



Strasburgo, 6.12.2023
COM(2023) 931 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**A NORMA DELL'ARTICOLO 25 TFUE
sui progressi verso l'effettiva cittadinanza dell'UE 2020-2023**

Indice

1. INTRODUZIONE	3
2. PACCHETTO CITTADINANZA	4
3. CITTADINANZA DELL'UNIONE (ARTICOLO 20, PARAGRAFO 1, TFUE)	7
3.1. Introduzione	7
3.2. Sviluppi delle politiche	8
3.2.1. Rafforzare i diritti di cittadinanza dell'UE	8
3.2.2. Programmi di cittadinanza per investitori	9
3.3. Evoluzione della giurisprudenza	10
4. DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE IN BASE ALLA NAZIONALITÀ (ARTICOLO 18 TFUE)	12
4.1. Introduzione	12
4.2. Evoluzione della giurisprudenza	12
5. COMBATTERE LE DISCRIMINAZIONI FONDATE SUL SESSO, LA RAZZA O L'ORIGINE ETNICA, LA RELIGIONE O LE CONVINZIONI PERSONALI, LA DISABILITÀ, L'ETÀ O L'ORIENTAMENTO SESSUALE (ARTICOLO 19 TFUE)	13
5.1. Introduzione e sviluppi delle politiche	13
5.2. Evoluzione della giurisprudenza	20
6. DIRITTO DI CIRCOLARE E DI SOGGIORNARE LIBERAMENTE NEL TERRITORIO DEGLI STATI MEMBRI (ARTICOLO 20, PARAGRAFO 2, E ARTICOLO 21 TFUE)	21
6.1. Introduzione	21
6.2. Sviluppi delle politiche	22
6.2.1. Agevolare la libera circolazione	22
6.2.2. Sviluppi in materia di carte d'identità e titoli di soggiorno	24
6.2.3. Libera circolazione durante la pandemia di COVID-19	26
6.3. Evoluzione della giurisprudenza	28
7. DIRITTO DI VOTO E DI ELEGGIBILITÀ ALLE ELEZIONI COMUNALI E ALLE ELEZIONI DEL PARLAMENTO EUROPEO (ARTICOLO 20, PARAGRAFO 2, LETTERA B), E ARTICOLO 22 TFUE)	29
7.1. Introduzione	29
7.2. Sviluppi delle politiche	30

7.2.1.	Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo	30
7.2.2.	Potenziare la partecipazione democratica	32
7.3.	Evoluzione della giurisprudenza	38
8.	DIRITTO ALLA TUTELA DA PARTE DELLE AUTORITÀ DIPLOMATICHE O CONSOLARI (ARTICOLO 20, PARAGRAFO 2, LETTERA C), E ARTICOLO 23 TFUE)	38
8.1.	Introduzione	38
8.2.	Sviluppi delle politiche	39
8.3.	Evoluzione della giurisprudenza	39
9.	DIRITTO DI PRESENTARE PETIZIONI AL PARLAMENTO EUROPEO E DI RICORRERE AL MEDIATORE EUROPEO (ARTICOLO 20, PARAGRAFO 2, LETTERA D), E ARTICOLO 24, SECONDO, TERZO E QUARTO COMMA, TFUE)	39
9.1.	Introduzione	39
9.2.	Diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo	40
9.3.	Diritto di rivolgersi al Mediatore europeo	41
9.4.	Evoluzione della giurisprudenza	41
10.	INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI (ARTICOLO 24 TFUE; ARTICOLO 11, PARAGRAFO 4, TUE)	41
10.1.	Introduzione	41
10.2.	Sviluppi delle politiche	42
10.3.	Evoluzione della giurisprudenza	42
11.	CONCLUSIONI	43

1. INTRODUZIONE

Nel 2023 ricorreva il 30° anniversario dell'entrata in vigore del trattato di Maastricht, con il quale è stata istituita la cittadinanza dell'Unione europea (di seguito "**cittadinanza dell'UE**"). La presente relazione, elaborata sulla base dell'articolo 25 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)¹, fa parte di un pacchetto di misure sulla cittadinanza dell'UE volte a sviluppare e rafforzare i diritti derivanti da tale status, come previsto dal trattato.

In un'indagine Flash Eurobarometro del 2023 su cittadinanza e democrazia²,

- quasi nove intervistati su dieci (87 %) erano d'accordo sul fatto di sentirsi cittadini dell'UE, e più di sei su dieci (63 %) erano totalmente d'accordo;
- la percentuale di intervistati che hanno dichiarato di sentirsi cittadini dell'Unione europea era pari ad almeno l'80 % in tutti gli Stati membri;
- due terzi (66 %) degli intervistati avevano sentito l'espressione "cittadino dell'Unione europea" e ne conoscevano il significato; il 25 % aveva sentito l'espressione ma non era sicuro del significato, mentre il 9 % non l'aveva mai sentita;
- la metà (50 %) degli intervistati ha dichiarato di considerarsi ben informata sui diritti derivanti dall'essere cittadino dell'Unione europea, un terzo (33 %) non si considera molto informato e il 16 % non si considera affatto informato.

Una comunicazione chiara e completa è pertanto importante affinché i cittadini dell'Unione europea ("**cittadini dell'UE**") siano meglio informati in merito ai propri diritti, per individuare gli ambiti in cui sono stati compiuti progressi e dove permangono potenziali lacune nell'attuazione.

La presente relazione, la decima presentata a norma dell'articolo 25 TFUE, tratta tutti gli sviluppi pertinenti rispetto alla precedente relazione³. In primo luogo spiega in che modo si inserisce all'interno di un più ampio pacchetto sulla cittadinanza. Riesamina poi le disposizioni in materia di:

- cittadinanza dell'UE;
- non discriminazione;
- diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;

¹ A norma dell'articolo 25, primo comma, TFUE, la "*Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale, ogni tre anni, in merito all'applicazione delle disposizioni della presente parte. Tale relazione tiene conto dello sviluppo dell'Unione*".

² Flash Eurobarometro 528 su cittadinanza e democrazia.

³ Nel 2020 la Commissione ha adottato due diverse relazioni sulla cittadinanza dell'UE: la [comunicazione "Relazione sulla cittadinanza 2020"](#) (Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Relazione sulla cittadinanza 2020 – Rafforzare il ruolo dei cittadini e proteggere i loro diritti (COM(2020) 730 final) e una [relazione sui progressi a norma dell'articolo 25](#) (Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni a norma dell'articolo 25 del TFUE – Sui progressi verso l'effettiva cittadinanza dell'UE 2016-2020 (COM(2020) 731 final). La presente relazione riguarda in particolare il periodo dal 1° luglio 2020 al 30 agosto 2023. Per quanto possibile, contiene anche informazioni sugli sviluppi delle politiche e/o sull'evoluzione della giurisprudenza in seguito a tale data.

- diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza;
- diritto alla protezione consolare;
- diritto di petizione al Parlamento europeo;
- diritto di presentare denunce al Mediatore;
- iniziativa dei cittadini europei.

La relazione traccia un bilancio delle iniziative politiche intraprese dal 2020 delineando le misure adottate a livello dell'UE per rafforzare e promuovere i diritti di cittadinanza, i valori comuni e la partecipazione democratica dell'UE. Prende le mosse dalle questioni sollevate dai cittadini e da altri portatori di interessi nelle loro lettere e denunce e durante le riunioni con la Commissione, nonché dai commenti ricevuti sul portale "Di' la tua" della Commissione⁴.

L'allegato I contiene una panoramica dei progressi compiuti nell'attuazione delle azioni prioritarie specifiche annunciate nella comunicazione "Relazione sulla cittadinanza 2020"⁵ per il periodo 2020-2022.

La relazione illustra inoltre i principali sviluppi giuridici, comprese le sentenze più pertinenti della Corte di giustizia dell'Unione europea (di seguito "Corte") in questo settore. L'allegato II contiene una panoramica di tutta la giurisprudenza della Corte in materia.

2. PACCHETTO CITTADINANZA

Il rafforzamento dei diritti di cittadinanza dell'UE riflette gli impegni assunti negli orientamenti della presidente della Commissione europea per la Commissione 2019-2024⁶, in particolare l'impegno ad adoperarsi di più per coltivare, proteggere e rafforzare la nostra democrazia. Dal 2020 la Commissione ha presentato diverse nuove misure per promuovere i diritti di cittadinanza dell'UE, illustrate nella presente relazione.

Il 30° anniversario della cittadinanza dell'UE ricorda l'importanza dei diritti ad essa associati. La Commissione presenta pertanto un pacchetto sulla cittadinanza, volto a promuovere ulteriormente i diritti di cittadinanza dell'UE e a renderli più tangibili per i cittadini dell'UE. Oltre alla presente relazione, il pacchetto comprende le misure seguenti:

- una revisione della direttiva sulla tutela consolare;
- un aggiornamento degli orientamenti del 2009 sulla libera circolazione;
- una guida alla cittadinanza dell'UE;

⁴ Un invito a presentare contributi è stato pubblicato online tra il 14 giugno e il 12 luglio 2023 (https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13699-EU-Citizenship-Report-2023_it). Ha ricevuto 104 risposte, di cui l'88,46 % da parte di cittadini dell'UE e il 5,77 % da ONG.

⁵ Cfr. anche la nota 3: [comunicazione "Relazione sulla cittadinanza 2020"](#) (Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Relazione sulla cittadinanza 2020 – Rafforzare il ruolo dei cittadini e proteggere i loro diritti (COM(2020) 730 final).

⁶ [political-https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/43a17056-ebf1-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-it/format-PDF](https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/43a17056-ebf1-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-it/format-PDF).

- una guida alle buone pratiche elettorali per i cittadini con disabilità;
- un compendio delle prassi di voto elettronico e di altre pratiche in materia di TIC.

Come annunciato nella comunicazione "Relazione sulla cittadinanza 2020", la Commissione sta adottando una **proposta di modifica della direttiva sulla tutela consolare**⁷ per rafforzare il diritto dei cittadini dell'UE alla tutela consolare, soprattutto in situazioni di crisi⁸. La proposta si basa su esperienze recenti, quali i rimpatri durante la pandemia di COVID-19, la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina e l'evacuazione dei cittadini dell'UE dall'Afghanistan, dal Sudan e, di recente, da Israele e dalla Striscia di Gaza. Le modifiche proposte mirano a garantire che i cittadini dell'UE continuino a beneficiare della solidarietà dell'UE quando hanno bisogno di aiuto in un paese al di fuori dell'UE in cui il proprio paese di cittadinanza non possiede un consolato o un'ambasciata, ad esempio in caso di incidente o malattia grave, se sono vittime di reati o perdono i documenti di viaggio. La Commissione propone inoltre di migliorare la preparazione e la capacità di rispondere alle situazioni di crisi, in particolare utilizzando al meglio la rete globale delle delegazioni dell'UE.

La Commissione sta **aggiornando la sua comunicazione del 2009 concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE** ("direttiva sulla libera circolazione")⁹. Con tale riesame la Commissione mira ad agevolare la corretta applicazione della normativa in materia di libera circolazione in tutta l'UE, integrando la pertinente giurisprudenza della Corte pronunciata dal 2009 e fornendo chiarimenti su questioni specifiche affrontate dai cittadini e dalle amministrazioni nazionali. Gli orientamenti aggiornati tengono conto della diversità delle famiglie e aiutano pertanto tutti i membri (compresi i minori) di tutte le famiglie (comprese le famiglie arcobaleno¹⁰) a esercitare praticamente il diritto alla libera circolazione, in linea con la giurisprudenza della Corte (*cfr. anche la sezione 6.2.1*).

Nella comunicazione sul seguito da dare alla Conferenza sul futuro dell'Europa¹¹, la Commissione si è impegnata a mettere in atto iniziative per realizzare le proposte della Conferenza nel quadro delle sue competenze e conformemente ai trattati. Ha indicato che avrebbe valutato l'opportunità di intervenire in nuovi settori nel campo della democrazia europea, in particolare al fine di "rendere la cittadinanza europea più tangibile per i cittadini,

⁷ Direttiva (UE) 2015/637 del Consiglio, del 20 aprile 2015, sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi e che abroga la decisione 95/553/CE (*GU L 106 del 24.4.2015, pag. 1*, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/637/oj>).

⁸ COM(2023) 930. La proposta si basa inoltre sulle conclusioni della relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione e sull'applicazione della direttiva (UE) 2015/637 del Consiglio, del 20 aprile 2015, sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi e che abroga la decisione 95/553/CE ([COM\(2022\) 437 final](#)).

⁹ C 2023 931.

¹⁰ Cfr. ad esempio la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025 (COM(2020) 698 final).

¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Conferenza sul futuro dell'Europa - Dalla visione all'azione (COM(2022) 404 final).

anche rafforzando i diritti che ne derivano e fornendo al riguardo informazioni attendibili e facilmente accessibili".

La Commissione sta pertanto per presentare una "**Guida alla cittadinanza dell'UE**" per accrescere ulteriormente la consapevolezza della cittadinanza dell'UE tra i giovani (che iniziano a essere impegnati democraticamente) e i nuovi cittadini dell'Unione (ad esempio coloro che sono naturalizzati). La guida contribuirà a farli familiarizzare in modo semplice e accattivante con la storia, i valori, i diritti e le responsabilità alla base del loro status di cittadini dell'UE. Illustrerà inoltre i vantaggi della cittadinanza dell'UE e le opportunità che essa offre per l'impegno democratico. In tutta la guida si pone l'accento sul rispetto dell'Unione dei valori, con particolare attenzione ai diritti fondamentali, alla democrazia e allo Stato di diritto, nell'intento di rendere i diritti di cittadinanza dell'UE più tangibili per i cittadini dell'UE.

La partecipazione alle elezioni è una componente essenziale di una democrazia dinamica. Non si tratta soltanto del diritto di voto, ma anche dell'eleggibilità, della possibilità di aderire a un partito politico, di partecipare al processo elettorale in qualità di funzionario o osservatore elettorale e di accedere alle informazioni elettorali per sostenere l'espressione libera ed equa delle preferenze elettorali. Tutti i cittadini dovrebbero poter partecipare effettivamente alla vita politica dell'Unione europea.

Come annunciato nella strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030, la Commissione sta per pubblicare una "**Guida di buone pratiche elettorali negli Stati membri per la partecipazione dei cittadini con disabilità al processo elettorale**". È stata preparata in stretta cooperazione con gli Stati membri nel quadro della rete europea di cooperazione in materia elettorale e consultando diversi portatori di interessi attivi nel settore dei diritti delle persone con disabilità. La guida espone le varie misure adottate dagli Stati membri per affrontare gli ostacoli incontrati dai cittadini con disabilità nell'interazione con il contesto elettorale e per garantire che essi possano effettivamente esercitare i propri diritti elettorali. Sottolinea inoltre l'emergere di riferimenti comuni per l'organizzazione di elezioni accessibili.

Inoltre, nell'ambito delle misure annunciate nel piano d'azione per la democrazia europea, la Commissione ha elaborato un **compendio delle prassi di voto elettronico e di altre pratiche in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione** in cooperazione con gli Stati membri e il Consiglio d'Europa. Il compendio cerca anche di rispondere alle esigenze delle persone con disabilità, promuovendo l'accessibilità elettorale.

Tali azioni dovrebbero essere considerate complementari ad altre iniziative, come il piano d'azione per la democrazia europea, ma anche al futuro pacchetto per la difesa della democrazia.

Ciò assume particolare importanza in vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo nel giugno 2024. Rafforzare il ruolo dei cittadini dell'UE e garantire democrazie inclusive e pari opportunità nel contesto delle elezioni è essenziale per la Commissione, la cui legittimità democratica si basa, tra l'altro, sulla responsabilità dinanzi al Parlamento europeo eletto dai cittadini dell'UE, a norma dell'articolo 17, paragrafo 8, del trattato sull'Unione europea. I diritti

democratici ed elettorali di tutti i cittadini dell'UE devono essere rispettati e attuati correttamente.

3. CITTADINANZA DELL'UNIONE (ARTICOLO 20, PARAGRAFO 1, TFUE)

3.1. Introduzione

L'articolo 20 TFUE stabilisce che chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro è anche cittadino dell'UE. La cittadinanza dell'UE è complementare alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce¹².

Come indicato nell'introduzione, per la stragrande maggioranza i cittadini si sentono cittadini dell'UE. Dall'indagine Eurobarometro 2023 su cittadinanza e democrazia emerge inoltre che il 93 % degli intervistati è consapevole di godere contemporaneamente della cittadinanza dell'UE e di quella del proprio paese di residenza. Maggioranze lievemente inferiori sono consapevoli del fatto che i cittadini degli Stati membri non devono presentare domanda per diventare cittadini dell'UE (74 %) e che non possono rinunciare alla cittadinanza dell'UE (67 %). Tuttavia quasi due terzi degli intervistati (64 %) non si sentono ben informati su cosa fare in caso di mancato rispetto dei propri diritti di cittadini dell'UE. Poco più di un terzo (35 %) si sente invece abbastanza ben informato (31 %) o molto ben informato (4 %).

Nel 2023 il Parlamento europeo ha pubblicato uno studio sui cittadini dell'UE che vivono nel Regno Unito per esaminare il loro atteggiamento nei confronti dell'UE e della cittadinanza dell'UE¹³. Dai risultati si evince che i cittadini dell'UE che vivono nel Regno Unito presentano mediamente un maggiore interesse e hanno un atteggiamento più positivo nei confronti dell'UE rispetto alla popolazione generale dell'UE. Tale visione positiva si riflette anche in un forte senso di appartenenza alla cittadinanza dell'UE, in quanto l'83 % degli intervistati afferma di sentirsi cittadino dell'UE.

Durante il periodo di riferimento, la Commissione ha trattato 109 denunce ed oltre 70 lettere/domande di singoli cittadini relative alla cittadinanza dell'UE. Le denunce riguardavano, ad esempio, la doppia cittadinanza o i tempi di gestione delle domande di cittadinanza. 37 delle denunce riguardavano l'impatto dell'accordo di recesso UE-Regno Unito sui diritti di cittadinanza (*cfr. anche la sezione 6.2.1*). La Commissione ha inoltre trattato 10 interrogazioni e tre petizioni presentate dal Parlamento europeo sulla cittadinanza dell'UE, principalmente riguardanti i "programmi di cittadinanza per investitori" (*cfr. anche la sezione 3.2.2*).

¹² Inoltre il titolo V della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce una serie di diritti fondamentali che si applicano ai cittadini dell'UE, quali il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali e il diritto ad una buona amministrazione (articoli 39, 40 e 41 della Carta). Tali diritti si applicano sempre alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione e agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione (articolo 51 della Carta).

¹³ <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2023/eu-citizens-in-uk-2023-report-en.pdf>.

I cittadini dell'UE possono altresì presentare domande al centro di contatto Europe Direct (EDCC)¹⁴ della Commissione che fornisce informazioni generali sull'UE e consigli sui diritti dei cittadini dell'UE. Tra il 2021 e il 2023 l'EDCC ha risposto a 646 domande sulla cittadinanza dell'UE¹⁵.

3.2. Sviluppi delle politiche

3.2.1. Rafforzare i diritti di cittadinanza dell'UE

Nel febbraio 2019 il Parlamento europeo ha adottato una "Risoluzione sull'applicazione delle disposizioni del trattato relative alla cittadinanza dell'Unione", in cui raccomanda di sensibilizzare i cittadini dell'UE in merito ai loro diritti e di consolidare ulteriormente i diritti specifici e le libertà specifiche dei cittadini. Nel maggio 2022 la relazione finale sulla Conferenza sul futuro dell'Europa (*cf. anche la sezione 7.2.2*) ha suggerito diverse azioni nel settore dei diritti di cittadinanza finalizzate, tra l'altro, a rendere "i valori europei tangibili per i cittadini dell'UE" e a rafforzare la cittadinanza europea attraverso uno "statuto della cittadinanza europea"¹⁶.

Come illustrato in precedenza, tenendo fede al proprio impegno a rendere la cittadinanza dell'UE più tangibile per i cittadini¹⁷, la Commissione sta pertanto per presentare una "**Guida alla cittadinanza dell'UE**".

Per promuovere fin da subito l'educazione alla cittadinanza dell'UE, per il nuovo periodo di finanziamento di Erasmus+ le **azioni Jean Monnet** sono state estese ad "altri livelli di istruzione e formazione". Nell'ambito della nuova componente "Jean Monnet per le scuole", i bandi Erasmus+ del 2021 e del 2022 hanno avviato diverse attività volte a offrire formazione agli insegnanti su questioni relative all'UE e a sostenere meglio l'apprendimento sull'UE nell'istruzione primaria, secondaria e professionale. La Commissione europea ha inoltre varato il kit di strumenti didattici per le scuole secondarie "La democrazia dell'UE in azione - Di' la tua con l'iniziativa dei cittadini europei"¹⁸, al fine di consentire ai giovani di sviluppare le conoscenze e le competenze necessarie per essere cittadini attivi dell'UE. **Erasmus+ e il Corpo europeo di solidarietà**, i due programmi faro dell'UE a sostegno dei giovani, continuano a rafforzare l'identità europea e la cittadinanza attiva tra i giovani attraverso attività professionali, di volontariato e di formazione.

Nell'inverno 2023 la Commissione conduce una **campagna di comunicazione per celebrare il 30° anniversario della cittadinanza dell'UE**, per accrescere ulteriormente la

¹⁴ https://europa.eu/european-union/contact_it.

¹⁵ Fino al 1° luglio 2023.

¹⁶ https://conference-delegation.europarl.europa.eu/cmsdata/267095/Report_IT.pdf. La richiesta di uno "statuto della cittadinanza europea" è stata ribadita più di recente, ad esempio nella relazione della commissione AFCC sul parlamentarismo, la cittadinanza europea e la democrazia (2023/2017 (INI)).

¹⁷ Nella sua comunicazione sul seguito da dare alla Conferenza sul futuro dell'Europa, la Commissione si è impegnata a mettere in atto iniziative per realizzare le proposte della Conferenza nel quadro delle sue competenze e conformemente ai trattati. Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Conferenza sul futuro dell'Europa - Dalla visione all'azione (COM(2022) 404 final).

¹⁸ [Kit di strumenti didattici sull'ICE \(europa.eu\)](#).

consapevolezza e la comprensione tra i cittadini dell'UE in merito ai loro diritti e per mettere in evidenza le tappe fondamentali relative alla cittadinanza dell'UE raggiunte negli ultimi 30 anni. La campagna comprende un evento online¹⁹ e una campagna mirata sui social media in alcuni paesi prioritari, in cui i giovani cittadini non si sentono ben informati in merito ai propri diritti di cittadinanza dell'UE²⁰. Contraddistinta dal motto "Move, Vote, Speak up", la campagna porta avanti attività di sensibilizzazione dedicate in particolare al diritto di circolare e soggiornare in un altro Stato membro, al diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali e al diritto di partecipare a un'iniziativa dei cittadini europei.

Inoltre la comunicazione della Commissione "Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale"²¹, del 9 marzo 2021, ha presentato la prospettiva di un'Europa trasformata digitalmente entro il 2030, in linea con i valori europei. Ne è scaturita una decisione²² del Consiglio e del Parlamento europeo che definisce una serie di impegni per plasmare la trasformazione digitale dell'UE sulla base di finalità e obiettivi generali, tenendo conto della **dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale**²³, firmata il 15 dicembre 2022 dai presidenti della Commissione, del Parlamento europeo e del Consiglio. La decisione sul decennio digitale e la dichiarazione sui diritti e i principi digitali²⁴ illustrano l'impegno dell'UE a favore di una trasformazione digitale sostenibile e sicura che metta al centro le persone, in linea con i valori e i diritti fondamentali dell'UE. Ciò riveste particolare importanza al fine di garantire che i cittadini acquisiscano le competenze digitali necessarie per partecipare al processo democratico a tutti i livelli (*cfr. anche la sezione 7.2.2*). Il 27 settembre 2023 è stata adottata la relazione 2023 sullo stato del decennio digitale, la prima che fa un bilancio dei progressi compiuti dall'UE verso una trasformazione digitale efficace, come indicato nel programma strategico per il decennio digitale 2030²⁵.

3.2.2. Programmi di cittadinanza per investitori

Se da un lato spetta a ciascuno Stato membro definire i modi di acquisizione e perdita della cittadinanza, dall'altro il riconoscimento della cittadinanza di uno Stato membro determina anche il riconoscimento della cittadinanza dell'UE e dei diritti che ne derivano, esercitabili in tutta l'UE. Le norme degli Stati membri in materia di cittadinanza devono pertanto rispettare il diritto dell'Unione²⁶. La Commissione ritiene che la concessione della cittadinanza dell'UE in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati senza alcun legame effettivo con lo Stato membro interessato non sia compatibile con il principio di leale cooperazione e con il concetto di cittadinanza dell'UE.

¹⁹ L'evento "30 years of EU citizenship rights" (30 anni di diritti di cittadinanza dell'UE) si è svolto online il 28 novembre.

²⁰ I paesi prioritari sono Belgio, Cipro, Danimarca, Grecia, Spagna, Francia, Croazia e Lettonia.

²¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale (COM(2021) 118 final).

²² Decisione (UE) 2022/2481 che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030.

²³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_22_452.

²⁴ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/library/european-declaration-digital-rights-and-principles>.

²⁵ [Relazione sullo stato del decennio digitale 2023 - Plasmare il futuro digitale dell'Europa \(europa.eu\)](https://europa.eu/relazione-sullo-stato-del-decennio-digitale-2023-plasmare-il-futuro-digitale-dell-europa)

²⁶ Sentenza del 18 gennaio 2022, *Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation)*, C-118/20, EU:C:2022:34, punto 37 e giurisprudenza ivi citata.

Il 20 ottobre 2020 la Commissione ha avviato **procedure di infrazione** nei confronti di due Stati membri a causa dei loro programmi di cittadinanza per investitori²⁷. Da allora uno Stato membro ha sospeso il suo programma²⁸.

Poiché l'altro Stato membro non ha risposto in modo soddisfacente alle preoccupazioni sollevate dalla Commissione, il 29 settembre 2022²⁹ la Commissione ha deciso di **deferirlo alla Corte di giustizia dell'Unione europea per il suo programma di cittadinanza per investitori**.

Nel marzo 2022 la Commissione ha adottato una **raccomandazione relativa alle misure immediate nel contesto dell'invasione russa dell'Ucraina in relazione ai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori**³⁰. La raccomandazione ha ribadito che gli Stati membri devono abrogare immediatamente i programmi di cittadinanza per investitori vigenti e svolgere verifiche rigorose per far fronte ai rischi posti dai programmi di soggiorno per investitori, anche alla luce dell'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina. Gli Stati membri interessati dovrebbero valutare se revocare la cittadinanza precedentemente concessa a cittadini russi o bielorusi soggetti a sanzioni o che sostengono in modo significativo la guerra in Ucraina. Nella loro valutazione gli Stati membri interessati devono tenere conto dei principi stabiliti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea per quanto riguarda la perdita della cittadinanza dell'UE.

3.3. Evoluzione della giurisprudenza

Dal 2020 al 2023 la Corte ha emesso diverse sentenze fondamentali relative alla cittadinanza dell'UE. Le cause riguardavano, ad esempio, la perdita della cittadinanza dell'UE a causa della perdita della cittadinanza di uno Stato membro.

Le tre cause *Silver e a. contro Consiglio*³¹, *Shindler e a. contro Consiglio*³² e *David Price contro Consiglio*³³ sono particolarmente interessanti per quanto riguarda i cittadini britannici che hanno perso i loro diritti di cittadini dell'UE a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione. I tre ricorsi sono stati presentati separatamente dinanzi alla Corte da cittadini britannici che hanno tentato di contestare l'accordo di recesso UE-Regno Unito e la decisione del Consiglio relativa alla conclusione di tale accordo, sostenendo, in particolare, che tali atti

²⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1925. La Commissione ha ritenuto che, istituendo e gestendo programmi di cittadinanza per investitori che offrono la cittadinanza in cambio di pagamenti e investimenti predeterminati, i due Stati membri siano venuti meno agli obblighi loro incombenti ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE e dell'articolo 20 TFUE.

²⁸ La procedura di infrazione è attualmente nella fase di parere motivato.

²⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_22_5422. Il deferimento alla Corte è avvenuto il 21 marzo 2023 (causa C-181/23).

³⁰ Raccomandazione della Commissione del 28.3.2022 relativa alle misure immediate nel contesto dell'invasione russa dell'Ucraina in relazione ai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori (C(2022) 2028 final).

³¹ Sentenza della Corte (Ottava Sezione) del 15 giugno 2023, *Silver e a. contro Consiglio*, [C-499/21 P](#), EU:C:2023:479.

³² Sentenza della Corte (Ottava Sezione) del 15 giugno 2023, *Shindler e a. contro Consiglio*, [C-501/21 P](#), EU:C:2023:480.

³³ Sentenza della Corte (Ottava Sezione) del 15 giugno 2023, *David Price contro Consiglio*, [C-502/21 P](#), EU:C:2023:482.

li avevano privati dei diritti che essi avevano esercitato e acquisito in quanto cittadini dell'UE. La Corte ha respinto tali ricorsi e ha confermato che la perdita dello status di cittadino dell'UE e, in via di conseguenza, quella dei diritti connessi a tale status era una conseguenza automatica unicamente della decisione sovranamente assunta dal Regno Unito di recedere dall'UE, e non dell'accordo sul recesso o della decisione del Consiglio.

Anche la sentenza *JY contro Wiener Landesregierung*³⁴ è degna di attenzione in quanto tratta il rapporto tra la cittadinanza degli Stati membri e la cittadinanza dell'UE. La causa si basa su due sentenze precedenti, *Rottmann*³⁵ e *Tjebbes*³⁶, in cui la Corte si era trovata ad affrontare la questione relativa all'eventuale imposizione da parte del diritto dell'Unione di limiti alla competenza delle autorità nazionali che revocano la cittadinanza di uno Stato membro in situazioni in cui è perso anche lo status di cittadino dell'UE. Nella causa JY, una cittadina estone ha rinunciato volontariamente alla cittadinanza estone dopo aver ottenuto garanzie che le sarebbe stata concessa la cittadinanza austriaca al momento della rinuncia ad altre cittadinanze. Tuttavia, a causa di diversi illeciti amministrativi, l'autorità austriaca competente ha in un secondo momento revocato la garanzia di concessione della cittadinanza austriaca. La Corte ha confermato che la perdita dello status di cittadino dell'UE rientra, per la sua natura e le sue conseguenze, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione qualora la garanzia di concessione della cittadinanza di un altro Stato membro sia revocata con l'effetto di impedire a tale persona di recuperare lo status di cittadino dell'UE. Sebbene gli Stati membri abbiano competenza esclusiva a stabilire norme per l'acquisizione o la perdita della cittadinanza, le autorità dello Stato membro di naturalizzazione devono tener conto del principio di proporzionalità sancito dal diritto dell'Unione quando intendono revocare una garanzia precedentemente prestata relativa alla concessione della cittadinanza dello Stato membro ospitante. Nel caso di specie, la Corte ha confermato che il principio di proporzionalità non è soddisfatto qualora una simile decisione di revoca sia motivata da infrazioni di natura amministrativa al codice della strada, che, secondo il diritto nazionale applicabile, danno luogo a una mera sanzione pecuniaria.

Queste e altre cause relative alla cittadinanza dell'UE sono illustrate più dettagliatamente nell'allegato II.

³⁴ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 18 gennaio 2022, *JY contro Wiener Landesregierung*, C-118/20, EU:C:2022:34.

³⁵ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 2 marzo 2010, *Janko Rottmann contro Freistaat Bayern*, C-135/08, EU:C:2010:104.

³⁶ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 12 marzo 2019, *M.G. Tjebbes e a. contro Minister van Buitenlandse Zaken*, C-221/17, EU:C:2019:189.

4. DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE IN BASE ALLA NAZIONALITÀ (ARTICOLO 18 TFUE)

4.1. Introduzione

L'articolo 18 TFUE³⁷ vieta ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità nell'ambito di applicazione dei trattati. Secondo l'indagine Eurobarometro 2023 su cittadinanza e democrazia, il 77 % degli intervistati è consapevole del fatto che, durante la permanenza in un altro Stato membro, i cittadini dell'UE hanno il diritto di essere trattati allo stesso modo dei cittadini di tale Stato membro.

4.2. Evoluzione della giurisprudenza

Nel periodo oggetto della presente relazione, la Corte ha emesso tre sentenze fondamentali relative alla non discriminazione dei cittadini dell'UE in base alla nazionalità.

*Generalstaatsanwaltschaft München contro S.M*³⁸ e *Generalstaatsanwaltschaft Berlin contro BY*³⁹ vertevano sull'interazione tra le norme nazionali che ostano all'extradizione dei cittadini dello Stato membro ospitante e il principio dell'UE di non discriminazione in base alla nazionalità. Le cause riguardavano domande di estradizione presentate da paesi terzi, nel primo caso ai fini dell'esecuzione di una pena detentiva e nel secondo ai fini di un'azione penale. La Corte ha concluso che, qualora norme nazionali sull'extradizione introducano una differenza di trattamento tra i cittadini di uno Stato membro e gli altri cittadini dell'UE che risiedono in tale Stato membro, lo Stato membro interessato deve valutare se esista una misura alternativa all'extradizione meno lesiva per l'esercizio della libera circolazione da parte del cittadino dell'UE.

*OE contro VY*⁴⁰ riguardava i requisiti in materia di residenza che uno Stato membro può adottare affinché le proprie autorità giurisdizionali siano competenti in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e se tali requisiti possano differire da quelli applicabili ai propri cittadini. La Corte ha concluso che periodi minimi di residenza differenziati, a seconda che l'attore sia o meno cittadino di tale Stato membro, sono giustificabili alla luce della necessità di determinare un collegamento effettivo con lo Stato membro.

Queste cause sono illustrate in maggior dettaglio nell'allegato II.

³⁷ Cfr. anche l'articolo 21, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali, secondo cui "[n]ell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità".

³⁸ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 dicembre 2022, *Generalstaatsanwaltschaft München contro S.M.*, [C-237/21](#), EU:C:2022:1017.

³⁹ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 17 dicembre 2020, *Generalstaatsanwaltschaft München contro BY*, [C-398/19](#), EU:C:2020:1032.

⁴⁰ Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 10 febbraio 2022, *OE contro VY*, [C-522/20](#), EU:C:2022:87.

5. COMBATTERE LE DISCRIMINAZIONI FONDATE SUL SESSO, LA RAZZA O L'ORIGINE ETNICA, LA RELIGIONE O LE CONVINZIONI PERSONALI, LA DISABILITÀ, L'ETÀ O L'ORIENTAMENTO SESSUALE (ARTICOLO 19 TFUE)

5.1. Introduzione e sviluppi delle politiche

L'articolo 19 TFUE stabilisce che l'UE può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale⁴¹.

Dal 2020 la Commissione ha proposto varie nuove misure in materia di uguaglianza e di lotta alla discriminazione.

La Commissione ha conseguito diversi obiettivi fondamentali della sua **strategia per la parità di genere 2020-2025**⁴², che definisce gli obiettivi politici e le azioni in tale ambito. L'obiettivo della strategia è costruire un'Europa in cui donne e uomini, ragazze e ragazzi, in tutta la loro diversità, siano uguali, possano perseguire le loro scelte di vita, possano realizzarsi in un'economia basata sulla parità di genere e svolgere in pari misura ruoli dirigenziali nelle nostre società. Nel marzo 2023 la Commissione ha pubblicato la sua relazione annuale sulla parità di genere⁴³, sottolineando i risultati conseguiti dall'UE nei cinque settori chiave contemplati dalla strategia.

Nel giugno 2023 la Commissione ha portato a termine l'adesione dell'UE alla convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la **violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica** ("convenzione di Istanbul"). L'UE ha firmato la convenzione nel giugno 2017 e la procedura si è conclusa con il deposito di due strumenti di approvazione il 28 giugno 2023, determinando l'entrata in vigore della convenzione per l'UE il 1° ottobre 2023. L'UE è ora vincolata da norme ambiziose e globali per prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, dell'asilo e del *non-refoulement*, nonché per quanto riguarda la sua pubblica amministrazione.

Nel 2022 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica⁴⁴. La proposta definisce misure di prevenzione, protezione e accesso alla giustizia per le vittime e stabilisce una definizione comune di determinati reati, quali lo stupro per assenza di consenso e la violenza online. La proposta intende prevenire e

⁴¹ Cfr. anche l'articolo 21, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali a norma del quale è "vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale".

⁴² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025 (COM(2020) 152 final).

⁴³ [2023 report on gender equality in the EU \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e3000000/1/press/2023/03/230323-report-on-gender-equality-in-the-eu_en.pdf)

⁴⁴ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (COM(2022) 105 final).

combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica online e offline al fine di garantire un alto livello di sicurezza e il pieno godimento dei diritti fondamentali all'interno dell'UE, incluso il diritto alla parità di trattamento e alla non discriminazione tra donne e uomini. I colegislatori stanno attualmente negoziando al fine di raggiungere un accordo e adottare la direttiva prima della conclusione dell'attuale legislatura. Una volta adottata, la direttiva attuerà la convenzione di Istanbul nei settori di competenza dell'UE.

Nel 2022 e nel 2023 la Commissione ha agevolato gli accordi tra il Parlamento europeo e il Consiglio sulla direttiva 2022/2381 riguardante **l'equilibrio di genere nei consigli di amministrazione delle società**⁴⁵ e sulla direttiva 2023/970 sulla **trasparenza retributiva**⁴⁶. Le due direttive mirano rispettivamente a conseguire una rappresentanza più equilibrata di uomini e donne fra gli amministratori di società quotate e a combattere la discriminazione retributiva e a contribuire a colmare il divario retributivo di genere nell'UE. Nel novembre 2022 il Consiglio ha adottato due raccomandazioni che la Commissione aveva presentato nell'ambito della **strategia europea per l'assistenza**: una sull'educazione e cura della prima infanzia e un'altra sull'assistenza a lungo termine di alta qualità e a prezzi accessibili (obiettivi di Barcellona per il 2030). L'obiettivo è garantire servizi di assistenza di alta qualità, accessibili e a prezzi sostenibili in tutta l'UE⁴⁷. Nel 2023 la Commissione ha avviato una campagna di comunicazione a livello dell'UE per contrastare gli stereotipi di genere e per sensibilizzare in merito al ruolo svolto da tali stereotipi nella società. La campagna #EndGenderStereotypes affronta gli stereotipi di genere in diversi ambiti della vita, quali le scelte professionali, la condivisione delle responsabilità di assistenza e il processo decisionale.

La Commissione ha proseguito l'attuazione del suo ambizioso **piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025**⁴⁸. Nel giugno 2021 la Commissione ha nominato il suo primo coordinatore antirazzismo. La Commissione ha vivamente incoraggiato tutti gli Stati membri ad adottare piani d'azione nazionali contro il razzismo e la discriminazione razziale. Inoltre gli Stati membri si sono impegnati a conseguire tale obiettivo nelle conclusioni del Consiglio sulla lotta contro il razzismo e l'antisemitismo del maggio 2022. Per sostenere gli Stati membri, nel marzo 2022 la Commissione ha varato principi guida comuni per i piani d'azione nazionali contro il razzismo e la discriminazione razziale⁴⁹. Tali principi sono intesi a fungere da base per gli Stati membri e ad agevolare il processo di elaborazione e attuazione di un piano d'azione

⁴⁵ Direttiva 2022/2381 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 novembre 2022, riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori delle società quotate e relative misure (*GU L 315 del 7.12.2022, pag. 44*).

⁴⁶ Direttiva 2023/970 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione (*GU L 132 del 17.5.2023, pag. 21*).

⁴⁷ Raccomandazione del Consiglio relativa all'accesso a un'assistenza a lungo termine di alta qualità e a prezzi accessibili, del 25 novembre 2022, doc. di rif. del Consiglio 13948/22; raccomandazione del Consiglio in materia di raccomandazione e cura della prima infanzia: obiettivi di Barcellona per il 2030, del 29 novembre 2022, doc. di rif. del Consiglio 14785/22.

⁴⁸ [Piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025 \(europa.eu\)](https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/common_guiding_principles_for_national_action_plans_against_racism_and_racial_discrimination.pdf).

⁴⁹ https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/common_guiding_principles_for_national_action_plans_against_racism_and_racial_discrimination.pdf.

nazionale. Attualmente 11 Stati membri hanno adottato piani d'azione nazionali contro il razzismo e cinque sono in procinto di adottarne uno.

Per rispondere prontamente ed efficacemente alle minacce poste alla democrazia e ai diritti fondamentali dei cittadini dall'incitamento all'odio e dai reati generati dall'odio, nel dicembre 2023 la Commissione ha adottato una comunicazione che definisce una serie di azioni per combattere l'odio in tutte le sue forme. Una priorità fondamentale è garantire l'efficace recepimento della **decisione quadro sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia**⁵⁰. La decisione quadro fornisce una risposta di diritto penale ai reati basati sull'odio razziale e xenofobo e ai discorsi di incitamento all'odio razziale e xenofobo, nel pieno rispetto della libertà di espressione sancita dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. A partire dal 2020 la Commissione ha avviato 13 procedure di infrazione relative all'individuazione di lacune nel recepimento. In risposta a tali procedure, diversi Stati membri hanno modificato la propria normativa o sono in procinto di farlo.

Inoltre nel dicembre 2021 la Commissione ha adottato una comunicazione sull'estensione dell'elenco dei "reati riconosciuti dall'UE" di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE per includervi i **reati generati dall'odio e l'incitamento all'odio**⁵¹. L'attuale legislazione dell'UE impone di configurare come reato l'incitamento all'odio razzista e xenofobo e i reati generati dall'odio solo per determinati motivi, quali la razza, il colore, la religione, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica. La configurazione come reato di altre forme di incitamento all'odio e di reati generati dall'odio, ad esempio fondate sulla disabilità, sul sesso o sull'orientamento sessuale, varia da uno Stato membro all'altro. Una decisione del Consiglio di estendere l'elenco dei "reati riconosciuti dall'UE" consentirebbe alla Commissione di proporre, in futuro, norme minime per configurare come reato l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio per altri motivi.

Per rafforzare la risposta contro le forme illegali di incitamento all'odio online, dalla fine di agosto 2023, nell'ambito del nuovo regolamento sui servizi digitali, la Commissione si è avvalsa dei suoi poteri di vigilanza per contrastare l'incitamento all'odio e i contenuti terroristici e violenti su una serie di piattaforme online di dimensioni molto grandi designate, in particolare X, TikTok, Instagram e YouTube. Il regolamento sui servizi digitali è uno dei pilastri della strategia digitale dell'UE e stabilisce nuovi standard senza precedenti in materia di responsabilità delle piattaforme online per quanto riguarda la disinformazione, i contenuti illegali, tra cui le forme illegali di incitamento all'odio, e altri rischi per la società. Comprende principi generali e solide garanzie per la libertà di espressione e altri diritti degli utenti. Il regolamento relativo alla diffusione di contenuti terroristici online completa il regolamento sui servizi digitali affrontando l'abuso dei servizi di hosting finalizzato a diffondere in pubblico tali contenuti.

⁵⁰ Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale.

⁵¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Un'Europa più inclusiva e protettiva: estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio (COM(2021) 777 final).

La Commissione sta altresì negoziando una revisione del codice di condotta del 2016 per contrastare le forme illegali di incitamento all'odio online⁵² sulle piattaforme online. L'obiettivo principale della revisione è trasformare il codice da uno strumento esclusivamente reattivo, che misura la risposta delle imprese nei confronti dell'incitamento all'odio, in uno strumento di prevenzione che, insieme alle organizzazioni della società civile e agli esperti, può contribuire ad anticipare le minacce di ondate di incitamento all'odio prima che i contenuti diventino virali.

La Commissione ha inoltre proseguito l'attuazione del **quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom 2020-2030**⁵³, che è uno dei primi risultati del piano d'azione dell'UE contro il razzismo. Nel gennaio 2023 la Commissione ha adottato una comunicazione in cui valuta i quadri strategici nazionali per i Rom degli Stati membri⁵⁴, in cui incoraggia fortemente gli Stati membri ad aumentare il loro livello di ambizione nell'affrontare le sfide cui sono confrontati i Rom⁵⁵.

La Commissione ha compiuto progressi nell'attuazione della prima **strategia dell'UE 2021-2030 sulla lotta contro l'antisemitismo** e il sostegno alla vita ebraica⁵⁶. Delle quasi 100 misure previste, negli ultimi due anni ne sono state attuate o avviate 70. È importante sottolineare che 12 Stati membri dell'UE hanno adottato strategie nazionali contro l'antisemitismo e sette hanno inserito misure specifiche contro l'antisemitismo all'interno di strategie generali contro il razzismo. Il Consiglio ha adottato conclusioni sulla lotta contro il razzismo e l'antisemitismo nel marzo 2022 e ha invitato gli Stati membri a elaborare strategie nazionali contro l'antisemitismo entro la fine del 2022⁵⁷.

Nel 2023 la Commissione ha inoltre nominato un nuovo coordinatore per la **lotta contro l'odio anti-islamico**. Il coordinatore collabora con gli Stati membri, le istituzioni europee, la società civile e il mondo accademico per rafforzare le risposte politiche nel settore dell'odio anti-islamico, ed è il principale punto di contatto per le organizzazioni che operano in questo settore nell'UE.

⁵² https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_it.

⁵³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Un'Unione dell'uguaglianza: quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom (COM(2020) 620 final).

⁵⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Relazione di valutazione dei quadri strategici nazionali per i Rom degli Stati membri (COM(2023) 7 final).

⁵⁵ Inoltre nel regolamento recante disposizioni comuni per il FSE+ è stata introdotta una condizione abilitante tematica corrispondente, in base alla quale negli Stati membri, quando selezionano tale obiettivo specifico, deve essere in atto un quadro politico strategico nazionale per l'inclusione dei Rom. Cfr. il regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (*GU L 231 del 30.6.2021, pag. 159*).

⁵⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-antisemitism/eu-strategy-combating-antisemitism-and-fostering-jewish-life-2021-2030/about-eu-strategy_it.

⁵⁷ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/04/council-adopts-conclusions-on-combating-racism-and-antisemitism/>.

La Commissione ha inoltre continuato a compiere progressi nella **strategia per i diritti delle persone con disabilità**⁵⁸. Ha istituito la piattaforma sulla disabilità, mediante la quale gli Stati membri, la società civile e le istituzioni dell'UE collaborano per realizzare gli obiettivi della strategia. Nel settembre 2022 è stato varato un pacchetto sull'occupazione delle persone con disabilità⁵⁹ per aiutare gli Stati membri a migliorare i risultati di tali persone sul mercato del lavoro favorendone un'occupazione di qualità.

Il 6 settembre 2023 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva che istituisce la **carta europea della disabilità** e il contrassegno europeo di parcheggio per le persone con disabilità⁶⁰. La proposta si basa sull'esperienza del contrassegno di parcheggio dell'UE per le persone con disabilità e del progetto pilota sulla tessera di disabilità dell'UE⁶¹. L'obiettivo dell'iniziativa è garantire il riconoscimento reciproco della condizione di disabilità. Secondo la proposta le persone con disabilità si spostano per brevi periodi dovrebbero godere di condizioni preferenziali dello stesso livello nell'UE: questo favorirebbe l'esercizio dei loro diritti di libera circolazione. Le condizioni e i trattamenti speciali possono comprendere ingressi gratuiti, riduzioni su tariffe, pedaggi o diritti di utenza, accesso prioritario, assistenza personale, sostegno (come l'accesso al braille e le audioguide) e ausili alla mobilità quando, ad esempio, si utilizzano i trasporti pubblici e privati, si frequentano eventi culturali e spazi quali musei o concerti o si visitano centri ricreativi e sportivi o parchi di divertimento.

Il miglioramento dei diritti delle persone con disabilità e a mobilità ridotta fa parte dell'iniziativa "Migliore protezione dei passeggeri e dei loro diritti". Ad esempio, se una persona con disabilità o a mobilità ridotta deve essere accompagnata al volo da una persona che l'aiuta a rispettare i requisiti di sicurezza aerea, quest'ultima viaggerà gratuitamente⁶². Una rifusione del regolamento sui diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario⁶³, entrata in vigore il 7 giugno 2021, promuove i viaggi transfrontalieri e migliora le norme sulle persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta (in particolare riducendo a 24 ore il periodo di notifica preventiva per le richieste di assistenza).

La Commissione ha rinnovato la sua strategia in materia di risorse umane, con misure volte a promuovere la diversità tra il suo personale, anche per quanto riguarda le persone con disabilità. La strategia mira a promuovere un ambiente di lavoro diversificato e inclusivo, privo di

⁵⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dal titolo, Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 (COM(2021) 101 final).

⁵⁹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1597&langId=it>.

⁶⁰ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la carta europea della disabilità e il contrassegno europeo di parcheggio per le persone con disabilità (COM(2023) 512 final).

⁶¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13517-Tessera-europea-di-disabilita_it.

⁶² Le persone a mobilità ridotta saranno inoltre protette dalla discriminazione durante i viaggi multimodali e riceveranno assistenza presso i punti di collegamento dai vettori e dagli operatori dei terminali quando viaggiano nell'ambito di un unico contratto di trasporto. Nel caso di determinati nodi passeggeri multimodali, potranno notificare preventivamente il viaggio a tutti gli operatori interessati mediante un'unica notifica, utilizzando i punti di contatto unici istituiti sulla base della nuova normativa.

⁶³ Regolamento (UE) 2021/782 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (rifusione) (GU L 172 del 17.5.2021, pag. 1).

discriminazioni. Come illustrato in precedenza, per dare seguito alla strategia sui diritti delle persone con disabilità la Commissione sta per presentare anche una "Guida di buone pratiche elettorali negli Stati membri per la partecipazione dei cittadini con disabilità al processo elettorale", nonché un compendio sui diritti di voto elettronico, che promuove l'accessibilità delle elezioni (*cfr. anche la sezione 6.2.2*).

L'11 ottobre 2023 la Commissione ha pubblicato la comunicazione "Evoluzione demografica in Europa: lo strumentario per intervenire", nella quale presenta agli Stati membri gli strumenti disponibili per affrontare le sfide demografiche e il relativo impatto, anche al fine di rafforzare il ruolo delle generazioni più anziane e favorire il loro benessere. La comunicazione ricorda che il rispetto per i cittadini anziani e il loro benessere rappresenta la pietra angolare di una fiorente "società della longevità" in generale. Le strategie dell'Unione dell'uguaglianza adottate dalla Commissione nel 2020 e nel 2021 sottolineano la necessità di combattere gli stereotipi, contrastare la **discriminazione basata sull'età** nell'ambito delle rispettive competenze, promuovere la diversità e l'inclusione sul luogo di lavoro e offrire a tutti pari opportunità di dare il proprio contributo e realizzarsi. In particolare, la direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione offre protezione dalla discriminazione basata sull'età sul lavoro⁶⁴.

La Commissione ha proseguito l'attuazione della **strategia dell'UE sui diritti dei minori** adottata nel 2021⁶⁵, che mira a sostenere i diritti dei minori in tutti i settori di attività dell'UE e ad attuare quasi 40 attività nell'ambito dell'attuale mandato della Commissione e oltre. La strategia comprende raccomandazioni per gli Stati membri in sei settori tematici. Affronta la discriminazione basata su fattori socioeconomici e promuove le pari opportunità nell'accesso all'istruzione, ai servizi sanitari e ai sistemi giudiziari. La Commissione ha inoltre istituito la piattaforma dell'UE per la partecipazione dei minori⁶⁶, che riunisce i minori partecipanti ai vari meccanismi di partecipazione loro dedicati in tutta l'UE e li coinvolge in conversazioni e attività che contribuiscono ai processi democratici e all'elaborazione delle politiche. In tale contesto, la garanzia europea per l'infanzia mira ad affrontare l'esclusione sociale garantendo ai minori bisognosi un accesso effettivo ai servizi fondamentali, comprese l'educazione e la cura della prima infanzia gratuite⁶⁷.

Nel 2022 la Commissione ha adottato una proposta per **garantire il riconoscimento della filiazione tra Stati membri**⁶⁸. La proposta è volta a fornire chiarezza giuridica a tutti i tipi di famiglie che si trovano in una situazione transfrontaliera all'interno dell'UE, sia che si spostino da uno Stato membro all'altro a fini di viaggio o di soggiorno, sia che abbiano familiari o beni

⁶⁴ Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

⁶⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Strategia dell'UE sui diritti dei minori (COM(2021) 142 final).

⁶⁶ <https://eu-for-children.europa.eu/>.

⁶⁷ Raccomandazione (UE) 2021/1004 del Consiglio, del 14 giugno 2021, che istituisce una garanzia europea per l'infanzia.

⁶⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7509; Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile e al riconoscimento delle decisioni e all'accettazione degli atti pubblici in materia di filiazione e alla creazione di un certificato europeo di filiazione (COM(2022) 695 final). La proposta si basa sull'articolo 81, paragrafo 3, TFUE, in virtù del quale l'Unione è competente ad adottare misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali.

in un altro Stato membro. In base alla proposta, la filiazione accertata in uno Stato membro dovrebbe essere riconosciuta in tutti gli altri Stati membri, senza alcuna procedura specifica. Ciò è particolarmente rilevante per i diritti derivanti dalla filiazione ai sensi del diritto nazionale, come il diritto del minore agli alimenti o all'eredità in un altro Stato membro⁶⁹.

La Commissione ha inoltre compiuto ulteriori progressi per quanto riguarda la sua prima **strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025**⁷⁰. Il 12 aprile 2023 ha pubblicato una relazione sullo stato di attuazione della strategia nel periodo fino al febbraio 2023⁷¹. Il sottogruppo sull'uguaglianza delle persone LGBTIQ nell'ambito del gruppo ad alto livello sulla non discriminazione, l'uguaglianza e la diversità ha elaborato una serie di orientamenti volti a sostenere gli Stati membri nell'adozione di azioni concrete per rafforzare la protezione dei diritti delle persone LGBTIQ⁷².

Nel dicembre 2020 la Commissione ha adottato una **strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali nell'UE**⁷³. La strategia integra le misure politiche mirate adottate in diversi settori, anche per quanto riguarda i diritti dei cittadini dell'UE. Prevede una serie di misure per rendere più efficace l'applicazione dei diritti fondamentali in tutta l'UE nell'arco di dieci anni. Dal 2020 la Commissione presenta relazioni annuali tematiche sull'applicazione della Carta concentrandosi su settori di rilevanza strategica. La relazione 2023 è dedicata alla "tutela giurisdizionale effettiva e all'accesso alla giustizia" come condizione preliminare perché i diritti fondamentali siano rispettati.

Nel dicembre 2022 la Commissione ha presentato proposte legislative volte a rafforzare il ruolo degli **organismi per la parità**⁷⁴, in particolare conferendo loro maggiore indipendenza, risorse e poteri, affinché possano combattere più efficacemente la discriminazione in Europa. Gli organismi per la parità sono essenziali per fornire assistenza alle vittime di discriminazioni e

⁶⁹ Ai fini dell'esercizio dei diritti derivanti dal diritto dell'Unione, gli Stati membri sono già tenuti in virtù della giurisprudenza della Corte a riconoscere la filiazione accertata in un altro Stato membro. Tali diritti comprendono, tra l'altro, i diritti alla libera circolazione.

⁷⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025 (COM(2020) 698 final).

⁷¹ https://commission.europa.eu/system/files/2023-04/JUST_LGBTIQ%20Strategy_Progress%20Report_FINAL_WEB.pdf.

⁷² https://commission.europa.eu/system/files/2022-09/guidelines_for_strategies_and_action_plans_to_enhance_lgbtiq_equality_2022final16_05.pdf.

⁷³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (COM(2020) 711 final).

⁷⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_22_7507. Proposta di direttiva del Consiglio sulle norme riguardanti gli organismi per la parità in materia di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, parità di trattamento in materia di occupazione e impiego tra le persone indipendentemente dalla religione o dalle convinzioni personali, dalla disabilità, dall'età o dall'orientamento sessuale, parità di trattamento tra le donne e gli uomini in materia di sicurezza sociale e per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, e che sopprime l'articolo 13 della direttiva 2000/43/CE e l'articolo 12 della direttiva 2004/113/CE (COM(2022) 689 final); proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle norme riguardanti gli organismi per la parità nel settore della parità di trattamento e delle pari opportunità tra donne e uomini in materia di occupazione e impiego, e che sopprime l'articolo 20 della direttiva 2006/54/CE e l'articolo 11 della direttiva 2010/41/UE (COM(2022) 688 final).

garantire che il diritto dell'UE in materia di non discriminazione sia concretamente attuato. La nuova legislazione è volta a garantire che gli organismi per la parità possano sfruttare appieno tutto il loro potenziale. Proteggerà meglio le vittime di discriminazioni e contribuirà alla prevenzione della discriminazione.

Nell'aprile 2022 la Commissione ha annunciato le vincitrici della prima edizione del Premio Capitali europee dell'inclusione e della diversità; le vincitrici della seconda edizione sono state annunciate nell'aprile 2023⁷⁵. La Commissione sensibilizza in merito all'importanza dell'inclusione e della diversità sul luogo di lavoro e nella società in tutta l'UE celebrando il mese della diversità dell'UE. Celebrato ogni anno dal 2020, il mese della diversità dell'UE plaude agli sforzi compiuti dalle organizzazioni per contribuire a creare ambienti equi e inclusivi a vantaggio di tutti. La Commissione europea ha continuato a promuovere luoghi di lavoro diversificati e inclusivi e a condividere buone pratiche tra i datori di lavoro in Europa attraverso la piattaforma dell'UE delle Carte della diversità.

5.2. Evoluzione della giurisprudenza

Nel periodo oggetto della presente relazione, la Corte ha emesso alcune sentenze fondamentali relative alla non discriminazione dei cittadini dell'UE fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

Per quanto riguarda la libertà di religione, nella sentenza *L.F. contro S.C.R.L.*⁷⁶, la Corte ha dichiarato che la religione e le convinzioni personali devono essere considerate come un solo e unico motivo di discriminazione che comprende tanto le convinzioni religiose quanto le convinzioni filosofiche o spirituali⁷⁷.

Nella causa *A contro HK/Danmark e HK/Privat*⁷⁸, è stato stabilito che il limite di età previsto dallo statuto di un'organizzazione di lavoratori per l'eleggibilità alla carica di presidente di tale organizzazione era discriminatorio sulla base dell'età.

Per quanto riguarda la non discriminazione fondata sull'orientamento sessuale, la Corte ha dichiarato che quest'ultimo non può costituire un motivo per rifiutare o concludere un contratto con un lavoratore autonomo nella causa *J.K. contro TP S.A.*⁷⁹.

Queste e altre cause in materia di non discriminazione sono illustrate in maggiore dettaglio nell'allegato II.

⁷⁵ <https://eudiversity2023.eu/it/>.

⁷⁶ Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 13 ottobre 2022, *L.F. contro S.C.R.L.*, [C-344/20](#), EU:C:2022:774.

⁷⁷ [Cfr. comunicato stampa](#).

⁷⁸ Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 2 giugno 2022, *A contro HK/Danmark e HK/Privat*, [C-587/20](#), EU:C:2022:419.

⁷⁹ Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 12 gennaio 2023, *J.K. contro TP S.A.*, [C-356/21](#), EU:C:2023:9.

6. DIRITTO DI CIRCOLARE E DI SOGGIORNARE LIBERAMENTE NEL TERRITORIO DEGLI STATI MEMBRI (ARTICOLO 20, PARAGRAFO 2, E ARTICOLO 21 TFUE)

6.1. Introduzione

Ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera a), e dell'articolo 21 TFUE, i cittadini dell'UE hanno il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi⁸⁰.

Secondo l'indagine Eurobarometro 2023 su cittadinanza e democrazia, l'80 % dei cittadini dell'UE è consapevole del proprio diritto di soggiornare in qualsiasi Stato membro a determinate condizioni. La grande maggioranza degli intervistati ha un atteggiamento positivo nei confronti della libera circolazione dei cittadini dell'UE all'interno dell'UE. Circa nove intervistati su 10 (89 %) sono d'accordo sul fatto che questo diritto vada a loro personale vantaggio e circa sette su 10 (69 %) sono pienamente d'accordo. Analogamente, oltre otto intervistati su 10 (83 %) sono d'accordo sul fatto che la libera circolazione dei cittadini dell'UE vada a vantaggio dell'economia, e circa la metà (51 %) è pienamente d'accordo.

Nell'UE sono presenti circa 13,7 milioni di cittadini "mobili" (cittadini che si sono trasferiti per vivere, lavorare o studiare in un altro Stato membro)⁸¹. Nel 2021, ad esempio, 1,4 milioni di persone precedentemente residenti in uno Stato membro dell'UE sono migrate in un altro Stato membro, il che corrisponde a un aumento di quasi il 17 % rispetto al 2020⁸².

Nel periodo di riferimento, la Commissione ha trattato 480 denunce presentate da cittadini e oltre 4 100 lettere/domande di singoli cittadini per quanto riguarda l'esercizio del diritto alla libera circolazione. Cifre così elevate sono parzialmente riconducibili alla pandemia di COVID-19. Per limitare la diffusione della pandemia di COVID-19 gli Stati membri dell'UE hanno adottato varie misure, alcune delle quali, come l'obbligo di sottoporsi a quarantena o test del coronavirus, hanno inciso sul diritto dei cittadini di circolare liberamente all'interno dell'UE (*cfr. anche la sezione 6.2.3*). Oltre alle domande relative alla COVID-19, molte altre denunce e domande riguardavano il diritto di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi familiari di cittadini dell'UE (condizioni per il rilascio di visti e carte di soggiorno, formalità supplementari) e le condizioni alle quali i cittadini dell'UE possono esercitare il loro diritto alla libera circolazione. La Commissione ha inoltre trattato 101 interrogazioni e 13 petizioni presentate dal Parlamento europeo sulla libera circolazione. La maggior parte di esse riguardava l'esercizio della libera circolazione durante la pandemia di COVID-19 e, in particolare, l'uso del certificato COVID digitale dell'UE.

⁸⁰ Cfr., in particolare, la 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, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (*GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77*) (in seguito "direttiva sulla libera circolazione").

⁸¹ Al 1° gennaio 2022, fonte Eurostat ([demo_pop1ctz](#)).

⁸² Fonte Eurostat ([migr_imm5prv](#)).

I cittadini hanno inoltre rivolto domande relative ai propri diritti personali dell'UE al servizio La tua Europa – Consulenza⁸³. Tra il 2021 e il 2023⁸⁴ il servizio La tua Europa – Consulenza ha ricevuto più di 18 899 domande riguardanti procedure di ingresso e diritti di soggiorno nonché oltre 786 domande sui diritti politici e giudiziari. In totale, queste tematiche rappresentano il 28 % di tutte le domande ricevute dal servizio La tua Europa – Consulenza.

I cittadini mobili dell'UE che hanno subito le conseguenze negative dell'applicazione scorretta del diritto dell'Unione possono ricevere aiuto anche da SOLVIT⁸⁵, istituito per garantire una reazione rapida e trovare soluzioni a livello nazionale. Dal 2020 al 2023⁸⁶ SOLVIT ha gestito 994 casi relativi alla libera circolazione delle persone.

I cittadini dell'UE possono altresì presentare domande al centro di contatto Europe Direct (EDCC) della Commissione. Tra il 2021 e il 2023 l'EDCC ha ricevuto un totale di quasi 17 000 domande sulla libera circolazione delle persone⁸⁷.

6.2. Sviluppi delle politiche

6.2.1. Agevolare la libera circolazione

La Commissione ha recentemente adottato una serie di misure per garantire che gli Stati membri rispettino pienamente il diritto dell'Unione in materia di libera circolazione, anche attraverso procedure di infrazione nei casi di incompatibilità della legislazione nazionale con il diritto dell'Unione.

Come illustrato in precedenza e come annunciato nella comunicazione "Relazione sulla cittadinanza 2020", la Commissione sta attualmente **aggiornando gli orientamenti del 2009 per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE**⁸⁸ ("direttiva sulla libera circolazione"), nell'ambito del "pacchetto Cittadinanza". Gli orientamenti forniscono interpretazioni giuridiche, indicazioni pratiche ed esempi di domande fondamentali sul diritto di libera circolazione, tra cui la gamma dei beneficiari, i requisiti di ingresso per i cittadini dell'UE e i loro familiari che non sono cittadini dell'UE, i diritti di soggiorno per più di tre mesi e il diritto di soggiorno permanente. Comprendono inoltre indicazioni per i cittadini dell'UE e i loro familiari che beneficiano di parità di trattamento

⁸³ https://europa.eu/youreurope/advice/index_it.htm.

⁸⁴ Fino al 7 luglio 2023.

⁸⁵ SOLVIT è un servizio fornito dalle amministrazioni nazionali in tutta l'UE e nel SEE. I centri SOLVIT nazionali accolgono le denunce dei cittadini e cooperano attraverso una banca dati online per aiutarli a risolvere i propri problemi in via extragiudiziale e gratuitamente.

⁸⁶ Fino al 30 giugno 2023 e sulla base dei casi chiusi (casi risolti e irrisolti).

⁸⁷ Fino al 1° luglio 2023. 13 925 domande riguardavano la "libera circolazione dei cittadini dell'UE (residenza, viaggio)" e 3 041 domande riguardavano "familiari di cittadini dell'UE (residenza, viaggio)".

⁸⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri (COM(2009) 313 definitivo).

nell'accesso all'assistenza sociale, alle prestazioni sociali e all'assistenza sanitaria⁸⁹ nello Stato membro ospitante, nonché sulle restrizioni ai diritti di libera circolazione basate sull'ordine pubblico e sulla pubblica sicurezza.

In linea con la comunicazione "Relazione 2020 sulla cittadinanza" e con la strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025⁹⁰, gli orientamenti rivisti tengono conto della diversità delle famiglie e aiutano pertanto tutti i membri (compresi i minori) di tutte le famiglie (comprese le famiglie arcobaleno) a esercitare praticamente il loro diritto alla libera circolazione, in linea con la giurisprudenza della Corte. Negli orientamenti si chiarisce che relazioni quali matrimoni tra persone dello stesso sesso e la genitorialità di persone dello stesso sesso, qualora siano debitamente attestate da un certificato rilasciato da uno Stato membro, devono essere accettate dagli altri Stati membri ai fini dell'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione, anche se tali relazioni non sono giuridicamente previste dal diritto nazionale.

Inoltre, sulla base degli insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID-19, gli orientamenti aggiornati riguardano l'applicazione di misure restrittive sulla libera circolazione a causa di preoccupazioni per la salute pubblica. La Commissione continuerà a monitorare attentamente la corretta applicazione e attuazione delle norme in materia di libera circolazione e i nuovi orientamenti costituiranno uno strumento utile a tal fine.

La Commissione ha inoltre continuato a lavorare sulla **parte dell'accordo di recesso UE-Regno Unito relativa ai diritti dei cittadini** negli Stati membri, per garantire fra l'altro che i diritti dei beneficiari dell'accordo di recesso e dei loro familiari siano rispettati in altri settori strategici, in particolare per quanto riguarda i viaggi verso lo spazio Schengen e al suo interno.

In sede di comitato specializzato per i diritti dei cittadini e di comitato misto la Commissione solleva regolarmente **preoccupazioni in merito all'attuazione, da parte del Regno Unito, della parte dell'accordo di recesso relativa ai diritti dei cittadini**, sia in forma scritta che durante le riunioni. Dal 2020 il comitato specializzato si è riunito tredici volte.

Sebbene su tale base siano stati risolti diversi problemi di attuazione, la Commissione continua a essere preoccupata per due carenze sistemiche in materia di attuazione nel Regno Unito che interessano i cittadini dell'UE con status di soggiorno nell'ambito del regime di soggiorno nazionale del Regno Unito che attua l'accordo di recesso. La prima carenza riguarda la mancanza di certezza del diritto per quanto riguarda la loro protezione da parte dell'accordo di recesso. La seconda riguarda la possibile scadenza dello status di residente provvisorio, nel

⁸⁹ Le persone che soggiornano temporaneamente in uno Stato membro diverso da quello in cui sono assicurate hanno diritto a tutte le cure mediche necessarie sulla base della tessera europea di assicurazione malattia. Al di là del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, le persone possono anche accedere all'assistenza sanitaria in qualsiasi paese dell'UE diverso da quello in cui risiedono e ottenere il rimborso dei costi sostenuti per le cure in virtù della direttiva 2011/24/UE sui diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera.

⁹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dal titolo, Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025 (COM(2020) 698 final).

qual caso i cittadini dell'UE sarebbero tenuti a presentare una nuova domanda per ottenere lo status di persona stabilmente residente⁹¹. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, nel 2022 la Commissione ha partecipato, in qualità di parte terza, al procedimento nazionale di controllo giurisdizionale dinanzi all'Alta Corte (High Court) del Regno Unito. L'Alta Corte ha constatato che la scadenza dello status di residente provvisorio e l'obbligo di presentare una seconda domanda costitutiva per passare allo status di persona stabilmente residente non erano conformi all'accordo di recesso. Il Regno Unito sta attualmente lavorando all'applicazione di tale sentenza. La Commissione è altresì preoccupata per l'integrità dello status digitale del Regno Unito alla luce del fatto che in passato sono state mostrate informazioni errate e che il sistema digitale non era disponibile.

La Commissione lavora anche all'elaborazione di misure riguardanti **altri ambiti del diritto dell'Unione con potenziali effetti sulla libera circolazione dei cittadini mobili dell'UE**. Nel 2022, ad esempio, la Commissione ha presentato una proposta legislativa volta a digitalizzare la procedura di rilascio dei visti per i paesi Schengen. Questa nuova normativa mira a garantire che i familiari di cittadini mobili dell'UE abbiano la possibilità di presentare le domande di visto online⁹².

Il 6 settembre 2023 la Commissione ha proposto misure concrete per digitalizzare ulteriormente il **coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale** in Europa in una comunicazione su questo tema⁹³. La comunicazione definisce azioni volte a rendere più rapido e più semplice l'accesso a livello transfrontaliero ai servizi di sicurezza sociale utilizzando appieno gli strumenti digitali e riducendo gli oneri amministrativi per cittadini e imprese. Tali azioni miglioreranno lo scambio di informazioni tra gli istituti nazionali di sicurezza sociale e accelereranno il riconoscimento e la concessione delle prestazioni ammissibili a livello transfrontaliero. Diventerà in tal modo più facile per gli europei abitare, lavorare e viaggiare all'estero, per le imprese operare in altri paesi dell'UE e per le amministrazioni nazionali coordinare la sicurezza sociale a livello transfrontaliero.

6.2.2. Sviluppi in materia di carte d'identità e titoli di soggiorno

Dal 2 agosto 2021 il regolamento sul rafforzamento della **sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'UE e dei titoli di soggiorno** rilasciati ai cittadini dell'UE e ai loro familiari che

⁹¹ Lo status di residente provvisorio dovrebbe corrispondere al diritto di soggiorno non permanente ai sensi della direttiva dell'UE sulla libera circolazione e lo status di persona stabilmente residente al diritto di soggiorno permanente.

⁹² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (CE) n. 810/2009 e (UE) 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio, i regolamenti (CE) n. 1683/95, (CE) n. 333/2002, (CE) n. 693/2003 e (CE) n. 694/2003 del Consiglio e la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, per quanto riguarda la digitalizzazione della procedura di visto (COM(2022) 658 final).

⁹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla digitalizzazione nel coordinamento della sicurezza sociale: facilitare la libera circolazione nel mercato unico (COM(2023) 501 final).

esercitano il diritto di libera circolazione è applicabile a tutti gli Stati membri⁹⁴. Il 20 settembre 2023 la Commissione ha pubblicato una relazione sull'attuazione del regolamento, in particolare sulla protezione dei diritti fondamentali e dei dati personali⁹⁵.

La Commissione ha altresì annunciato che, dopo una valutazione approfondita e le dovute consultazioni, presenterà una proposta di **regolamento sulla digitalizzazione dei documenti di viaggio e sull'agevolazione dei viaggi**⁹⁶. Con l'introduzione dei documenti di viaggio digitali per i cittadini dell'UE, la Commissione mira ad agevolare gli spostamenti attraverso le frontiere esterne, ad alleviare la pressione e le strozzature ai valichi di frontiera e a ridurre i tempi di attesa, oltre che a rendere i controlli alle frontiere più sicuri ed efficienti. Mira inoltre ad agevolare l'esercizio della libera circolazione dei cittadini dell'UE e dei loro familiari.

La Commissione continua inoltre a ricercare modi per incoraggiare l'uso di strumenti e innovazioni digitali che si avvalgono delle possibilità offerte dalle carte d'identità rilasciate conformemente alle nuove norme per i servizi di **amministrazione in linea e di commercio elettronico**, nonché modalità per garantire che anche i cittadini mobili dell'UE possano beneficiare di tali servizi.

L'8 novembre 2023 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico sul regolamento che istituisce un quadro per un'**identità digitale europea**, come proposto dalla Commissione nel giugno 2021⁹⁷. Il quadro impone agli Stati membri di mettere a disposizione di tutti i cittadini, i residenti e le imprese dell'UE portafogli europei di identità digitale, che consentano loro di identificarsi senza soluzione di continuità a livello transfrontaliero online e offline al fine di accedere a servizi pubblici e privati. Il nuovo regolamento istituirà un quadro sicuro armonizzato in cui i cittadini potranno collegare le loro identità digitali nazionali ad attributi e credenziali digitali (ad esempio qualifiche professionali o diplomi) che consentiranno loro di sostituire molteplici tessere fisiche e abbonamenti e firmare elettronicamente, semplificando così la loro vita quotidiana. Ad esempio, viaggiare sarà decisamente più semplice in quanto i portafogli europei di identità digitale potranno essere utilizzati per

⁹⁴ Come indicato nell'ultima relazione sui progressi a norma dell'articolo 25 TFUE, nel giugno 2019 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato un regolamento sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'UE e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'UE e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione (regolamento (UE) 2019/1157 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione (*GU L 188 del 12.7.2019, pag. 67*)). Il regolamento ha introdotto norme minime di sicurezza comuni che rendono le carte d'identità e i titoli di soggiorno più sicuri e affidabili.

⁹⁵ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo a norma dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/1157 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione (COM(2023) 538 final).

⁹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, "Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente" (COM(2021) 277 final), pag. 8. Lo spazio Schengen comprende la maggior parte degli Stati in cui è possibile esercitare i diritti di libera circolazione.

⁹⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 910/2014 per quanto riguarda l'istituzione di un quadro per un'identità digitale europea (COM(2021) 281 final).

effettuare il check-in in un albergo o noleggiare un'automobile in tutti gli Stati membri. Avrà inoltre effetti positivi in termini di mobilità professionale: per chi avvia una nuova attività lavorativa in un altro Stato membro, i portafogli europei di identità digitale faciliteranno notevolmente la firma di un contratto di lavoro, la cancellazione dalla residenza precedente e la registrazione presso un nuovo indirizzo. Anche altre procedure amministrative, come l'immatricolazione di un'automobile, potrebbero essere agevolate dai portafogli europei di identità digitale. I portafogli europei di identità digitale offriranno alternative più convenienti, sicure e atte a rafforzare la tutela della vita privata rispetto alle soluzioni di identità privata offerte dalle piattaforme.

6.2.3. Libera circolazione durante la pandemia di COVID-19

La pandemia di COVID-19 ha generato una serie di sfide senza precedenti per la libera circolazione in tutta l'UE. Per limitare la diffusione della pandemia gli Stati membri dell'UE hanno adottato varie misure, alcune delle quali, come l'obbligo di sottoporsi a quarantena o test del coronavirus, hanno inciso sul diritto dei cittadini di circolare liberamente all'interno dell'UE.

Tutte le restrizioni alla libera circolazione delle persone all'interno dell'UE volte a limitare la diffusione della COVID-19 dovevano basarsi su motivi specifici e limitati di interesse pubblico, vale a dire la protezione della salute pubblica. Pertanto, in risposta alla pandemia, gli Stati membri hanno potuto imporre misure che limitavano la libera circolazione delle persone all'interno dell'UE, ma tali misure non potevano andare al di là di quanto strettamente necessario e proporzionato né operare distinzioni tra i viaggiatori sulla base della loro cittadinanza. La Commissione ha controllato il rispetto di tali principi da parte degli Stati membri.

Ha inoltre operato senza tregua, sin dall'inizio della pandemia, per promuovere la cooperazione e il coordinamento tra gli Stati membri. Attraverso varie raccomandazioni del Consiglio è stato definito un approccio ben coordinato, prevedibile e trasparente all'adozione di restrizioni alla libertà di circolazione. Già nella comunicazione "Relazione sulla cittadinanza 2020" si indicava infatti che la Commissione aveva presentato una proposta di raccomandazione del Consiglio per un **approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione** in risposta alla pandemia di COVID-19, che era stata adottata dal Consiglio il 13 ottobre 2020. Da allora, e in risposta alle modalità con cui si è sviluppata la pandemia, tale raccomandazione è stata aggiornata più volte⁹⁸.

⁹⁸ Raccomandazione (UE) 2021/119 del Consiglio, del 1° febbraio 2021, che modifica la raccomandazione (UE) 2020/1475 per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19 (*GU L 361 del 2.2.2021, pag. 1*); raccomandazione (UE) 2021/961 del Consiglio, del 14 giugno 2021, che modifica la raccomandazione (UE) 2020/1475 per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19 (*GU L 2131 del 16.6.2021, pag. 1*); raccomandazione (UE) 2022/107 del Consiglio, del 25 gennaio 2022, su un approccio coordinato per agevolare la libera circolazione in sicurezza durante la pandemia di COVID-19 e che sostituisce la raccomandazione (UE) 2020/1475 (*GU L 18 del 27.1.2022, pag. 110*).

Per agevolare il diritto alla libera circolazione, la Commissione ha inoltre presentato la proposta relativa al **certificato COVID digitale dell'UE**, adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel giugno 2021⁹⁹, che ha rappresentato un elemento cruciale nella risposta dell'Europa alla pandemia di COVID-19. La sua rapida adozione e diffusione ha consentito ai cittadini europei di circolare liberamente e di aprire il settore dei viaggi europeo in tempo per l'estate 2021. Lo strumento ha fornito un sistema affidabile per dimostrare l'avvenuta vaccinazione, la guarigione o l'esito del test in relazione alla COVID-19. Ha inoltre evitato la diffusione di un sistema frammentato e probabilmente incompatibile di certificati nazionali. Quando uno Stato membro aboliva le restrizioni di viaggio connesse alla pandemia per le persone che disponevano di una prova attestante la vaccinazione, il test o la guarigione, i certificati COVID digitali dell'UE garantivano che tutti i cittadini dell'UE in loro possesso potessero beneficiare di tali esenzioni. Il 29 giugno 2022 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno prorogato il regolamento relativo al certificato COVID digitale dell'UE fino al 30 giugno 2023¹⁰⁰. Tale proroga ha garantito ai viaggiatori la possibilità di continuare a utilizzare il proprio certificato qualora un peggioramento significativo della situazione epidemiologica rendesse necessaria la reintroduzione temporanea delle restrizioni di viaggio da parte degli Stati membri.

Il certificato COVID digitale dell'UE è inoltre diventato rapidamente uno standard in Europa e nel resto del mondo, con 51 paesi e territori non appartenenti all'UE collegati al sistema oltre ai 27 Stati membri. Con oltre due miliardi di certificati rilasciati, il certificato COVID digitale dell'UE ha dimostrato la capacità delle istituzioni dell'UE di elaborare e adattare soluzioni innovative e funzionali in tempi record. Tale merito è stato riconosciuto anche dal Mediatore europeo, infatti il certificato COVID digitale dell'UE ha vinto il premio del Mediatore per la buona amministrazione nella categoria "Innovazione"¹⁰¹.

La Commissione ha costantemente cercato di fornire alle persone informazioni accurate e di facile utilizzo sul certificato COVID digitale dell'UE e sulle restrizioni di viaggio, ad esempio istituendo la piattaforma **Re-open EU** e pubblicando risposte alle domande più frequenti poste su questi temi. La piattaforma Re-open EU ha ricevuto circa 44,7 milioni di visite tra giugno 2020 e ottobre 2022 e la pagina delle domande frequenti ha registrato 1,5 milioni di singole visualizzazioni.

⁹⁹ Regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2021, su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19 (*GU L 211 del 15.6.2021, pag. 1*).

¹⁰⁰ Regolamento (UE) 2022/1034 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2022, che modifica il regolamento (UE) 2021/953 su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19 (*GU L 173 del 30.6.2022, pag. 37*).

¹⁰¹ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/it/171613>. Un importante riconoscimento del potenziale dell'infrastruttura tecnica del certificato COVID digitale dell'UE, in linea con valori dell'UE quali protezione dei dati, software open source e accessibilità, è altresì giunto dalla rete globale di certificazione sanitaria digitale, istituita dall'Organizzazione mondiale della sanità, basata sulla tecnologia del certificato COVID digitale dell'UE e sostenuta dalla Commissione a livello tecnico nell'ambito di uno storico partenariato per la sanità digitale. Cfr. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_23_3043.

Una volta che la situazione epidemiologica è migliorata, la Commissione ha concentrato gli sforzi per fare in modo che le restrizioni fossero revocate in modo ben coordinato. Dall'agosto 2022 gli Stati membri hanno revocato tutte le restrizioni di viaggio all'interno dell'UE, compreso l'obbligo di presentare un certificato COVID digitale dell'UE¹⁰².

Dopo che tutti gli Stati membri avevano revocato le restrizioni di viaggio all'interno dell'UE e il 5 maggio 2023 l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha dichiarato che la COVID-19 non rappresentava più un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale¹⁰³, non vi era motivo di prorogare ulteriormente il regolamento. Il regolamento è pertanto scaduto il 30 giugno 2023 e non è più in vigore.

6.3. Evoluzione della giurisprudenza

La Corte ha pronunciato diverse sentenze relative all'articolo 21 TFUE (compresa la sua attuazione tramite la direttiva sulla libera circolazione¹⁰⁴). Le cause riguardavano, ad esempio, la libera circolazione e i diritti di soggiorno (derivati), i diritti di ingresso e soggiorno di "altri familiari" e l'accesso alle prestazioni e/o all'assistenza sociale da parte dei cittadini mobili dell'UE¹⁰⁵.

Una delle sentenze più importanti del periodo oggetto della presente relazione è la sentenza nella causa *V.B.A. contro Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*¹⁰⁶, che ha chiarito che, se uno dei genitori è cittadino dell'UE, tutti gli Stati membri devono riconoscere il rapporto di filiazione come stabilito nell'atto di nascita emesso da uno Stato membro ai fini dell'esercizio

¹⁰² Maggiori informazioni sugli sforzi compiuti dalla Commissione per agevolare la libera circolazione durante la pandemia di COVID-19 sono disponibili nelle varie relazioni della Commissione sull'attuazione del regolamento relativo al certificato COVID digitale dell'UE nel 2021 e nel 2022: relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio a norma dell'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19 (COM(2021) 649 final); relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio a norma dell'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19 (COM(2022) 123 final); relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio a norma dell'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19 (COM(2022) 753 final).

¹⁰³ [https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic).

¹⁰⁴ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (Testo rilevante ai fini del SEE) (*GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77*).

¹⁰⁵ Nella presente sezione non saranno trattate le sentenze della Corte basate principalmente sullo status di "lavoratore dell'Unione" ai sensi dell'articolo 45 e seguenti del TFUE.

¹⁰⁶ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 dicembre 2021, *V.M.A. contro Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*, [C-490/20](#), EU:C:2021:1008.

dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione, senza richiedere alcuna formalità supplementare. Ciò vale indipendentemente dallo status di tale rapporto nel diritto di altri Stati membri e in particolare dello Stato membro o degli Stati membri di cui il minore è cittadino. La causa in questione riguardava due genitori dello stesso sesso, ma il principio del riconoscimento di un rapporto di filiazione ai fini dell'esercizio dei diritti derivanti dal diritto dell'Unione si estende a tutte le tipologie di genitorialità.

Questa causa e tutte le altre sentenze pertinenti relative all'articolo 21 TFUE e alla sua attuazione tramite la direttiva sulla libera circolazione sono illustrate in maggiore dettaglio nell'allegato II.

La Corte ha inoltre pronunciato una serie di sentenze sul tema dei diritti di soggiorno derivati per i cittadini di paesi terzi familiari di cittadini dell'UE, seguendo il filone giurisprudenziale della Corte avviato con la sentenza *Ruiz Zambrano*, sulla base dell'articolo 20 TFUE. Tali sentenze si basano sull'idea che l'articolo 20 TFUE riconosca un diritto di soggiorno derivato ai cittadini di paesi terzi familiari di un cittadino "statico" dell'UE (che non ha esercitato la libertà di circolazione) in presenza di un rapporto di dipendenza, in quanto altrimenti l'effetto utile della cittadinanza dell'UE risulterebbe pregiudicato. Una sintesi delle sentenze è disponibile anche nell'allegato II.

7. DIRITTO DI VOTO E DI ELEGGIBILITÀ ALLE ELEZIONI COMUNALI E ALLE ELEZIONI DEL PARLAMENTO EUROPEO (ARTICOLO 20, PARAGRAFO 2, LETTERA B), E ARTICOLO 22 TFUE)

7.1. Introduzione

Ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera b), e dell'articolo 22 TFUE, tutti i cittadini dell'UE residenti in uno Stato membro del quale non sono cittadini hanno diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza, alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato in questione. Secondo l'indagine Eurobarometro 2023 su cittadinanza e democrazia, circa due terzi dei cittadini dell'UE (67 %) indicano correttamente che un cittadino dell'UE che vive nel loro paese ha il diritto di voto o di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo. Una maggioranza notevolmente inferiore (55 %) indica correttamente che tale cittadino ha il diritto di voto o di eleggibilità alle elezioni comunali.

Durante il periodo di riferimento, la Commissione ha risposto a 20 denunce e a oltre 220 lettere/domande di singoli cittadini, nonché a 31 interrogazioni e cinque petizioni presentate dal Parlamento europeo su tali diritti, comprese domande sui diritti elettorali delle persone con disabilità, sulle liste elettorali e sul voto elettronico. Alcune delle domande riguardavano anche il tema più ampio della partecipazione democratica, ad esempio in relazione ai brogli elettorali, alla pubblicità politica, alle ingerenze straniere o al finanziamento dei partiti politici.

7.2. Sviluppi delle politiche

7.2.1. Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo

Un numero crescente di cittadini aventi diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo è costituito da "cittadini mobili dell'UE", ossia cittadini che si sono trasferiti per vivere, lavorare o studiare in un altro Stato membro. È importante garantire che i cittadini mobili dell'UE possano esercitare pienamente i loro diritti di cittadinanza dell'UE, in particolare nel contesto delle prossime elezioni del Parlamento europeo nel 2024.

Il 25 novembre 2021 la Commissione ha adottato un **pacchetto di misure per rafforzare la democrazia e proteggere l'integrità delle elezioni** (*cf. anche la sezione 7.2.2*). Il pacchetto comprende due **proposte legislative per la rifusione delle direttive**¹⁰⁷ sul diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali dei cittadini dell'UE residenti in uno Stato membro diverso da quello di origine. Tali iniziative sono volte ad aggiornare, chiarire e rafforzare le norme esistenti per affrontare le difficoltà incontrate dai cittadini mobili dell'UE, e a garantire una partecipazione ampia e inclusiva alle elezioni del Parlamento europeo del 2024, sostenere i cittadini mobili dell'UE nell'esercizio dei loro diritti e proteggere l'integrità delle elezioni.

La proposta relativa alle elezioni del Parlamento europeo¹⁰⁸ e la proposta relativa alle elezioni comunali¹⁰⁹ stabiliscono entrambe norme più rigorose per la comunicazione di informazioni elettorali ai cittadini mobili dell'UE. Propongono di imporre agli Stati membri di nominare autorità incaricate di informare in modo proattivo i cittadini mobili dell'UE residenti sul loro territorio in merito alle condizioni e alle modalità d'iscrizione come elettori o come candidati rispettivamente alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali. Propongono inoltre di introdurre modelli standardizzati per le dichiarazioni formali che i cittadini mobili dell'UE devono presentare per iscriversi come elettori e come candidati. Il 13 febbraio 2023 il Parlamento europeo ha adottato pareri su tali proposte, che sono attualmente oggetto di discussione in seno al Consiglio.

Il pacchetto adottato il 25 novembre 2021 comprendeva anche una **comunicazione sulla protezione dell'integrità delle elezioni e sulla partecipazione democratica**¹¹⁰, in cui la Commissione ha annunciato l'istituzione di un **punto di contatto sui diritti elettorali**, nel quadro dell'impegno a creare una risorsa comune per sostenere i cittadini dell'UE nell'esercizio

¹⁰⁷ Direttiva 94/80/CE e direttiva 93/109/CE del Consiglio.

¹⁰⁸ Proposta di direttiva del Consiglio 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 (rifusione) (COM(2021) 732 final).

¹⁰⁹ Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza (rifusione) (COM(2021) 733 final).

¹¹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Proteggere l'integrità delle elezioni e promuovere la partecipazione democratica" (COM(2021) 730 final).

dei loro diritti elettorali¹¹¹. Tale funzione sarà espletata dal centro di contatto Europe Direct, che fungerà da linea di assistenza telefonica per le elezioni del Parlamento europeo del 2024.

Insieme al Parlamento europeo, la Commissione ha inoltre avviato una **campagna di comunicazione** intesa a promuovere l'esercizio del diritto di voto alle elezioni del 2024 tra i cittadini mobili dell'UE. La campagna è volta a incoraggiare i cittadini mobili dell'UE a iscriversi e votare in occasione di tali elezioni mettendoli a conoscenza dei termini e delle procedure di iscrizione nei paesi di origine e di residenza¹¹².

A norma dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva sul diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo¹¹³, gli Stati membri possono prevedere alcune **deroghe** se la percentuale di cittadini mobili dell'UE che hanno raggiunto l'età per essere elettori supera il 20 % di tutti i cittadini dell'UE che hanno l'età per essere elettori residenti sul loro territorio¹¹⁴. Il 7 novembre 2023 la Commissione ha adottato una relazione sulla concessione di una deroga ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 2¹¹⁵.

I diritti di cittadinanza dell'UE non conferiscono ai cittadini mobili dell'UE il **diritto di voto alle elezioni nazionali** nello Stato membro di residenza, anche se sono membri attivi della società e sono interessati dalle politiche nazionali. La comunicazione "Relazione sulla cittadinanza 2020" ha rilevato la presenza di un certo sostegno pubblico a favore della concessione di tale diritto ai cittadini mobili dell'UE. Nel 2020 è stata registrata un'iniziativa dei cittadini europei in materia, che tuttavia non è riuscita a raccogliere il consenso

¹¹¹ Nella comunicazione "Relazione sulla cittadinanza 2020" la Commissione ha dichiarato che avrebbe esaminato, "in stretta collaborazione con il Parlamento, la possibilità di creare una risorsa comune dedicata per sostenere i cittadini dell'UE nell'esercizio dei loro diritti elettorali, oltre a fornire loro ulteriori possibilità di segnalare ostacoli e problemi che compromettono la loro partecipazione politica. Tale risorsa dovrebbe essere messa a disposizione, entro l'autunno 2023, sia dei cittadini dell'UE (compresi i cittadini mobili dell'Unione) sia delle autorità competenti".

¹¹² È stato realizzato un apposito sito web: <https://elections.europa.eu/it/>

¹¹³ Direttiva 93/109/CE del Consiglio, del 6 dicembre 1993, relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini (*GU L 329 del 30.12.1993, pag. 34*).

¹¹⁴ L'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva recita: "Se in uno Stato membro alla data del 1° gennaio 1993 la percentuale dei cittadini dell'Unione ivi residenti senza averne la cittadinanza e che hanno raggiunto l'età per essere elettori supera il 20 % di tutti i cittadini dell'Unione ivi residenti e che hanno l'età per essere elettori, detto Stato membro, in deroga agli articoli 3, 9 e 10: a) può riservare il diritto di voto agli elettori comunitari residenti in tale Stato membro da un periodo minimo, non superiore a 5 anni, b) può riservare il diritto di eleggibilità ai cittadini comunitari eleggibili residenti in tale Stato membro da un periodo minimo, non superiore ai 10 anni. Tali disposizioni non pregiudicano le misure appropriate che detto Stato membro può prendere in materia di costituzione delle liste dei candidati, volte in particolare a favorire l'integrazione dei cittadini dell'Unione stranieri. Tuttavia, agli elettori e ai cittadini comunitari eleggibili che, a motivo della loro residenza fuori dello Stato membro di origine o della sua durata, non hanno in esso il diritto elettorale attivo o passivo, non possono essere opposti i requisiti relativi alla durata della residenza, di cui al primo comma". Il Lussemburgo è l'unico Stato membro che raggiunge tale soglia. Ai sensi del diritto del Lussemburgo, le liste per le elezioni del Parlamento europeo devono essere composte da una maggioranza di cittadini lussemburghesi.

¹¹⁵ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla concessione di una deroga ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, presentata ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3 della direttiva 93/109/CE relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità dei cittadini dell'Unione alle elezioni del Parlamento europeo (COM(2023) 688 final).

necessario¹¹⁶. Diversi Stati membri dell'UE privano i propri cittadini del diritto di voto alle elezioni nazionali se risiedono permanentemente in altri paesi. Come ribadito nella comunicazione "Relazione sulla cittadinanza 2020", la Commissione continua a chiedere agli Stati membri interessati di abolire tali regole.

7.2.2. Potenziare la partecipazione democratica

Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'UE¹¹⁷. Garantire **democrazie inclusive e pari opportunità nelle elezioni** è essenziale per la Commissione, in particolare in vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo. La Commissione si è pertanto adoperata per promuovere l'inclusività, anche sostenendo il dialogo tra gli Stati membri sulla partecipazione alle elezioni di diversi gruppi, e per garantire il rispetto e la corretta attuazione dei diritti democratici ed elettorali di tutti i cittadini dell'UE.

Nel corso della pandemia di COVID-19 la Commissione ha monitorato l'impatto delle misure connesse alla COVID-19 sul dibattito democratico e sulle elezioni. Il 6 giugno 2020, all'inizio della pandemia, la Commissione ha pubblicato una **comunicazione dal titolo "Contrastare la disinformazione sulla COVID-19"**¹¹⁸, che trattava le ripercussioni negative che la disinformazione può avere sulle istituzioni democratiche e sulle società.

Il 2 dicembre 2020 la Commissione ha presentato il suo **piano d'azione per la democrazia europea**¹¹⁹, volto a promuovere elezioni libere, regolari e resilienti e una forte partecipazione democratica, tutelare la libertà e il pluralismo dei media e contrastare la disinformazione. A ciò si aggiunge una crescente attenzione al rafforzamento della resilienza sociale attraverso un sostegno trasversale alla cittadinanza attiva e alla partecipazione della società civile, in complementarità con la comunicazione "Relazione sulla cittadinanza 2020". Il piano d'azione per la democrazia si articola intorno a tre temi integrati:

- integrità elettorale e modalità per garantire che i sistemi elettorali siano liberi e regolari, anche per quanto riguarda questioni fondamentali quali la trasparenza dei messaggi pubblicitari di natura politica online, le possibili minacce all'integrità delle elezioni e il ruolo dei partiti politici europei;
- rafforzamento della libertà di espressione e del dibattito democratico, con particolare attenzione alla libertà e al pluralismo dei media, e del ruolo della società civile;

¹¹⁶ Il 4 marzo 2020 la Commissione europea ha approvato l'ammissibilità e ha registrato un'iniziativa dei cittadini europei dal titolo "Elettori Senza Frontiere, pieni diritti politici per i cittadini dell'UE". Gli organizzatori hanno chiesto "riforme per rafforzare i diritti esistenti dei cittadini dell'UE di votare e candidarsi alle elezioni europee e comunali nel loro paese di residenza e una nuova legislazione per estendere tali diritti alle elezioni regionali e nazionali e ai referendum". Tuttavia gli organizzatori non sono riusciti a raccogliere il consenso necessario entro il 13 giugno 2022.

¹¹⁷ Articolo 10, paragrafo 3, TUE.

¹¹⁸ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Contrastare la disinformazione sulla Covid-19 – Guardare ai fatti (JOIN(2020) 8 final).

¹¹⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul piano d'azione per la democrazia europea (COM(2020) 790 final del 3.12.2020, pag. 1).

- lotta coerente contro la disinformazione, tenendo conto della necessità di esaminare tutti i mezzi utilizzati per interferire nel nostro sistema democratico.

L'obiettivo principale del piano d'azione per la democrazia europea è consentire ai cittadini di compiere le loro scelte democratiche nello spazio pubblico con le migliori conoscenze e senza subire manipolazioni e interferenze. Tale obiettivo è ribadito anche nella dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale, che stabilisce impegni volti a garantire che i cittadini acquisiscano e condividano le capacità e le competenze digitali necessarie per partecipare al processo democratico a tutti i livelli ed essere protetti dalla disinformazione, dalla manipolazione delle informazioni e da altre forme di contenuti dannosi online.

Con il rafforzamento del codice di buone pratiche sulla disinformazione e il regolamento sui servizi digitali, l'UE ha adottato misure importanti per rendere l'ambiente online più trasparente, responsabile e sicuro per i cittadini¹²⁰. In particolare, i rischi che hanno effetti negativi reali o prevedibili sul dibattito civico e sui processi elettorali sulle piattaforme online e sui motori di ricerca di dimensioni molto grandi designati devono essere individuati, analizzati e valutati con diligenza ed efficacemente attenuati. Gli obblighi previsti dal regolamento sui servizi digitali hanno iniziato ad applicarsi a 19 piattaforme online e motori di ricerca di dimensioni molto grandi alla fine dell'agosto 2023. In tale contesto, la Commissione ha monitorato le azioni intraprese dalle piattaforme per salvaguardare l'integrità delle recenti elezioni, in particolare in Slovacchia, Polonia, Lussemburgo e nei Paesi Bassi, in cooperazione con le autorità nazionali competenti.

Il 25 novembre 2021 la Commissione ha adottato un pacchetto di misure per rafforzare la democrazia e proteggere l'integrità delle elezioni. Tale pacchetto comprende una proposta legislativa faro relativa alla **trasparenza e al targeting della pubblicità politica**¹²¹. Il 6 novembre il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico sul regolamento relativo alla trasparenza della pubblicità politica. Una volta adottate, le misure entreranno in applicazione 18 mesi dopo l'entrata in vigore¹²².

In virtù delle nuove norme, i messaggi pubblicitari politici dovranno essere chiaramente identificati come tali e indicare chi li ha finanziati, per quale importo, in relazione a quali elezioni, referendum o processi normativi e se sono basati su tecniche di targeting. Ulteriori informazioni saranno disponibili negli avvisi di trasparenza, accessibili dai messaggi pubblicitari. I cittadini saranno in grado di distinguere i messaggi che cercano di orientarne le opinioni e decisioni politiche. All'interessato dovranno essere fornite informazioni specifiche, anche per quanto riguarda i parametri utilizzati per rivolgersi a determinati destinatari. Le

¹²⁰ Il regolamento sui servizi digitali mira a creare un ambiente online più sicuro per i consumatori e le imprese nell'UE, con una serie di norme volte a tutelare più efficacemente i consumatori e i loro diritti fondamentali. Definisce altresì chiare responsabilità per le piattaforme online e i social media e tratta i contenuti e i prodotti illegali, l'incitamento all'odio e la disinformazione. Un'efficace applicazione del regolamento sui servizi digitali contribuirà ad affrontare i rischi sistemici che minacciano i processi democratici dell'UE, come l'uso di piattaforme online di dimensioni molto grandi come strumenti per le campagne di disinformazione.

¹²¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica (COM(2021) 731 final).

¹²² Tuttavia le definizioni e la clausola di non discriminazione, secondo cui i servizi di pubblicità politica non possono essere limitati unicamente sulla base del luogo di residenza o di stabilimento dello sponsor della pubblicità politica, si applicheranno in tempo per le elezioni del Parlamento europeo.

tecniche di targeting e di fornitura di messaggi pubblicitari saranno chiaramente definite e saranno disponibili solo per la pubblicità politica online basata su dati personali raccolti presso l'interessato e previo consenso. Saranno vietati il targeting e la fornitura di messaggi pubblicitari mediante profilazione basata su categorie particolari di dati personali. In tal modo si limiterà l'utilizzo abusivo di dati personali ai fini di una potenziale manipolazione degli individui. Tutti gli annunci politici online saranno disponibili in un apposito archivio online. Il finanziamento di annunci provenienti da paesi terzi sarà vietato tre mesi prima delle elezioni.

La Commissione ha inoltre proposto di aggiornare le attuali **norme dell'UE sui partiti politici europei e sulle fondazioni politiche europee**¹²³. La proposta mira a garantire la sostenibilità finanziaria dei partiti politici europei, rafforzando nel contempo gli obblighi di trasparenza applicabili alle loro fonti di finanziamento. Contiene misure volte a ridurre gli oneri amministrativi, modulare il regime di sanzioni e rafforzare la trasparenza sulla rappresentanza di genere e il rispetto dei valori fondamentali dell'UE.

La Commissione ha inoltre continuato a collaborare con gli Stati membri attraverso la **rete europea di cooperazione in materia elettorale** (European Cooperation Network on Elections, ECNE) per facilitare e migliorare la possibilità per i cittadini dell'UE di esercitare i loro diritti di voto, anche sostenendo lo scambio di migliori pratiche e l'assistenza reciproca per garantire elezioni libere ed eque¹²⁴. Gli Stati membri hanno espresso il desiderio di proseguire e intensificare i lavori in seno all'ECNE e di prendere in considerazione ulteriori modalità concrete e pratiche di cooperazione.

Tra queste figura un "**meccanismo congiunto per la resilienza elettorale**" organizzato e coordinato attraverso l'ECNE in stretta collaborazione con il gruppo di cooperazione per le reti e i sistemi informativi (NIS) e il sistema di allarme rapido. Lo scopo operativo principale di tale meccanismo è stato sostenere l'invio di squadre specializzate congiunte e avviare scambi di esperti per promuovere processi elettorali resilienti, in particolare nei settori della scienza forense online, della disinformazione e della cibersicurezza in materia di elezioni. Dalla sua entrata in funzione nel 2022 il meccanismo ha fornito sostegno a diversi Stati membri.

Nel quadro dell'ECNE sono in corso lavori per sostenere elezioni libere ed eque del Parlamento europeo nel 2024. Ad esempio, il 21 novembre 2023 la Commissione ha fatto ricorso al meccanismo congiunto per la resilienza elettorale per organizzare, in stretta cooperazione con il Parlamento europeo, l'Agenzia dell'UE per la cibersicurezza (ENISA) e gli Stati membri, un esercizio di simulazione per testare la preparazione degli Stati membri a rispondere agli incidenti di cibersicurezza in grado di incidere sulle elezioni del 2024.

Il gruppo di cooperazione NIS ha inoltre istituito un filone di lavoro dedicato alla cibersicurezza delle elezioni al fine di condividere esperienze e fornire orientamenti, nonché

¹²³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee (rifusione) (COM(2021) 734 final).

¹²⁴ Questa rete, che raggruppa i rappresentanti delle autorità nazionali competenti in materia elettorale, si riunisce regolarmente per discutere soluzioni pratiche relative a questioni quali la disinformazione e altre forme di manipolazione, la protezione dei dati, una maggiore trasparenza, interazioni con le piattaforme, una partecipazione democratica equa e inclusiva, ecc.

una panoramica degli strumenti, delle tecniche e dei protocolli per individuare, prevenire e attenuare le minacce alle tecnologie e ai processi elettorali. Tra i compiti principali del filone di lavoro figura l'aggiornamento del "Compendium on Cyber Security of Election Technology"¹²⁵ pubblicato nel 2018.

Il 10 giugno 2021 una riunione congiunta dell'ECNE e del gruppo di esperti in materia elettorale ha dato luogo a una discussione aperta sul sostegno alla **partecipazione ampia e inclusiva** dei cittadini mobili dell'UE alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali, anche per quanto riguarda l'elaborazione e la raccolta di indicatori. L'ECNE ha inoltre tenuto sessioni dedicate, ad esempio, sulle pratiche di **voto elettronico** e di partecipazione democratica elettronica. L'ECNE ha inoltre lavorato all'accessibilità elettorale per le persone con disabilità.

Nell'ambito del pacchetto Cittadinanza saranno inoltre pubblicati, in tempo per le prossime elezioni del Parlamento europeo nel 2024, un **compendio delle prassi di voto elettronico e di altre pratiche in materia di TIC** e una **Guida di buone pratiche elettorali negli Stati membri per la partecipazione dei cittadini con disabilità al processo elettorale**, elaborati in stretta collaborazione con l'ECNE.

Come annunciato nella comunicazione "Relazione sulla cittadinanza 2020", la Commissione ha organizzato un **evento di alto livello sulle elezioni**¹²⁶ per affrontare temi quali le campagne politiche, le ingerenze, la disinformazione, la protezione delle infrastrutture connesse alle elezioni e la resilienza dei soggetti che le gestiscono, i modi per consentire ai cittadini di partecipare al processo democratico in qualità di elettori e candidati e la democrazia inclusiva. L'evento, svoltosi il 23 e 24 ottobre 2023, ha offerto agli Stati membri un'opportunità unica per avviare dibattiti e scambiare idee e migliori pratiche per rafforzare i processi elettorali in vista delle elezioni del Parlamento europeo del 2024.

Il 16 settembre 2022 la Commissione ha proposto una nuova **legge europea per la libertà dei media**¹²⁷, una nuova serie di norme volte a rafforzare il funzionamento del mercato interno dei servizi di media e a tutelare il pluralismo e l'indipendenza dei media nell'UE. La proposta di regolamento¹²⁸ prevede, tra le altre misure, garanzie contro le ingerenze politiche nelle decisioni editoriali e contro la sorveglianza. Pone l'accento sull'indipendenza e sul finanziamento stabile dei media del servizio pubblico così come sulla trasparenza della proprietà dei media e dell'allocatione della pubblicità statale. Stabilisce inoltre misure finalizzate alla tutela dell'indipendenza dei responsabili editoriali e alla dichiarazione di conflitti di interesse. La legge intende infine affrontare la questione delle concentrazioni dei

¹²⁵ https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-30/election_security_compendium_00BE09F9-D2BE-5D69-9E39C5A9C81C290F_53645.pdf.

¹²⁶ <https://roadtoep2024.eu/>.

¹²⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_22_5504.

¹²⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno (legge europea per la libertà dei media) e modifica la direttiva 2010/13/UE (COM(2022) 457 final).

media e creare un nuovo comitato europeo indipendente per i servizi di media, costituito dalle autorità nazionali per i media.

La Commissione sta preparando una serie di iniziative sulla "**difesa della democrazia**" per sostenere norme comuni dell'UE dirette ad affrontare minacce specifiche e incoraggiare l'impegno civico inclusivo e la partecipazione dei cittadini alle nostre democrazie, sulla base del piano d'azione per la democrazia europea. L'iniziativa legislativa nell'ambito del pacchetto per la difesa della democrazia introdurrebbe norme comuni in materia di trasparenza e responsabilità nel mercato interno per le attività di rappresentanza di interessi dirette a influenzare il processo decisionale nell'UE e svolte per conto di paesi terzi. Il pacchetto dovrebbe inoltre includere, sotto forma di raccomandazione della Commissione, un'iniziativa specifica per promuovere uno spazio civico favorevole e favorire la partecipazione inclusiva ed effettiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche. Nel contempo, al pacchetto dovrebbe essere aggiunta una raccomandazione su processi elettorali inclusivi e resilienti al fine di promuovere standard elevati in materia di elezioni europee e di altro tipo e referendum a livello nazionale. Le misure proposte apportano vantaggi a tutti i livelli istituzionali e per tutti i processi democratici.

Una maggiore partecipazione dei cittadini in tutte le fasi del processo democratico è altresì fondamentale per la democrazia europea. La Conferenza sul futuro dell'Europa, tenutasi da aprile 2021 a maggio 2022, è stata un importante esercizio paneuropeo di democrazia deliberativa. La Commissione è stata una delle istituzioni dell'UE ad aver sostenuto l'organizzazione della Conferenza sul futuro dell'Europa e si impegna a darvi seguito.

In una comunicazione pubblicata nel giugno 2022¹²⁹, la Commissione si è impegnata a integrare processi partecipativi e deliberativi in momenti e settori chiave del suo processo di elaborazione delle politiche, e i **panel europei di cittadini**¹³⁰ stanno diventando una "caratteristica costante della vita democratica". Le relazioni dei cittadini informano la Commissione prima dell'adozione di ciascuna iniziativa e le raccomandazioni costituiscono parte integrante di ciascun pacchetto. Nel corso del 2022 e del 2023 sono stati organizzati tre panel di cittadini per sfruttare le idee dei cittadini su come intensificare le azioni volte a ridurre gli sprechi alimentari, che hanno ispirato la proposta di revisione della direttiva quadro sui rifiuti introducendo obiettivi giuridicamente vincolanti di riduzione degli sprechi alimentari, la comunicazione sui mondi virtuali e la raccomandazione del Consiglio sulla mobilità ai fini dell'apprendimento. I panel hanno concluso le deliberazioni nell'aprile 2023.

Dando seguito alla Conferenza, la Commissione sta inoltre rinnovando il portale "**Di' la tua**" come sportello unico per il coinvolgimento online dei cittadini. Il nuovo portale consente di accedere alle consultazioni pubbliche online della Commissione, alle iniziative dei cittadini

¹²⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Conferenza sul futuro dell'Europa - Dalla visione all'azione (COM(2022) 404 final).

¹³⁰ https://citizens.ec.europa.eu/index_it.

europei e a una nuova piattaforma interattiva in cui i cittadini possono condividere le loro opinioni e idee sulle politiche e sulla legislazione dell'UE.

Il **dialogo dell'UE con i giovani**, sostenuto dal programma Erasmus+, è stato determinante per promuovere la partecipazione dei giovani ai processi decisionali e per sviluppare politiche pubbliche attraverso consultazioni e scambi. Si tratta di uno strumento faro della strategia dell'UE per la gioventù, che si è collocato in primo piano anche nell'Anno europeo dei giovani 2022. La risoluzione del Consiglio (del 15 maggio 2023) sui risultati del 9° ciclo del dialogo dell'UE con i giovani, dal titolo "Mobilitazione comune a favore di un'Europa sostenibile e inclusiva", esprime l'impegno a garantire la qualità e la continuità del dialogo e a far confluire i relativi risultati nell'elaborazione delle politiche a tutti i livelli. Il 10° ciclo del dialogo dell'UE con i giovani si svolgerà sotto la presidenza composta dal trio Spagna-Belgio-Ungheria dal luglio 2023 al giugno 2024 e si concentrerà sull'obiettivo per la gioventù europea n. 3, "Società inclusive". Una comunicazione sul retaggio dell'Anno europeo dei giovani è prevista per la fine del 2023.

La rinnovata risoluzione sulla strategia dell'UE per la gioventù 2019-2027¹³¹ riconosce tra i suoi obiettivi principali la necessità di "incoraggiare i giovani a diventare cittadini attivi, protagonisti della solidarietà e del cambiamento positivo per le comunità di tutta l'Europa, ispirati dai valori dell'UE e da un'identità europea". In linea con detto obiettivo, **Erasmus+ e il Corpo europeo di solidarietà**, i due programmi faro dell'UE a sostegno dei giovani, continuano a rafforzare l'identità europea e la cittadinanza attiva tra i giovani attraverso attività professionali, di volontariato e di formazione pertinenti.

Nell'ambito del programma di finanziamento per la ricerca e l'innovazione **Orizzonte Europa**, vari progetti di ricerca collaborativa che riuniscono il mondo accademico e i portatori di interessi del settore stanno iniziando a raccogliere elementi di prova per migliorare il collegamento tra i cittadini e le istituzioni democratiche. Nell'ambito dei programmi di lavoro 2021-2022 e 2023-2024 sono destinati fondi all'elaborazione di raccomandazioni che aiutino le istituzioni dell'UE e i decisori nazionali a migliorare l'impatto dell'elaborazione delle politiche in questo settore e a promuovere modelli più inclusivi e rappresentativi di coinvolgimento dei cittadini. Questa ricerca è finanziata nell'ambito di altri progetti Orizzonte 2020 che hanno sostenuto progetti sulla democrazia partecipativa e deliberativa.

Oltre a questo impegno dedicato in particolare alla ricerca per aumentare la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, i programmi Orizzonte 2020 iniziano a finanziare progetti in grado di fornire agli organi competenti dell'UE gli strumenti per migliorare la risposta dell'UE

¹³¹ Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, su un quadro di cooperazione europea in materia di gioventù: La strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027, adottata dal Consiglio nel novembre 2018.

alle campagne di disinformazione e alle azioni di manipolazione delle informazioni e ingerenza da parte di attori stranieri¹³².

Infine, l'**osservazione elettorale** è un buon modo per coinvolgere i cittadini nel processo elettorale e per migliorare la fiducia dei cittadini in elezioni libere ed eque. Il programma "Cittadini, uguaglianza, diritti e valori" (CERV), avviato nel 2021 e che durerà fino al 2027, mira a sostenere e sviluppare società aperte, basate sui diritti, democratiche, eque e inclusive, fondate sullo Stato di diritto. Nell'ambito della sezione "Coinvolgimento e partecipazione dei cittadini", il programma di lavoro CERV per il periodo 2023-2024 prevede, tra l'altro, finanziamenti per attività indipendenti di osservazione elettorale, compreso il monitoraggio da parte dei cittadini. Nell'ambito della sezione "Valori dell'Unione", la Commissione può anche sostenere l'osservazione elettorale indipendente finanziando lo sviluppo di capacità per le organizzazioni della società civile attive in questo settore.

7.3. Evoluzione della giurisprudenza

Nella sentenza *EP contro Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)*¹³³, la Corte ha dichiarato che, dall'entrata in vigore dell'accordo di recesso UE-Regno Unito (1° febbraio 2020), i cittadini del Regno Unito sono assimilati ai cittadini di paesi terzi e non è garantito loro il diritto di voto o di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza. A tal fine, la perdita del diritto di voto nello Stato membro di cittadinanza non incide su questa conclusione¹³⁴.

8. DIRITTO ALLA TUTELA DA PARTE DELLE AUTORITÀ DIPLOMATICHE O CONSOLARI (ARTICOLO 20, PARAGRAFO 2, LETTERA C), E ARTICOLO 23 TFUE)

8.1. Introduzione

Ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera c), e dell'articolo 23 TFUE, i cittadini dell'UE hanno il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Questo diritto è un'espressione della dimensione esterna della cittadinanza dell'UE, manifesta la solidarietà degli Stati membri e rafforza l'identità dell'UE nei paesi terzi. Esso tutela i cittadini dell'UE che si trovano in difficoltà all'estero e rivela maggiormente la sua importanza nel contesto di

¹³² Tra questi figurano progetti in risposta a un [invito](#) a individuare, analizzare e contrastare la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri e un [invito](#) a sviluppare una migliore comprensione della soppressione delle informazioni da parte delle autorità statali come esempio di manipolazione delle informazioni e ingerenza da parte di attori stranieri. Per quanto riguarda quest'ultimo invito, nell'ambito dei progetti sarà esplicitamente richiesto di analizzare in particolare gli strumenti di influenza insiti nelle comunità della diaspora e a elaborare elenchi di indicatori che consentano ai legislatori e ai responsabili politici di elaborare risposte politiche adeguate.

¹³³ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 9 giugno 2022, *EP contro Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)*, [C-673/20](#), EU:C:2022:449.

¹³⁴ *Ibidem*, punto 58.

situazioni di crisi su vasta scala, dovute a cause naturali o ad attività umane, che possono richiedere l'aiuto e il rimpatrio urgenti di un numero elevato di cittadini dell'UE.

Secondo l'indagine Eurobarometro 2023 su cittadinanza e democrazia, il 69 % dei cittadini dell'UE è a conoscenza di questo diritto. La grande maggioranza degli intervistati (93 %) è d'accordo sul fatto che gli Stati membri dell'UE dovrebbero cooperare strettamente per aiutare i cittadini dell'UE che necessitano di protezione consolare al di fuori dell'UE. Una percentuale analoga di cittadini (91 %) dichiara che, trovandosi in un paese terzo in cui il proprio governo nazionale non dispone di un consolato o di un'ambasciata e avendo bisogno di aiuto, chiederebbe invece assistenza a una delegazione dell'UE.

8.2. Sviluppi delle politiche

Come illustrato in precedenza, la Commissione sta adottando una proposta di modifica della **direttiva sulla tutela consolare** nell'ambito del pacchetto Cittadinanza¹³⁵.

Come indicato nell'ultima relazione sui progressi a norma dell'articolo 25 TFUE, nel giugno 2019 il Consiglio ha adottato una direttiva che istituisce un **documento di viaggio provvisorio dell'UE**¹³⁶. La direttiva ha introdotto un nuovo modello più sicuro di documento di viaggio provvisorio dell'UE e ha semplificato le formalità per i cittadini dell'UE non rappresentati in paesi terzi il cui passaporto o documento di viaggio sia stato smarrito, rubato o distrutto. Dopo l'adozione delle necessarie prescrizioni tecniche nel dicembre 2022¹³⁷, gli Stati membri stanno attualmente recependo la direttiva nel diritto nazionale e la applicheranno a partire dal dicembre 2025.

8.3. Evoluzione della giurisprudenza

Nel periodo di riferimento non è stata adottata alcuna decisione di rilievo in materia.

9. DIRITTO DI PRESENTARE PETIZIONI AL PARLAMENTO EUROPEO E DI RICORRERE AL MEDIATORE EUROPEO (ARTICOLO 20, PARAGRAFO 2, LETTERA D), E ARTICOLO 24, SECONDO, TERZO E QUARTO COMMA, TFUE)

9.1. Introduzione

L'articolo 20, paragrafo 2, lettera d), e l'articolo 24, secondo, terzo e quarto comma, TFUE fanno riferimento a diritti che conferiscono ai cittadini dell'UE la facoltà di rivolgersi alle istituzioni dell'UE, compreso il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo e di

¹³⁵ COM(2023) 930.

¹³⁶ Direttiva (UE) 2019/997 del Consiglio, del 18 giugno 2019, che istituisce un documento di viaggio provvisorio dell'UE e abroga la decisione 96/409/PESC (GU L 163 del 20.6.2019, pag. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/997/oj>).

¹³⁷ Decisione di esecuzione (UE) 2022/2452 della Commissione, dell'8 dicembre 2022, recante prescrizioni tecniche complementari per il documento di viaggio provvisorio dell'UE istituito dalla direttiva (UE) 2019/997 del Consiglio (GU L 320 del 14.12.2022, pag. 47, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/2452/oj).

ricorrere al Mediatore europeo. Ogni cittadino dell'UE ha il diritto di scrivere alle istituzioni, organi o organismi in una delle lingue ufficiali dell'UE¹³⁸ e di ricevere una risposta nella stessa lingua.

Secondo l'indagine Eurobarometro 2023 su cittadinanza e democrazia, l'84 % dei cittadini dell'UE è a conoscenza del diritto di presentare una denuncia alla Commissione europea, al Parlamento europeo o al Mediatore europeo.

9.2. Diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo

Ai sensi dell'articolo 24, secondo comma, e dell'articolo 227 TFUE, qualsiasi cittadino dell'UE, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha il diritto di presentare al Parlamento europeo, in una delle lingue ufficiali dell'UE, una petizione su materie dell'UE che lo (la) concerne e di ricevere una risposta nella stessa lingua. Per essere ricevibili, le petizioni devono riguardare materie che rientrano nel campo di attività dell'UE e che concernono direttamente i loro autori.

Nel 2021¹³⁹ la commissione per le petizioni del Parlamento europeo ha ricevuto 1 392 petizioni, circa la metà di quelle ricevute nel 2013 (2 891) e nel 2014 (2 715), anni in cui il numero totale di petizioni ricevute ha raggiunto il picco. Il numero di petizioni presentate nel 2021 rappresenta inoltre una diminuzione dell'11,5 % rispetto alle 1 573 petizioni presentate nel 2020, ma un lieve aumento del 2,5 % rispetto alle 1 357 petizioni presentate nel 2019. Delle petizioni presentate nel 2021, 368 sono state dichiarate irricevibili e 17 sono state ritirate. La commissione per le petizioni ha tenuto 12 riunioni, durante le quali sono state discusse 159 petizioni, a cui hanno partecipato 113 firmatari da remoto¹⁴⁰.

Delle petizioni ricevute nel 2021, il 78,6 % è stato presentato tramite il portale web delle petizioni del Parlamento europeo. Gli utenti a sostegno di una o più petizioni sul portale sono stati 209 272, con un aumento considerevole rispetto ai 48 882 utenti registrati nel 2020¹⁴¹.

Come negli anni precedenti, le petizioni riguardavano principalmente l'ambiente (biodiversità e natura) e la salute. Tra le petizioni relative alla salute, il 17,3 % riguardava la pandemia di COVID-19. Tra queste figuravano petizioni riguardanti l'impatto delle misure di emergenza relative alla COVID-19 adottate dagli Stati membri sulla libertà di circolazione e l'attuazione del certificato COVID digitale dell'UE¹⁴² (*cf. anche la sezione 6.2.3*).

Tra il 2021 e il 2023 il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di fornire informazioni su 1 471 petizioni¹⁴³.

¹³⁸ Cfr. l'articolo 55, paragrafo 1, TUE.

¹³⁹ I dati per il 2022 sono attualmente in fase di preparazione per il progetto di relazione sui risultati delle deliberazioni della commissione per le petizioni nel corso del 2022:
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-PR-749894_EN.pdf.

¹⁴⁰ Relazione sui risultati delle deliberazioni della commissione per le petizioni nel corso del 2021, 10.11.2022, [2022/2024\(INI\)](#).

¹⁴¹ Ibidem.

¹⁴² Ibidem.

¹⁴³ I dati comprendono le petizioni ricevute fino alla fine di agosto 2023.

9.3. Diritto di rivolgersi al Mediatore europeo

Ai sensi dell'articolo 24, terzo comma, TFUE, i cittadini dell'UE hanno il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo, che tratta le denunce dei cittadini relative alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'UE. I problemi vanno dalla mancanza di trasparenza nel processo decisionale al rifiuto di consentire l'accesso ai documenti fino alle violazioni dei diritti fondamentali. Nel periodo 2020-2022, l'ufficio del Mediatore ha trattato 6 552 denunce, di cui circa 2 212 rientravano nella sua sfera di competenza, e ha avviato 1 041 indagini¹⁴⁴.

Il rispetto dei suggerimenti del Mediatore è aumentato dal 77 % nel 2018, al 79 % nel 2019 e all'81 % nel 2020, per poi scendere nuovamente al 79 % nel 2021. L'ufficio del Mediatore ha aiutato oltre 57 427 cittadini nell'arco di tre anni, tramite l'apertura di indagini, la risposta alle richieste di informazioni e i consigli forniti tramite la sua guida interattiva disponibile online¹⁴⁵.

Questa attività centrale di gestione delle denunce è stata completata da indagini strategiche di iniziativa del Mediatore, finalizzate ad aiutare quanti più cittadini possibile esaminando le questioni che risultavano sistemiche piuttosto che quelle circoscritte. Nel periodo 2020-2022 l'ufficio del Mediatore ha avviato 15 indagini di propria iniziativa.

9.4. Evoluzione della giurisprudenza

Nel periodo di riferimento non è stata adottata alcuna decisione in materia.

10. INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI (ARTICOLO 24 TFUE; ARTICOLO 11, PARAGRAFO 4, TUE)

10.1. Introduzione

L'iniziativa dei cittadini europei è stata introdotta dal trattato di Lisbona ed è operativa dal 2012. Fa parte dei diritti di cittadinanza dell'UE e costituisce un importante strumento di democrazia partecipativa nell'UE. L'articolo 24 TFUE e l'articolo 11, paragrafo 4, TUE, attuati per la prima volta dal regolamento (UE) n. 211/2011¹⁴⁶, consentono ad almeno un milione di cittadini di almeno sette Stati membri di chiedere alla Commissione di presentare una proposta di atto giuridico che dia attuazione ai trattati dell'UE.

Secondo l'indagine Eurobarometro 2023 su cittadinanza e democrazia, il 64 % dei cittadini dell'UE è a conoscenza del diritto di partecipare a un'iniziativa dei cittadini europei.

¹⁴⁴ I numeri si basano sulla relazione annuale 2020 del Mediatore europeo (<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/it/141317>), sulla relazione annuale 2021 (<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/it/156017>) e sulla relazione annuale 2022 (<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/it/167855>).

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini (*GU L 65 dell'11.3.2011, pag. 31*).

10.2. Sviluppi delle politiche

Parallelamente alla presente relazione, la Commissione sta adottando una relazione sull'applicazione del regolamento (UE) 2019/788 riguardante l'iniziativa dei cittadini europei, che fa il punto sul funzionamento di quest'ultima e sintetizza il seguito dato alle iniziative andate a buon fine cui la Commissione ha risposto dal 2020. La relazione annuncia inoltre diversi miglioramenti pratici nell'ambito del quadro giuridico esistente, volti a rafforzare ulteriormente il funzionamento e la visibilità dell'iniziativa dei cittadini europei e il suo impatto sulle politiche dell'UE.

Il **nuovo regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini europei**¹⁴⁷ (regolamento ICE), che si applica dal gennaio 2020, ha semplificato le norme, rendendo più semplice condurre o sostenere iniziative dei cittadini europei. Le nuove norme introducono il sistema centrale di raccolta elettronica. Questo sistema, offerto gratuitamente dalla Commissione, solleva gli organizzatori dall'onere di istituire un proprio sistema di raccolta e dalle responsabilità in materia di protezione dei dati che derivano dal trattamento dei dati personali dei sostenitori online. Tuttavia la pandemia di COVID-19 ha perturbato in modo significativo il funzionamento dell'iniziativa dei cittadini europei nei primi anni di applicazione delle nuove norme. Le misure temporanee adottate dai legislatori il 15 luglio 2020¹⁴⁸ hanno limitato l'impatto della pandemia sulle iniziative in corso, **prorogando i periodi di raccolta** per tali iniziative fino a un massimo di 12 mesi.

Dal 2020 la Commissione ha registrato 37 iniziative; solo una richiesta di registrazione ha dovuto essere respinta in quanto non rispettava i criteri stabiliti nel regolamento ICE. Dall'avvio dell'iniziativa dei cittadini europei sono state registrate complessivamente 107 iniziative. Dal 2020 sono state sottoposte all'esame della Commissione sei iniziative, dopo la raccolta di oltre un milione di dichiarazioni di sostegno valide provenienti da tutta l'UE. La Commissione ha risposto a cinque di queste iniziative e una sesta risposta dovrebbe essere adottata entro metà dicembre 2023, portando così a dieci il numero totale di risposte.

10.3. Evoluzione della giurisprudenza

Dal 2020 solo un numero molto limitato di cause riguardanti iniziative dei cittadini europei è stato portato dinanzi al Tribunale. Nessuna nuova causa relativa a registrazioni rifiutate è stata portata in giudizio dagli organizzatori. Ciò è riconducibile ai miglioramenti apportati alla procedura di registrazione dal nuovo regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini europei, per cui una sola richiesta di registrazione è stata respinta in quanto la Commissione non era competente a proporre un atto giuridico in tale ambito¹⁴⁹. Gli unici casi in cui i rifiuti della

¹⁴⁷ Regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, riguardante l'iniziativa dei cittadini europei (*GU L 130 del 17.5.2019, pag. 55*).

¹⁴⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_20_1359.

¹⁴⁹ Solo una dal 2020.

Commissione sono stati contestati negli ultimi anni riguardavano decisioni di rifiuto adottate ai sensi del precedente regolamento (UE) n. 211/2011¹⁵⁰.

Dal 2020 è stata impugnata una risposta della Commissione a un'iniziativa andata a buon fine. Nella causa *Minority SafePack contro Commissione europea*¹⁵¹, gli organizzatori dell'iniziativa dei cittadini europei hanno proposto un ricorso di annullamento contro la comunicazione della Commissione che rifiuta di intraprendere l'azione richiesta nell'iniziativa dei cittadini europei dal titolo "Minority SafePack — un milione di firme per la diversità in Europa". Nella sentenza del 9 novembre 2022 il Tribunale ha dichiarato che la Commissione ha rispettato il suo obbligo di motivazione nel ritenere che non fosse necessaria alcuna iniziativa legislativa aggiuntiva per raggiungere gli obiettivi perseguiti dall'iniziativa, tenuto conto delle azioni già intraprese dalle istituzioni dell'Unione nei settori coperti dall'iniziativa e del monitoraggio della loro attuazione da parte della Commissione. Il 21 gennaio 2023 gli organizzatori hanno impugnato tale sentenza del Tribunale.

11. CONCLUSIONI

Dall'ultima relazione sui progressi a norma dell'articolo 25 TFUE e dalla comunicazione "Relazione sulla cittadinanza 2020" che la accompagna, molte iniziative della Commissione hanno conseguito progressi significativi per quanto riguarda i diritti dei cittadini dell'UE. La sicurezza dei titoli di soggiorno e delle carte d'identità dei cittadini dell'UE è stata rafforzata e il portafoglio di identità digitale dell'UE semplificherà ulteriormente la vita quotidiana dei cittadini. Inoltre il certificato COVID digitale dell'UE ha facilitato l'esercizio della libera circolazione durante la pandemia di COVID-19. La Commissione ha adottato iniziative volte ad affrontare le difficoltà incontrate dai cittadini mobili dell'UE che intendono esercitare il proprio diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali e ha reso più semplice condurre o sostenere le iniziative dei cittadini europei.

La Commissione si è adoperata per intensificare i processi democratici inclusivi e garantire pari opportunità nelle elezioni, affinché ogni cittadino possa partecipare alla vita democratica dell'UE. Sulla base del piano d'azione per la democrazia europea, la Commissione ha adottato una proposta legislativa faro relativa alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica. La Commissione ha altresì compiuto progressi nell'accrescere il coinvolgimento dei cittadini in tutte le fasi del processo democratico, anche con i panel europei di cittadini.

¹⁵⁰ *Causa T-789/19* (Tom Moerenhout e a. contro Commissione europea) in cui il Tribunale ha annullato la decisione della Commissione di rifiutare la registrazione, in seguito alla quale l'iniziativa è stata registrata l'8 settembre 2021; *causa T-611/19* (Iniziativa "Derecho de la UE"), in cui il Tribunale ha convalidato la decisione della Commissione di rifiutare la registrazione. Nella causa T-495/19 (*Romania contro Commissione europea*), la Romania ha contestato la decisione della Commissione di registrare l'iniziativa "Politica di coesione". Tale decisione è stata convalidata dal Tribunale. La causa è attualmente oggetto di impugnazione (C-54/22). La Romania ha inoltre contestato la decisione di registrazione dell'iniziativa "Minority SafePack — un milione di firme per la diversità in Europa", che è stata convalidata in due occasioni (T-391/17 e C-899/19).

¹⁵¹ Sentenza del Tribunale (Ottava Sezione) del 9 novembre 2022, *Citizens' Committee of the European Citizens' Initiative "Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe" contro Commissione europea*, [T-158/21](#), oggetto di impugnazione, EU:T:2022:696.

La Commissione ha continuato ad adoperarsi per realizzare un'autentica Unione dell'uguaglianza. Ha proposto varie nuove misure in materia di uguaglianza e di lotta alla discriminazione, anche per quanto riguarda gli organismi per la parità, la protezione dei diritti delle persone LGBTIQ, la promozione della parità di genere e la lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, la garanzia di una partecipazione significativa dei Rom alla società e la lotta contro il razzismo, l'antiziganismo, l'antisemitismo e l'odio anti-islamico. La Commissione ha cercato di migliorare il rispetto dei diritti delle persone con disabilità adottando strumenti specifici a sostegno della loro inclusione. Ha inoltre continuato a impegnarsi affinché l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio siano configurati come reato in tutta l'UE.

Il pacchetto Cittadinanza presentato insieme alla presente relazione promuoverà ulteriormente i diritti di cittadinanza dell'UE. Tutto ciò si inserisce perfettamente nel contesto della celebrazione del 30° anniversario della cittadinanza dell'UE e contribuirà a rendere i diritti di cittadinanza più tangibili per i cittadini.

La Commissione continuerà a monitorare e valutare la situazione negli Stati membri e ad agire conformemente ai trattati dell'UE e alla giurisprudenza della Corte di giustizia. In vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo, la Commissione continuerà a lavorare sui diritti elettorali di tutti i cittadini dell'UE e sulla loro partecipazione democratica. Il pieno godimento di tutti i diritti dei cittadini dell'UE continua a rappresentare una priorità per la Commissione.

La Commissione continuerà a lavorare in partenariato con le altre istituzioni, gli Stati membri, gli enti locali e regionali, la società civile e i cittadini stessi dell'UE, al fine di fornire spunti di riflessione per gli ulteriori lavori in materia di cittadinanza dell'UE da portare avanti durante il suo prossimo mandato. Nel 2026 la Commissione adotterà un'altra relazione sui progressi compiuti in materia di cittadinanza dell'UE e sull'attuazione delle misure illustrate nella presente relazione.