondamentali. In tale contesto, la disaffezione giovanile può trasformarsi in aperta ostilità nei confronti del progetto europeo, su istigazione di movimenti populistici e xenofobi, o nella radicalizzazione;
33. ritiene che l'innegabile miglioramento nella formazione della gioventù europea attraverso il crescente accesso ai programmi europei in materia di istruzione, formazione, gioventù e sport, unificati oggi nel quadro del programma Erasmus+, renda ancora più necessaria l'adozione di misure volte ad agevolare il loro passaggio dalla formazione al lavoro, permettendo ai giovani di acquisire competenze aggiuntive e migliorandone l'occupabilità, sia facendo tesoro delle iniziative già avviate dagli enti locali in materia (ad esempio tramite il Fondo sociale europeo) che attraverso una cooperazione più stretta tra i settori interessati, superando così la contraddizione per cui la generazione europea con la migliore istruzione è quella che incontra maggiori difficoltà nell'accesso all'occupazione di qualità. Il CdR sottolinea infine l'essenzialità della promozione dell'occupabilità giovanile nell'ottica del ravvicinamento dei giovani all'UE e ai suoi valori.

Bruxelles, 30 novembre 2017

*Il presidente*  
*del Comitato europeo delle regioni*  
Karl-Heinz LAMBERTZ

---