



Bruxelles, 15.12.2020
COM(2020) 730 final

**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**

1. Introduzione

Insieme alla pace, la cittadinanza dell'Unione è uno dei traguardi più significativi raggiunti dal progetto europeo ed è unica al mondo. I diritti di cittadinanza dell'UE, in particolare la libera circolazione, i diritti politici e democratici e il diritto dei cittadini dell'Unione di beneficiare della tutela consolare da parte di altri Stati membri quando non sono rappresentati all'estero, hanno avuto un effetto trasformativo sull'Europa. Oggi sono oltre 13,3 milioni gli europei¹ che godono del diritto di risiedere in un altro paese dell'UE.

La Commissione riferisce ogni tre anni in merito all'applicazione delle disposizioni relative alla cittadinanza dell'UE² e propone nuove priorità per i tre anni successivi. Sebbene l'esercizio dei diritti di cittadinanza dell'UE abbia comportato sfide significative dall'ultima relazione sulla cittadinanza dell'Unione europea del 2017, in particolare nel contesto della pandemia di COVID-19, si registrano anche numerosi sviluppi positivi. Ad esempio, nove cittadini europei su dieci, il numero più alto mai registrato, hanno ormai familiarità con il termine "cittadino dell'Unione Europea"³. Inoltre l'affluenza alle urne nelle ultime elezioni europee è stata la più alta degli ultimi vent'anni⁴, in gran parte grazie al contributo dei giovani e dei neo-elettori. Il divario di genere nel voto e nella composizione del Parlamento europeo è ulteriormente diminuito. Il sostegno alla libera circolazione ha raggiunto il massimo livello degli ultimi 12 anni⁵.

Dall'ultima relazione sulla cittadinanza l'Europa ha visto nascere potenti movimenti sociali su temi quali il cambiamento climatico, l'economia e la fiscalità, il razzismo e l'uguaglianza. Tali movimenti hanno spesso combinato le proteste di strada con l'attivismo online, superando con successo i confini geografici e linguistici per creare sinergie paneuropee e persino globali. Se mai vi fosse il dubbio che i cittadini europei stessero perdendo interesse per l'impegno politico, negli ultimi anni hanno dimostrato di essere più che mai desiderosi di far sentire la loro voce e di plasmare la società in cui vivono.

Anche le sfide recenti sono state numerose e complesse. La crisi della COVID-19 dimostra quanto gli europei considerino acquisita la libera circolazione e ne dipendano per ragioni economiche e personali. Nella prima metà del 2020 migliaia di europei sono rimasti bloccati all'estero a causa delle restrizioni di viaggio imposte per contrastare la pandemia di COVID-19; la situazione ha richiesto da parte dell'UE e dei suoi Stati membri uno sforzo coordinato senza precedenti che ha permesso di riportare a casa in sicurezza oltre 600 000 cittadini. Anche se l'Europa si è dimostrata all'altezza della sfida di assistere i suoi cittadini all'estero, è emersa la questione dell'opportunità di razionalizzare la messa in comune

¹ Banca dati Eurostat migr_pop1ctz.

² Cfr. la relazione del 2017 all'indirizzo https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51132

³ Cfr. Flash Eurobarometro 485 al seguente indirizzo:

<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2260>

⁴ Cfr. la relazione sulle elezioni del Parlamento europeo del 2019 (COM(2020) 252 final).

⁵ Flash Eurobarometro 485.

delle risorse dell'UE nei paesi terzi e di migliorare la flessibilità dell'assistenza ai cittadini. Durante la pandemia, così come durante le elezioni europee e anche in seguito, gli europei sono stati vittime della disinformazione online, che compromesso il requisito fondamentale della loro partecipazione democratica alla vita pubblica e le loro scelte informate.

Messi in ombra dagli effetti delle nuove tecnologie e dell'emergenza sanitaria mondiale, molti oneri amministrativi e giuridici pratici continuano a incidere quotidianamente sulla vita dei cittadini dell'UE. Tali oneri spaziano dalle complesse procedure di iscrizione alle liste elettorali per i cittadini mobili dell'UE, alla scarsità delle opzioni digitali per le procedure amministrative e ai regimi fiscali applicabili ai lavoratori frontalieri. Inoltre il referendum sulla Brexit, che ha portato all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, ha avuto ripercussioni sulla vita di quasi 3,7 milioni di cittadini dell'UE⁶ residenti nel Regno Unito e di milioni di cittadini britannici che hanno perso il loro status di cittadini dell'Unione.

La relazione sulla cittadinanza è fortemente legata alle sei tematiche ambiziose della Commissione per l'Europa⁷, in particolare il nuovo slancio per la democrazia europea e l'avvicinamento dei cittadini all'UE. Dovrebbe essere vista in combinazione con altre iniziative (e a loro integrazione), come ad esempio la nuova strategia per rafforzare l'attuazione della Carta dei diritti fondamentali⁸ e, in particolare, il piano d'azione europeo per la democrazia⁹. Le azioni e le priorità definite nella presente relazione si concentrano sul dotare i cittadini dei mezzi di agire, integrando così il piano d'azione europeo per la democrazia, che affronta le sfide chiave per le nostre democrazie e ingloba i settori d'intervento con effetti significativi a livello sociale¹⁰.

Le priorità proposte si basano su consultazioni specifiche¹¹, tra cui una consultazione pubblica sui diritti di cittadinanza dell'UE e un'indagine Flash Eurobarometro sulla cittadinanza e la democrazia dell'Unione¹² e sulla ricerca, compreso il lavoro della rete di accademici in materia di diritti di cittadinanza dell'UE. Nel definire le sue priorità, la Commissione ha

⁶ Banca dati Eurostat migr_pop1ctz.

⁷ Tali tematiche sono menzionate negli Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024: un Green Deal europeo, un'economia che lavora per le persone, un'Europa pronta per l'era digitale, proteggere il nostro stile di vita europeo, un'Europa più forte nel mondo e un nuovo slancio per la democrazia europea.

⁸ COM(2020) 711.

⁹ COM(2020) 790.

¹⁰ L'ambito di applicazione della relazione sulla cittadinanza va oltre i diritti democratici dei cittadini dell'UE estendendosi ad altri diritti di cittadinanza dell'Unione sanciti dal trattato e dalla Carta dei diritti fondamentali. Vi sono correlazioni evidenti anche con la "nuova agenda dei consumatori", adottata di recente, che affronta le esigenze immediate dei consumatori di fronte alla pandemia di COVID-19 e presenta una visione per la politica dei consumatori dell'UE nei prossimi cinque anni. L'agenda propone un approccio olistico alle politiche dei consumatori che mira a proteggere e a responsabilizzare i cittadini dell'UE in quanto consumatori, tutelando il loro diritto nell'ambito della transizione verde e della trasformazione digitale della nostra società.

¹¹ Anche con gli esperti degli Stati membri nel quadro della rete europea di cooperazione in materia elettorale e del gruppo di esperti sulla libera circolazione nel settembre 2020. Nel settembre 2020 si è tenuta una specifica riunione di consultazione con i beneficiari del programma "Diritti, uguaglianza e cittadinanza" e del programma "Europa per i cittadini".

¹² Flash Eurobarometro 485 "EU Citizenship and Democracy", sondaggio condotto nei 27 Stati membri dell'UE tra il 27 febbraio e il 6 marzo 2020.

<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2260>

attinto direttamente anche alle numerose lettere ricevute da cittadini che scrivono regolarmente per esporre le problematiche e le difficoltà che incontrano nell'esercizio dei loro diritti nella vita quotidiana.

La relazione sulla cittadinanza del 2020 è composta da due documenti distinti: la presente relazione e la relazione ai sensi dell'articolo 25 del TFUE¹³ che presenta la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di diritti di cittadinanza.

La relazione fa il punto sui progressi compiuti in materia di cittadinanza dell'UE dalla relazione del 2017 e propone nuove priorità e azioni per apportare benefici reali ai cittadini dell'Unione, garantendo loro la possibilità di godere concretamente dei loro diritti di cittadinanza, soprattutto in un contesto transfrontaliero. Essa definisce una serie di azioni concrete e di priorità articolate intorno ai quattro temi principali:

- rafforzare la partecipazione democratica e dotare i cittadini dei mezzi per agire e promuovere l'inclusione dei cittadini nell'UE;
- facilitare l'esercizio della libera circolazione e semplificare la vita quotidiana;
- proteggere e promuovere la cittadinanza dell'UE;
- proteggere i cittadini dell'UE in Europa e all'estero, anche in tempi di crisi/emergenza.

2. Rafforzare la partecipazione democratica, dotare i cittadini degli strumenti per agire e promuovere l'inclusione dei cittadini nell'UE

2.1. Esercizio effettivo dei diritti di voto

Il diritto di voto e di candidatura alle elezioni sono alla base di una società democratica. Le elezioni del Parlamento europeo del 2019 hanno registrato la più alta affluenza alle urne degli ultimi vent'anni. L'aumento dell'**affluenza** è stato determinato dai giovani e dai neo-elettori. Anche le donne hanno partecipato in numero maggiore e il divario di genere per quanto riguarda i voti si è ridotto dal 4 % nel 2014 al 3 % nel 2019. La percentuale di donne elette al Parlamento è salita dal 37 % al 39,4 %. I dati sulla partecipazione elettorale di altri gruppi sottorappresentati rimangono limitati perché sono pochi gli Stati membri che li raccolgono¹⁴.

Tuttavia **le categorie sottorappresentate di elettori** devono affrontare ulteriori problemi. Per le persone provenienti da un contesto razziale o etnico minoritario può essere più difficile che per il resto della popolazione figurare nelle liste dei candidati, iscriversi per partecipare alle elezioni o eseguire altre procedure elettorali. Ad esempio, le vulnerabilità sociali ed

¹³ COM(2020) 731.

¹⁴ I dati sull'affluenza alle urne alle elezioni nazionali indicano che diversi cittadini potrebbero trovarsi ad affrontare ulteriori ostacoli per votare. Tra le persone aventi la nazionalità del paese in cui vivono, quasi il 60 % dei nati nel paese dichiarato da genitori immigrati riferisce di aver votato alle ultime elezioni parlamentari nazionali nel paese di residenza, in tutta l'UE. Si tratta di quasi dieci punti percentuali in meno rispetto ai loro pari con genitori nati nel paese dichiarante e di cinque punti in meno di affluenza tra coloro che sono arrivati da bambini e hanno poi acquisito la cittadinanza del paese dichiarante. È tuttavia una percentuale di dieci punti superiore rispetto ai cittadini aventi nazionalità del paese dichiarante nel quale sono arrivati dopo i 15 anni. Per ulteriori dettagli si veda OCSE-UE (2018), "Settling in 2018: Indicators of Immigrant Integration".

economiche di molti Rom sono spesso sfruttate durante i processi elettorali¹⁵ mediante l'acquisto e la manipolazione del voto, la pressione diretta o le minacce. Il successo dell'inclusione dei Rom dipende dal fatto che il loro diritto di voto e di essere votati sia esercitato in modo adeguato. Pertanto gli Stati membri dovrebbero impegnarsi maggiormente nella sensibilizzazione in materia di elezioni al fine di aumentare la partecipazione dei Rom e di altri gruppi svantaggiati, garantire che possano operare scelte libere e informate alle elezioni e incoraggiare la loro rappresentanza politica¹⁶.

Le persone con **disabilità** continuano a essere sottorappresentate alle elezioni quando esercitano sia il diritto di voto sia quello di essere elette. Devono affrontare ostacoli di diversa natura, come la limitata accessibilità dei locali e dei seggi elettorali o l'insufficiente accessibilità delle informazioni sui candidati e sui dibattiti. Si stima che circa 800 000 cittadini dell'UE provenienti da 16 Stati membri possano essere stati privati del diritto di partecipare alle elezioni del Parlamento europeo del 2019¹⁷ perché le relative norme nazionali e disposizioni organizzative non tengono sufficientemente conto delle loro esigenze specifiche. La Commissione si adopererà insieme agli Stati membri e al Parlamento europeo per garantire che le persone con disabilità possano esercitare i propri diritti politici su un piano di parità con gli altri¹⁸ e in particolare per garantire il godimento di tali diritti alle prossime elezioni del Parlamento europeo.

Molti Stati membri hanno adottato misure specifiche per incrementare la **partecipazione delle donne** alle elezioni dell'Unione europea¹⁹. Tra queste figurano il collegamento tra l'assegnazione di finanziamenti pubblici ai partiti politici e la promozione della partecipazione politica delle donne²⁰, sistemi di quote per le liste di candidati²¹ e l'introduzione di un obbligo generale per i partiti politici di presentare liste di candidati che rispettano la parità di genere²². Tuttavia le sfide da affrontare sono ancora molte. I discorsi di odio online e la violenza

¹⁵ Cfr. "Roma Civil Monitor: Synthesis report on implementation of national Roma integration strategies in Bulgaria, Czech Republic Hungary, Romania and Slovakia" (marzo 2018), pagg. 12-13 e pag. 28; "Roma Civil Monitor: A synthesis of civil society's reports on the implementation of national Roma integration strategies in the European Union" (marzo 2020), pag. 23.

¹⁶ Il 7 ottobre 2020 è stato adottato il nuovo quadro strategico per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom: https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_en

¹⁷ Relazione 2019 del Comitato economico e sociale europeo "La realtà del diritto di voto delle persone con disabilità alle elezioni del Parlamento europeo".

¹⁸ L'UE e tutti gli Stati membri sono firmatari della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD). Di conseguenza, conformemente all'articolo 29 sulla partecipazione alla vita politica e pubblica, gli Stati Parti garantiscono alle persone con disabilità il godimento dei diritti politici e la possibilità di esercitarli su base di uguaglianza con gli altri.

¹⁹ I dati sulla rappresentanza delle donne ai vari livelli del processo decisionale politico negli Stati membri sono pubblicati nella banca dati statistica di genere dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/browse/wmidm/wmidm_pol

²⁰ Irlanda.

²¹ Esempi: BE, ES, SI, FR, PT, SI.

²² Romania.

informatica contro le donne in politica creano sempre più ostacoli alla partecipazione politica delle donne, ad esempio scoraggiando le candidate dal presentarsi alle elezioni²³.

In vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo, la Commissione organizzerà un **evento di alto livello** che riunirà varie autorità per affrontare le sfide legate ai processi elettorali e per dare ai cittadini gli strumenti per partecipare al processo democratico in qualità di elettori e candidati.

Nell'ambito della **rete europea di cooperazione in materia elettorale** la Commissione ha aiutato i paesi dell'UE nello scambio delle migliori pratiche che aiutano diversi gruppi di cittadini a partecipare alle elezioni, e continuerà a farlo²⁴. Continuerà inoltre a contribuire alla promozione delle migliori pratiche all'interno della rete, in linea con i più alti standard europei per elezioni libere ed eque, compresi gli standard raccomandati dalla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa²⁵.

Nel 2021 la Commissione organizzerà dei seminari per la rete europea di cooperazione in materia elettorale sui seguenti temi: i) miglioramento dell'accessibilità alle elezioni europee; ii) pratiche di voto a distanza e, in particolare, il voto elettronico o il voto per mezzo di strumenti online che possono facilitare la partecipazione democratica elettronica, tenendo presente al contempo i problemi di sicurezza e riservatezza²⁶; e iii) l'elaborazione di indicatori, ad esempio sulla partecipazione democratica di gruppi specifici. Incoraggiando ulteriormente la **dimensione europea nelle elezioni al Parlamento europeo** si rafforza il legame tra i singoli e le istituzioni europee e di conseguenza la legittimità democratica del processo decisionale europeo. Si accresce altresì la responsabilità politica. Per poter chiedere conto ai politici, le persone devono vedere un chiaro legame tra le campagne e i programmi nazionali dei candidati, le politiche europee e i partiti politici a cui sono affiliati. Durante le elezioni del 2019 l'Europa e le questioni europee quali "i valori", "l'economia", "il sociale" e "l'ambiente" erano messi in risalto nel materiale utilizzato durante la campagna elettorale²⁷. Diversi partiti politici hanno fornito agli elettori informazioni sulle proprie affiliazioni

²³ Unione interparlamentare, Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 2018, "Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe": <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/EGA/WomenFFViolence/2018/20181016-WomenParliamentIssues-EN.pdf>

²⁴ La rete europea di cooperazione in materia elettorale è stata istituita nel gennaio 2019 per aiutare gli Stati membri a condividere le competenze e le migliori pratiche, anche per quanto riguarda le minacce, le lacune e le attività di contrasto. Cfr.: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en

²⁵ Per ulteriori informazioni si visiti la pagina: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Elections_and_Referendums&lang=EN

²⁶ La consultazione pubblica aperta per la stesura della presente relazione ha evidenziato un sostegno maggioritario al voto per corrispondenza, mentre molti intervistati ritengono che i rischi del voto online siano ancora superiori ai benefici.

²⁷ Sulla base di oltre 11 000 articoli di materiale elettorale, tra cui manifesti, spot televisivi, post sui social media e annunci stampati realizzati da 418 partiti politici o candidati, nonché 193 account ufficiali su Facebook, l'Osservatorio delle elezioni europee ha individuato le tematiche più comuni trattate nelle campagne elettorali, ovvero "Europa" (15 % di tutti gli argomenti), seguita da "valori", "economia", "sociale" e "ambiente". Cfr. Johansson, Bengt e Novelli, Edoardo, "2019 European elections campaign – Images, topics, media in the 28 Member States", 9 luglio 2019 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e6767a95-a386-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en>

europee e vari partiti si sono adoperati per sensibilizzare l'opinione pubblica sulla dimensione europea delle elezioni attraverso il materiale utilizzato per le rispettive campagne e i loro siti web. Due partiti politici erano direttamente presenti in diversi Stati membri e hanno condotto una campagna su un programma paneuropeo²⁸. Un eurodeputato è stato eletto da uno di tali partiti in Germania²⁹. Alla domanda su questo argomento nell'indagine Eurobarometro 2020³⁰ più di 4 intervistati su 10 (43 %) ritenevano probabile che avere liste di candidati con cittadini di altri paesi dell'UE li avrebbe resi più propensi a votare alle prossime elezioni del Parlamento europeo.

Un gruppo crescente di cittadini aventi diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo è costituito dai **cittadini "mobili" dell'UE**, ossia cittadini che si sono trasferiti per vivere, lavorare o studiare in un altro Stato membro³¹. Secondo le stime nel 2019, nell'UE, degli oltre 17 milioni di cittadini mobili dell'Unione europea, quasi 15 milioni³² avevano diritto di voto (oltre il 3 % della popolazione totale dei votanti dell'UE) alle elezioni del Parlamento europeo del 2019. Tuttavia un numero relativamente basso³³ di loro ha esercitato i propri diritti.

Quasi due terzi degli intervistati (65 %) interrogati nel recente sondaggio Eurobarometro³⁴ hanno dichiarato che sarebbero più propensi a votare alle prossime elezioni del Parlamento europeo se avessero la possibilità di contattare un **helpdesk** che fornisca ai cittadini informazioni sulle elezioni del Parlamento europeo e sulle procedure di voto. Oltre il 60 % di coloro che hanno risposto alla consultazione pubblica aperta indetta per la stesura della presente relazione riteneva che non si stesse facendo abbastanza per informare i cittadini sui loro diritti di cittadinanza dell'UE e la mancanza di informazioni a livello nazionale è stata l'ostacolo menzionato più spesso (22 %). La Commissione esaminerà, 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.

²⁸ Relazione sulle elezioni del Parlamento europeo del 2019, COM(2020) 252 final.

²⁹ Per Volt Deutschland. DiEM25 non ha avuto successo alle elezioni del Parlamento europeo ma ha avuto candidati anche alle elezioni nazionali in Danimarca, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Austria, Polonia e Portogallo, e i suoi membri sono presenti nelle legislature danese, greca, polacca e portoghese.

³⁰ Flash Eurobarometro 485.

³¹ La Commissione ha sostenuto gli Stati membri nell'attuazione delle disposizioni specifiche del diritto dell'UE relative ai diritti elettorali dei cittadini mobili dell'Unione all'interno del gruppo di esperti in materia elettorale. Gli scambi riguardavano le formalità applicabili, comprese le relative scadenze per l'iscrizione, e le pratiche per promuovere la partecipazione.

³² Banca dati Eurostat migr_pop1ctz.

³³ I dati ricevuti dagli Stati membri evidenziano che l'iscrizione dei cittadini mobili dell'UE nei loro paesi di residenza rimane bassa in tutta l'Unione, sebbene i numeri varino notevolmente da uno Stato membro all'altro (così come la disponibilità di dati pertinenti): dallo 0,1 % in Croazia e lo 0,2 % in Lettonia al 17 % in Spagna e il 24 % a Malta. Per maggiori informazioni, si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione COM(2020) 252 final.

³⁴ Flash Eurobarometro 485.

I cittadini mobili dell'Unione Europea hanno anche il diritto di voto e di eleggibilità alle **elezioni comunali** e alle **elezioni del Parlamento europeo** nello Stato membro in cui risiedono. Eppure la loro affluenza è spesso inferiore a quella dei cittadini del paese in questione. Ciò è in parte dovuto alle complesse procedure di iscrizione³⁵ e all'insufficienza delle possibilità di voto³⁶. La Commissione intende aggiornare le direttive pertinenti³⁷ per rafforzare la capacità dei cittadini mobili di esercitare i loro diritti elettorali. Ciò comporterebbe l'aggiornamento, il chiarimento e il rafforzamento delle norme per garantire che sostengano una partecipazione ampia e inclusiva dei cittadini mobili dell'UE. Tra gli ambiti in cui intervenire figurano la fornitura di informazioni mirate ai cittadini mobili dell'UE³⁸, anche per quanto riguarda le scadenze, le conseguenze e la durata delle iscrizioni degli elettori, lo scambio di informazioni sull'iscrizione degli elettori e dei candidati mobili dell'Unione europea alle elezioni europee e i necessari adeguamenti a seguito della Brexit.

Diversi Stati membri dell'UE³⁹ privano i loro cittadini che risiedono permanentemente in altri paesi del diritto di voto alle elezioni parlamentari nazionali. Questi cittadini **privati del diritto di voto** si trovano spesso a dover affrontare l'esclusione dalla vita politica sia nel loro paese d'origine sia in quello di residenza. Nella sua raccomandazione del 2014⁴⁰ la Commissione ha esortato gli Stati membri a consentire ai propri cittadini di chiedere di rimanere iscritti nelle liste elettorali e quindi di conservare il diritto di voto. Continuerà a monitorare la situazione e chiede agli Stati membri interessati di abolire queste regole di privazione del diritto di voto.

I diritti di cittadinanza dell'UE non concedono ai cittadini mobili dell'Unione 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. Secondo il sondaggio Flash Eurobarometro 485, più di sei europei su dieci (63 %) ritengono che sia giustificato per i cittadini dell'UE che vivono in un paese dell'Unione diverso dal loro paese d'origine acquisire il diritto di voto alle elezioni nazionali e ai referendum nel loro paese di residenza. La consultazione pubblica aperta indetta per l'elaborazione della presente relazione ha rivelato un sostegno analogo per la concessione del diritto di voto ai cittadini mobili dell'UE alle elezioni nazionali nel loro Stato membro di residenza⁴¹. Nel marzo 2020 è stata registrata un'iniziativa dei cittadini europei su questo tema⁴². La Commissione approfondirà l'argomento con gli Stati membri.

³⁵ I termini di iscrizione per votare alle elezioni del Parlamento europeo possono, ad esempio, variare da uno Stato membro all'altro, rendendo più difficile per i cittadini mobili dell'UE riuscire a iscriversi in tempo.

³⁶ Ciò può includere lettere amministrative inviate in ritardo e procedure di voto per posta macchinose.

³⁷ Direttiva 94/80/CE e direttiva 93/109/CE del Consiglio.

³⁸ Queste informazioni saranno rese disponibili attraverso il portale La tua Europa e i portali nazionali che partecipano allo sportello digitale unico, come richiesto dal regolamento 2018/1724 (cfr. allegato I, D.3).

³⁹ Cipro, Danimarca, Germania, Irlanda e Malta.

⁴⁰ Cfr. raccomandazione 2014/53/UE della Commissione.

⁴¹ Gli intervistati ritenevano in percentuali uguali che agli elettori dovesse essere data la facoltà di scegliere tra i due paesi oppure di votare sia nel paese di origine sia in quello di residenza. Per molti, la durata della residenza è il criterio appropriato per decidere se concedere ai cittadini stranieri il diritto di voto alle elezioni nazionali.

⁴² 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

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 monitoraggio elettorale da parte dei cittadini può andare oltre l'osservazione del voto e del conteggio dei voti e includere l'applicazione delle norme elettorali online, che possono essere molto utili al lavoro delle autorità nazionali responsabili delle questioni elettorali. Basandosi sulle buone pratiche esistenti, la Commissione intende finanziare progetti che promuovano l'osservazione elettorale indipendente, anche da parte dei cittadini, con orientamenti o buone pratiche discusse all'interno della rete europea di cooperazione in materia elettorale.

Azione 1 — Nel 2021 la Commissione aggiornerà le direttive sui diritti di voto dei cittadini mobili dell'UE alle elezioni comunali ed europee, per agevolare la comunicazione di informazioni ai cittadini e migliorare lo scambio di informazioni pertinenti tra gli Stati membri, anche al fine di evitare il doppio voto.

Azione 2 — La Commissione esaminerà la possibilità di creare una risorsa comune specifica per sostenere i cittadini dell'UE nell'esercizio dei loro diritti elettorali. La Commissione continuerà a collaborare con gli Stati membri attraverso la rete europea di cooperazione in materia elettorale 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 eque.

Azione 3 — La Commissione finanzia progetti relativi all'osservazione elettorale indipendente, compreso il monitoraggio da parte dei cittadini.

2.2. Mettere i cittadini nelle condizioni di partecipare al processo democratico

Un maggiore coinvolgimento dei cittadini in tutte le fasi del processo democratico è fondamentale per la nostra democrazia europea. Stanno emergendo numerose nuove iniziative per coinvolgere i cittadini nel processo decisionale⁴³. Si registra ad esempio un'impennata di interesse per **la democrazia deliberativa** in tutta l'UE⁴⁴, e tale fenomeno dev'essere riconosciuto e incoraggiato. Aumentare la trasparenza della politica e del processo decisionale e coinvolgere i cittadini nelle deliberazioni sulle complesse questioni affrontate dalle

chiedono "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".

⁴³ Tra le iniziative figurano anche le assemblee dei cittadini (come quelle che si sono svolte in Vallonia per coinvolgere i cittadini nell'elaborazione di raccomandazioni politiche sul riconoscimento delle "notizie false"). Le assemblee dei cittadini sono organi deliberativi utilizzati in diversi Stati membri per consentire ai cittadini di contribuire alla definizione delle politiche. Un esempio degno di nota è l'Irlanda, dove sono comunemente utilizzate per elaborare le opzioni di scelta per i referendum.

⁴⁴ In una recente relazione l'OCSE ha descritto la profondità e la diffusione di iniziative di democrazia deliberativa ispirazionali, anche nell'UE, nelle quali migliaia di cittadini scelti a caso hanno partecipato a stili di democrazia basata su una governance più partecipativa. ("Catching the Deliberative Wave": <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>).

istituzioni europee è essenziale per la legittimità democratica, oltre a essere importante per la fiducia dei cittadini nelle istituzioni dell'UE e per il loro legame con esse.

La futura **Conferenza sul futuro dell'Europa**, un importante esercizio paneuropeo di democrazia deliberativa, darà vita a un nuovo forum pubblico che permetterà un dibattito con i cittadini aperto, inclusivo, trasparente e strutturato su una serie di priorità e sfide fondamentali. Sin dall'inizio sarà disponibile un'innovativa **piattaforma digitale multilingue** grazie alla quale la conferenza sarà accessibile ai cittadini di ogni estrazione sociale e di ogni parte dell'Unione. I cittadini potranno formulare idee e proposte e organizzare dibattiti a livello locale. Grazie alla traduzione in tempo reale in tutte le lingue dell'UE, i cittadini di diversi Stati membri potranno seguire i dibattiti, aprendo la strada alla prospettiva di discussioni autenticamente transnazionali sul futuro dell'Europa. I miglioramenti da apportare al sistema dei capilista per le elezioni del Parlamento europeo e le modalità per affrontare il problema delle liste transnazionali potrebbero essere discussi alla **conferenza sul futuro dell'Europa**.

A complemento di altre azioni proposte nell'ambito del piano d'azione per la democrazia europea, la relazione sulla cittadinanza adotta un approccio incentrato sul cittadino e si concentra su azioni e iniziative che responsabilizzano direttamente i cittadini e ne tutelano i diritti. Tecniche innovative e incentrate sull'utente, adatte alle diverse età ed esigenze, dovrebbero essere utilizzate per sostenere la partecipazione democratica deliberativa e rappresentativa. Le politiche che aumentano la consapevolezza e il **coinvolgimento dell'opinione pubblica nel processo decisionale** a livello europeo dovrebbero andare a beneficio di tutti i cittadini. Si tratta di un passo fondamentale per garantire che i cittadini europei abbiano la certezza che la loro voce sia ascoltata e che il voto sia importante. Perché i cittadini siano in misura di agire dovrebbero disporre degli strumenti, dei canali e delle competenze necessarie per far sentire la propria voce sulla scena pubblica, in modo da poter contribuire direttamente alla definizione delle politiche pubbliche a tutti i livelli. La Commissione esaminerà modalità innovative per consultare i cittadini e ottenere un loro riscontro sulla nuova legislazione dell'UE.

La Commissione già sperimentando processi partecipativi e deliberativi, ad esempio nell'ideazione e nell'attuazione di progetti attinenti alla politica di coesione⁴⁵ e nell'individuazione delle possibili priorità per le cinque missioni dell'UE che saranno parte integrante di Orizzonte Europa, il prossimo programma quadro di ricerca e innovazione (che riguarda temi quali il cancro, l'adattamento ai cambiamenti climatici, città più verdi e più intelligenti, suoli sani e oceani e acque salubri)⁴⁶. Essa continuerà a finanziare **progetti di ricerca e innovazione** che mirano a sviluppare le democrazie deliberative e partecipative attraverso la sperimentazione e a studiare le pratiche, le sfide e gli effetti dei processi di

⁴⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/04/22-04-2020-deadlines-reminder-boost-citizen-engagement-in-the-implementation-of-cohesion-policy

⁴⁶ https://ec.europa.eu/info/horizon-europe-next-research-and-innovation-framework-programme/missions-horizon-europe_en. La Commissione annuncerà le missioni finali selezionate alla fine del 2020. Una volta avviate le missioni, i cittadini europei continueranno ad essere impegnati in tutte le fasi della loro attuazione.

democrazia deliberativa su diverse scale geografiche e in diversi gruppi sociali⁴⁷. La Commissione finanzia anche progetti di innovazione volti ad accrescere la capacità o a offrire un sostegno pratico per coinvolgere i cittadini europei nelle transizioni che fanno parte del Green Deal europeo, sia attraverso la deliberazione e la partecipazione⁴⁸, sia in altri settori⁴⁹.

L'Unione Europea mira inoltre a incoraggiare ulteriormente la partecipazione dei giovani alla vita democratica in Europa⁵⁰. La promozione di una democrazia partecipativa inclusiva è anche uno dei principi guida della **Strategia dell'UE per la gioventù**. (2019-2027)⁵¹, che mira a sostenere il coinvolgimento dei giovani in Europa nel plasmare la società e la politica. La strategia dell'UE per la gioventù si concentra su tre settori d'intervento fondamentali: *mobilitare, collegare e responsabilizzare*. *Mobilitare* è sinonimo di partecipazione dei giovani e della volontà dell'UE di incoraggiare la partecipazione democratica di tutti i giovani, principalmente attraverso il **dialogo dell'UE con i giovani**⁵², uno strumento strutturato di partecipazione dei giovani e uno dei maggiori strumenti di partecipazione dei cittadini dell'UE che contribuisce a dar voce alle idee dei giovani. Si tratta di un ottimo esempio di mobilitazione dal basso verso l'alto di voci che riescono a giungere efficacemente fino ai responsabili politici. Nel 2020 ricorre il decimo anniversario del dialogo dell'UE con i giovani⁵³.

⁴⁷ In particolare Orizzonte 2020 erogherà quasi 12 milioni di euro a quattro consorzi multipartecipativi che svolgeranno attività di ricerca e sperimentazione sui temi seguenti: i) democratizzazione della coesione territoriale (sperimentando l'impegno deliberativo dei cittadini e il bilancio partecipativo nelle politiche regionali e urbane europee); ii) le città come arene di innovazione politica nel rafforzamento della democrazia deliberativa e partecipativa; iii) la scienza inclusiva e le democrazie europee; e iv) lo sviluppo di spazi partecipativi utilizzando un approccio deliberativo multilingue e dinamico. Il programma che gli succederà, Orizzonte Europa, ha già individuato nella creazione di una "società europea più resistente, inclusiva e democratica" uno dei suoi principali orientamenti strategici e i primi programmi di lavoro continueranno quindi a finanziare la ricerca in questi settori.

⁴⁸ Ciò avviene in particolare attraverso "l'invito a presentare proposte del Green Deal", che mobilita 1 miliardo di EUR per progetti di ricerca e innovazione che rispondono alla crisi climatica e contribuiscono a proteggere gli ecosistemi e la biodiversità unici dell'Europa. Accanto alle aree tematiche che riflettono i principali flussi di lavoro del Green Deal europeo, un filone trasversale affronterà il tema della responsabilizzazione dei cittadini mobilitando finanziamenti per tre temi chiave: i) la capacità europea di deliberazione e partecipazione dei cittadini per il Green Deal; ii) il cambiamento comportamentale, sociale e culturale per il Green Deal; e iii) la possibilità per i cittadini di intervenire sul cambiamento climatico e sulla protezione dell'ambiente attraverso l'istruzione, la scienza dei cittadini, le iniziative di monitoraggio e il coinvolgimento civico.

⁴⁹ I cittadini sono anche consumatori che sono stati duramente messi alla prova dalla pandemia nella loro vita quotidiana, anche per quanto riguarda la disponibilità e l'accessibilità di prodotti e servizi e i viaggi da e verso l'UE e al suo interno. La "Nuova agenda dei consumatori" si basa sulla partecipazione dei consumatori alla realizzazione delle sue azioni, che sarà garantita tra l'altro dal rafforzamento delle organizzazioni dei consumatori, che ne rappresentano gli interessi prestando loro consulenza e sostegno. Ciò è particolarmente importante per alcune categorie di cittadini che sono più vulnerabili a causa di circostanze sociali o di particolari caratteristiche, come l'età, il genere, la salute, l'alfabetizzazione digitale o la situazione finanziaria.

⁵⁰ Articolo 165, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁵¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2018:456:FULL&from=IT>

⁵² https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/euyouthdialogue_it

⁵³ Il dialogo dell'UE con i giovani ha portato all'adozione degli Obiettivi europei per i giovani, che rappresentano la visione dei giovani per l'Europa e sono fondamentali per la nostra ambizione di considerare seriamente il contributo delle giovani generazioni e di integrare una prospettiva a più lungo termine nella definizione delle politiche, incoraggiando il dialogo e aumentando la trasparenza e la responsabilità sulle nostre scelte politiche.

L'Iniziativa dei cittadini europei (ICE) è una parte importante dei diritti di cittadinanza dell'UE e un potente strumento di democrazia partecipativa nell'Unione. Grazie ad essa un milione di cittadini residenti in un quarto degli Stati membri può invitare la Commissione a presentare una proposta di atto giuridico in attuazione dei trattati dell'UE⁵⁴. Dal gennaio 2020 sono in vigore nuove norme che rendono l'ICE più facile da usare e più accessibile, in modo che possa contribuire a fare aumentare la partecipazione dei cittadini europei al processo democratico dell'UE. Il 15 luglio 2020 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato misure temporanee per affrontare gli effetti della pandemia di COVID-19 sull'ICE. Le norme sono state modificate per consentire di estendere i periodi di raccolta per le iniziative dei cittadini che subiscono le conseguenze della pandemia.

La pandemia di COVID-19 è stata accompagnata da un'ondata di **informazioni false o fuorvianti**, compresi i tentativi da parte di persone e gruppi esterni all'UE di influenzare i cittadini e i dibattiti dell'Unione. Nel richiedere una maggiore responsabilità per le piattaforme online, la Commissione prosegue il suo lavoro a sostegno di un ambiente informatico in cui i cittadini possano giungere a opinioni ben informate in materia di affari pubblici. Per quanto riguarda la disinformazione relativa alla pandemia di COVID-19, la Commissione ha istituito un programma di monitoraggio e comunicazione che fa seguito alla comunicazione congiunta sulla pandemia di COVID-19 del giugno 2020⁵⁵. I firmatari del codice di buone pratiche sulla disinformazione presentano relazioni mensili sulle azioni intraprese per limitare la diffusione della disinformazione sulla COVID-19 sui propri servizi. Inoltre le truffe a danno dei consumatori, come l'offerta di prodotti di protezione inutili, inefficaci e potenzialmente pericolosi, sono emerse come un particolare elemento di disinformazione durante la pandemia di COVID-19⁵⁶. Le iniziative previste nella comunicazione congiunta⁵⁷ e nella nuova agenda dei consumatori⁵⁸ affrontano questi temi. Il piano d'azione per la democrazia europea e la legge sui servizi digitali stanno affrontando le sfide per le nostre società derivanti dalla disinformazione online.

La partecipazione alle attività di apprendimento può contribuire a potenziare la partecipazione dei cittadini ai processi democratici. Questo punto è ripreso nell'**agenda per le competenze per l'Europa**⁵⁹, che promuove le competenze per la vita perché, "affinché una società sia aperta e democratica, i cittadini devono essere attivi e in grado di individuare informazioni

⁵⁴ Finora sono state registrate 75 iniziative, di cui sei hanno completato tutte le fasi della procedura e sono state presentate con successo alla Commissione (fonte: https://europa.eu/citizens-initiative/home_it).

⁵⁵ Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante "Contrastare la disinformazione sulla COVID-19 — Guardare ai fatti", 10 giugno 2020, JOIN (2020) 8 final.

⁵⁶ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/fighting-disinformation/tackling-coronavirus-disinformation_it

⁵⁷ Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante "Contrastare la disinformazione sulla COVID-19 — Guardare ai fatti", 10 giugno 2020, JOIN (2020) 8 final.

⁵⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Nuova agenda dei consumatori — Rafforzare la resilienza dei consumatori per una ripresa sostenibile", del 13.11.2020, COM(2020) 696 final. In linea con le iniziative previste dalla nuova Agenda dei consumatori, la Commissione sosterrà lo sviluppo delle capacità di indagine online delle autorità nazionali competenti per la tutela dei consumatori e faciliterà la cooperazione tra la rete di cooperazione per la tutela dei consumatori e altre reti e portatori di interessi, al fine di contrastare le truffe a danno dei consumatori, le pratiche di marketing sleale e le frodi.

⁵⁹ COM (2020) 274 final del 1° luglio 2020.

provenienti da diverse fonti, identificare la disinformazione, prendere decisioni informate, essere resilienti e agire in modo responsabile". In quest'ottica, la Commissione sosterrà lo sviluppo di un'istruzione degli adulti di qualità e inclusiva, in linea con il primo principio del pilastro europeo dei diritti sociali.

Le tecnologie digitali stanno trasformando il processo decisionale democratico nell'UE, così come il modo in cui le autorità pubbliche interagiscono con i cittadini. Nelle circostanze attuali, che hanno costretto molte persone a cambiare le loro abitudini lavorative e il modo in cui interagiscono tra loro, gli strumenti online possono facilitare l'interazione e la partecipazione democratica nei tempi attuali⁶⁰. Al tempo stesso, la partecipazione digitale è limitata dalle competenze tecniche delle persone.

Fra le priorità chiave della Commissione vi sono "Un'Europa pronta per l'era digitale" e il miglioramento delle competenze digitali⁶¹ sia dei giovani che degli adulti. È questo il fulcro del **piano d'azione per l'istruzione digitale**⁶² aggiornato per il periodo dal 2021 al 2027. Le azioni pertinenti includono maggiori sforzi per promuovere l'alfabetizzazione digitale e favorire lo sviluppo di orientamenti comuni per contrastare la disinformazione attraverso l'istruzione e la formazione, e il sostegno allo sviluppo di una migliore comprensione dell'intelligenza artificiale e dei dati tra tutti i cittadini, oltre all'integrazione sistematica dell'alfabetizzazione digitale in progetti di istruzione formale e informale. La Commissione si impegna inoltre ad affrontare **gli effetti dell'invecchiamento** in tutti i settori d'intervento per aiutare le società e le economie ad adattarsi ai cambiamenti demografici⁶³. Essa delineerà azioni specifiche per incoraggiare la partecipazione attiva dei cittadini in tutte le fasi della vita, dai giovani agli anziani⁶⁴, dedicando un'ulteriore attenzione alla partecipazione dei bambini alla vita politica e democratica dell'UE.

I cittadini mobili dell'UE che si stabiliscono in un altro Stato membro hanno bisogno di **sostegno** per un'agevole inclusione nella società ospitante. Alcuni cittadini mobili dell'UE possono trovarsi in una situazione precaria, possono essere ad esempio senz'atletto o provenire da una minoranza e avere diritto a un sostegno supplementare. Attualmente si offre spesso sostegno ai cittadini di paesi terzi, mentre altrettanto spesso i cittadini mobili dell'UE, come

⁶⁰ Durante la Settimana europea delle regioni e delle città 2020, la Commissione ha ospitato una sessione sul tema "No lockdown for e-democracy", che ha presentato le migliori pratiche di alcuni progetti finanziati dall'UE e ha esplorato il potenziale delle tecnologie digitali per consentire ai cittadini di partecipare al dibattito democratico europeo.

⁶¹ Dotare le persone delle competenze necessarie per la transizione digitale è uno dei principali obiettivi dell'agenda per le competenze per l'Europa, che prevede una serie di azioni in coordinamento con la strategia digitale, le strategie industriali e per le PMI e lo spazio europeo dell'istruzione.

⁶² Il piano ha due priorità strategiche: i) promuovere lo sviluppo di un ecosistema altamente efficiente di istruzione digitale in Europa e ii) migliorare le capacità e le competenze digitali per la trasformazione digitale. Cfr. https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_it.pdf

⁶³ Nel giugno 2020 la Commissione ha adottato una relazione sugli effetti dei cambiamenti demografici, che presenta i fattori che li determinano e le loro ripercussioni in tutta Europa.

⁶⁴ Nella relazione della Commissione sulle elezioni del Parlamento europeo del 2019 (COM(2020) 252 final), è stato annunciato che la Commissione, per sostenere la partecipazione inclusiva e paritaria alle elezioni del 2024, rivolgerà un'attenzione particolare ai giovani e agli anziani, alle donne, ai cittadini mobili dell'UE e alle persone con disabilità.

gruppo specifico, non ricevono un sostegno adeguato. Naturalmente esistono delle eccezioni e un numero crescente di progetti delle amministrazioni locali e della società civile tenta di colmare questa lacuna. Inoltre ogni anno la Commissione sostiene azioni di sensibilizzazione sui diritti di cittadinanza dell'Unione europea e sull'inclusione dei cittadini mobili dell'UE attraverso finanziamenti dedicati nell'ambito della cittadinanza dell'Unione.

La ricerca e la letteratura internazionali rilevano inoltre un forte nesso tra **partecipazione culturale e democrazia**. Le società risultano più aperte e tolleranti, meglio funzionanti, economicamente più forti e con una maggiore sicurezza democratica quando le persone possono accedere facilmente a una vasta gamma di attività culturali e i tassi di partecipazione a queste attività sono elevati. In questo contesto la Commissione si prepara ad avviare, nei primi mesi del 2021, uno studio indipendente dal titolo "L'importanza della partecipazione dei cittadini alla cultura per l'impegno civico e la democrazia — Lezioni politiche dalla ricerca internazionale". Lo studio riassumerà le conoscenze e le prove esistenti su questo argomento, estrarrà i principali insegnamenti politici e metterà in evidenza esempi di iniziative di successo di diversi Stati membri dell'UE. Esso sosterrà la Commissione nell'attuazione della nuova agenda europea per la cultura e del piano di lavoro per la cultura 2019-2022 adottato dal Consiglio.

Azione 4 — La Commissione sosterrà la partecipazione attiva dei cittadini al processo democratico e adotterà approcci innovativi per coinvolgerli nel processo legislativo al fine di garantire che le leggi dell'UE siano adeguate e conformi ai valori dell'Unione. Darà l'esempio finanziando progetti a sostegno del coinvolgimento dei cittadini europei, mediante il programma "Cittadini, uguaglianza, diritti e valori", della deliberazione e della partecipazione al programma Orizzonte Europa e alle transizioni del Green Deal europeo.

Azione 5 — La Commissione finanzia specifiche azioni locali volte a sostenere l'inclusione dei cittadini dell'UE nella società dell'Unione mediante il programma "Cittadini, uguaglianza, diritti e valori".

Azione 6 — La Commissione sensibilizzerà tutta l'UE circa l'importanza della partecipazione alla cultura per la società e la democrazia attraverso azioni mirate, compreso il finanziamento.

3. Facilitare l'esercizio della libera circolazione e semplificare la vita quotidiana

3.1. Maggiore certezza del diritto nell'esercizio del diritto di libera circolazione

La **libertà di circolazione**⁶⁵, che permette a qualsiasi cittadino dell'UE di vivere, lavorare o studiare in qualsiasi Stato membro, è il diritto più apprezzato dai cittadini dell'Unione. In un sondaggio Eurobarometro, più di otto intervistati su dieci (84 %) hanno dichiarato che la libera circolazione dei cittadini dell'UE all'interno dell'Unione reca benefici generali all'economia del proprio paese⁶⁶. Si calcola che circa 13,3 milioni di cittadini dell'UE abbiano esercitato il loro diritto e si siano trasferiti in un altro Stato membro. Il trasferimento all'estero può comportare una serie di problemi giuridici e amministrativi⁶⁷ e la Commissione ha sostenuto sia gli Stati membri sia i cittadini dell'UE emanando orientamenti⁶⁸ sulle questioni individuate come problematiche durante il recepimento o nell'applicazione pratica delle norme sulla libera circolazione.

Dall'ultima relazione sulla cittadinanza sono state individuate diverse nuove problematiche e la Corte di giustizia europea ha emesso **importanti sentenze** che chiariscono ulteriormente il diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'UE e dei loro familiari. Una questione era legata al fatto che, a causa delle differenze tra le norme giuridiche dei vari Stati membri, i legami familiari possono non essere considerati rilevanti quando le famiglie arcobaleno (cioè le famiglie nelle quali almeno un componente è LGBTIQ) esercitano il loro diritto alla libera circolazione.

Nella sentenza della **causa Coman**, la Corte di giustizia ha stabilito che, per quanto riguarda l'esercizio del diritto alla libera circolazione, il termine "coniuge" di un cittadino dell'UE nella direttiva sulla libera circolazione si applica anche a una persona dello stesso sesso in qualità di cittadino dell'UE con cui ha contratto un vincolo matrimoniale⁶⁹. In un altro caso, i familiari cittadini di paesi terzi titolari di una carta di soggiorno (permanente) non sempre avevano potuto beneficiare dell'esonero dal visto quando si recavano dallo Stato membro ospitante in un altro Stato membro. La Corte di giustizia ha chiarito in due sentenze il loro

⁶⁵ Tale diritto è conferito direttamente a ogni cittadino dell'UE dall'articolo 21 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ed è sancito dall'articolo 45 della Carta dei diritti fondamentali. L'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, stabilisce che ogni cittadino dell'Unione ha 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 stessi. Le rispettive limitazioni e condizioni sono contenute nella 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/EEC, 72/194/CEE, 73/148/EEC, 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 appresso denominata anche "direttiva sulla libera circolazione"). Inoltre, l'articolo 45 TFUE conferisce ad ogni cittadino dell'UE il diritto di accettare un impiego in qualsiasi Stato membro e di risiedervi a tale scopo.

⁶⁶ Rispetto al 2012 questo dato equivale a un incremento di 17 punti percentuali.

⁶⁷ Dalla consultazione pubblica aperta condotta per la stesura della presente relazione è emerso che, sebbene in generale i cittadini che si trasferiscono all'estero si sentano ben informati, vivendo in un altro paese incontrano problemi amministrativi. In diversi casi, prima di trasferirsi desiderano essere meglio informati su questioni quali imposte, prestazioni sociali o assicurazione sanitaria.

⁶⁸ COM(2009) 313 final.

⁶⁹ Sentenza del 5 giugno 2018, *Coman e altri*, C-673/16, EU:C:2018:385.

diritto di beneficiare di tale esonero⁷⁰. Per quanto riguarda i minori di cui alla direttiva sulla libera circolazione⁷¹, la Corte di giustizia ha ritenuto che il concetto di "discendente diretto" di un cittadino dell'UE utilizzato nella direttiva debba essere inteso come comprendente sia il figlio biologico sia il figlio adottivo di un cittadino dell'Unione.

La Commissione intende rivedere gli **orientamenti del 2009 sulla libera circolazione**⁷² al fine di migliorare la certezza del diritto per i cittadini dell'UE che esercitano i loro diritti di libera circolazione e di garantire un'applicazione più efficace e uniforme della legislazione sulla libera circolazione in tutta l'UE⁷³. Gli orientamenti rivisti dovrebbero riflettere la diversità delle famiglie e quindi aiutare tutte le famiglie, comprese le famiglie arcobaleno, ad esercitare il loro diritto alla libera circolazione. Essi dovrebbero fornire una guida aggiornata a tutte le parti interessate, in particolare ai cittadini dell'UE, e sostenere l'attività delle autorità nazionali che si occupano dei diritti dei cittadini, nonché i tribunali e gli operatori della giustizia.

Nell'aggiornare gli orientamenti, la Commissione intende affrontare la questione dell'applicazione di **misure restrittive sulla libera circolazione**, in particolare quelle dovute a preoccupazioni per la salute pubblica. La pandemia di COVID-19 ha generato una serie di sfide straordinarie per la libera circolazione in tutta l'UE, per cui molti Stati membri hanno imposto restrizioni di viaggio come precauzione sanitaria⁷⁴.

Nel marzo 2020 la Commissione ha adottato orientamenti ad hoc riguardanti l'esercizio della libera circolazione dei lavoratori⁷⁵. Per contribuire a eliminare gradualmente le restrizioni di viaggio e coordinare le azioni dei singoli Stati membri, nel maggio 2020 la Commissione ha presentato un pacchetto di misure comprendente un approccio comune per ripristinare la libera circolazione⁷⁶, nonché una serie di orientamenti e raccomandazioni per turisti, viaggiatori e imprese, nonché criteri per ripristinare il turismo⁷⁷. L'approccio flessibile presentato si basava su criteri epidemiologici, sull'applicazione di misure di contenimento e su considerazioni di distanziamento economico e sociale. Il 4 settembre 2020 la Commissione ha presentato una proposta di raccomandazione del Consiglio su un approccio coordinato alle restrizioni alla libera circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19, che è stata adottata

⁷⁰ Sentenza del 18 dicembre 2014, *McCarthy e altri*, C-202/13, EU:C:2014:2450 e sentenza del 18 giugno 2020, *Ryanair Designated Activity Company*, C-754/18, EU:C:2020:478.

⁷¹ Sentenza del 26 marzo 2019, *SM (Minore sottoposto a kafala algerina)*, C-129/18, EU:C:2019:248.

⁷² COM(2009) 313 final.

⁷³ Nell'applicazione corretta della legislazione sulla libera circolazione gli Stati membri sono assistiti dalla rete SOLVIT, che opera a livello nazionale per affrontare i problemi di conformità al diritto dell'UE. Cfr. la raccomandazione della Commissione del 17.9.2013 sui principi di funzionamento di SOLVIT, C(2013) 5869 final.

⁷⁴ In linea con la legislazione sulla libera circolazione, le restrizioni a quest'ultima dovrebbero rispettare i requisiti di proporzionalità e di non discriminazione.

⁷⁵ Comunicazione della Commissione "Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di Covid-19" (2020/C 102 I/03).

⁷⁶ Comunicazione della Commissione "Verso un approccio graduale e coordinato per il ripristino della libera circolazione e la revoca dei controlli alle frontiere interne – COVID-19" (2020/C 169/03).

⁷⁷ Comunicazione della Commissione "Orientamenti dell'UE per il progressivo ripristino dei servizi turistici e la definizione di protocolli sanitari nelle strutture ricettive – Covid-19" (2020/C 169/01).

dal Consiglio il 13 ottobre 2020. La raccomandazione⁷⁸ mira a garantire che le misure adottate dagli Stati membri per limitare la libera circolazione a causa della pandemia di COVID-19 siano **proporzionate, non discriminatorie, ben coordinate e comunicate in modo chiaro** a livello dell'UE.

La Commissione ha anche varato "**Re-open EU**"⁷⁹, una piattaforma web con informazioni essenziali in tutte le lingue dell'UE per rilanciare in sicurezza la libera circolazione e il turismo in Europa. Comprende informazioni in tempo reale sulle frontiere, sulle restrizioni di viaggio, sulle misure di salute e sicurezza pubblica, nonché altre informazioni pratiche per chi viaggia.

Come indicato nel suo nuovo patto sulla migrazione e l'asilo⁸⁰, la Commissione adotterà una **strategia sul futuro di Schengen** che rafforza il codice⁸¹ frontiere Schengen e il meccanismo di valutazione di Schengen, e istituirà un forum Schengen per promuovere una cooperazione concreta e modalità volte ad approfondire Schengen attraverso un programma di sostegno e cooperazione per contribuire a porre fine ai controlli alle frontiere interne. Il 30 novembre 2020 si è svolta la prima riunione del forum Schengen.

La Brexit ha avuto un impatto significativo su quei cittadini dell'UE (circa 3,7 milioni⁸²) che, avendo esercitato i loro diritti di libera circolazione quando il Regno Unito era ancora membro dell'Unione, attualmente vivono nel Regno Unito⁸³. La Commissione ribadisce il suo impegno a proteggere i loro diritti. L'**accordo di recesso** garantisce a questi cittadini e ai loro familiari sostanzialmente gli stessi diritti di cui godono attualmente: potranno continuare a vivere, studiare, lavorare e viaggiare tra il paese che li ospita e il Regno Unito o l'UE-27. Lo stesso vale per qualsiasi cittadino dell'UE che si trasferirà nel Regno Unito prima della fine del periodo di transizione⁸⁴. La Commissione aiuterà i cittadini dell'UE nel Regno Unito ad avere piena conoscenza dei loro diritti e farà in modo di sollevare eventuali problematiche di attuazione presso le autorità britanniche. La seconda parte dell'accordo di recesso tutela anche i diritti di oltre un milione di cittadini britannici che dal 1° febbraio 2020 non sono più cittadini dell'UE ma vivono ancora in paesi dell'Unione, salvaguardando il loro diritto di vivere, lavorare o studiare nel paese ospitante. Questa parte dell'accordo prevede il diritto di soggiorno, il diritto di ingresso e di uscita, il diritto al lavoro, il riconoscimento delle qualifiche professionali e il coordinamento della previdenza sociale. La corretta attuazione della parte dell'accordo di recesso relativa ai diritti dei cittadini, anche per quanto riguarda i

⁷⁸ Raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19 (GU L 337 del 14.10.2020, pag. 32).

⁷⁹ <https://reopen.europa.eu>

⁸⁰ COM(2020) 609 del 23.9.2020.

⁸¹ Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), (GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1).

⁸² Banca dati Eurostat migr_pop1ctz.

⁸³ E circa un milione di cittadini britannici vive nell'UE-27 (fonte: "First joint report on the implementation of residence rights under part two of the Withdrawal Agreement").

⁸⁴ Lo stesso vale per qualsiasi cittadino del Regno Unito che si trasferisce in uno Stato membro dell'UE durante il periodo di transizione.

gruppi svantaggiati, rappresenta una priorità assoluta per la Commissione. Tutti i cittadini dovrebbero disporre di tutte le informazioni necessarie per poter esercitare i propri diritti.

Azione 7 — Nel 2022 la Commissione migliorerà la certezza del diritto per i cittadini dell'UE che esercitano i loro diritti di libera circolazione e per le amministrazioni nazionali, aggiornando gli orientamenti dell'UE del 2009 sulla libera circolazione. Gli orientamenti aggiornati terranno conto della diversità delle famiglie (famiglie arcobaleno), dell'applicazione di misure specifiche, come quelle introdotte per motivi di salute pubblica, nonché delle relative sentenze della Corte di giustizia.

Azione 8 — In linea con l'accordo di recesso, la Commissione continuerà a sostenere la tutela dei diritti dei cittadini dell'UE che, in seguito all'esercizio del loro diritto alla libera circolazione quando il Regno Unito era ancora membro dell'UE, erano residenti nel Regno Unito prima della fine del periodo di transizione.

Semplificare il lavoro e gli spostamenti transfrontalieri

Nel 2019 l'UE ha rafforzato la sicurezza delle **carte d'identità e dei titoli di soggiorno** rilasciati ai cittadini dell'Unione⁸⁵. Le nuove carte faciliteranno la vita quotidiana dei cittadini mobili dell'UE e dei loro familiari, dei lavoratori frontalieri, degli studenti, dei turisti e di altri viaggiatori. Le nuove norme, che entreranno in vigore il 2 agosto 2021, miglioreranno la sicurezza delle carte d'identità e delle carte di soggiorno in tutta l'UE, introducendo norme minime sia per le informazioni in esse contenute sia per le caratteristiche di sicurezza comuni a tutti gli Stati membri che rilasciano tali documenti⁸⁶. La Commissione studierà modi per incoraggiare l'uso di strumenti e innovazioni digitali che sfruttano le capacità offerte dalle carte d'identità rilasciate secondo le nuove norme per i servizi di e-government e di commercio elettronico.

La **semplificazione delle procedure e delle formalità amministrative** è fondamentale per i cittadini che si spostano da uno Stato membro all'altro. Ciò è particolarmente importante per i documenti pubblici come gli atti di nascita, le prove della nazionalità o gli estratti del casellario giudiziale che sono stati emessi all'estero e che devono essere tradotti e legalizzati per essere accettati da un'autorità pubblica. Il regolamento sui documenti pubblici⁸⁷ è

⁸⁵ 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'UE e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione (GU L 188 del 12.7.2019, pag. 67).

⁸⁶ Le nuove norme prevedono elevate garanzie di protezione dei dati per garantire che le informazioni raccolte non finiscano nelle mani sbagliate. In particolare le autorità nazionali dovranno garantire la sicurezza del microprocessore senza contatto e dei dati in esso memorizzati, in modo che non sia possibile violarli o accedervi senza autorizzazione.

⁸⁷ Regolamento (UE) 2016/1191 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, che promuove la libera circolazione dei cittadini semplificando i requisiti per la presentazione di alcuni documenti pubblici nell'Unione europea e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 (GU L 200 del 26.7.2016, pag. 1). Il regolamento risolve la maggior parte dei problemi incontrati dai cittadini europei nel presentare determinati documenti pubblici rilasciati in un altro Stato membro. In particolare le autorità pubbliche non possono più richiedere l'apposizione dell'apostille su un documento pubblico o su una sua copia autenticata. Inoltre alcuni

diventato pienamente applicabile il 16 febbraio 2019 e rende più facile ai cittadini l'esercizio del loro diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione. La Commissione controlla da vicino la corretta applicazione di queste nuove norme e sostiene attivamente gli Stati membri nel superare i problemi segnalati dai cittadini e dalle autorità.

I cittadini dell'UE hanno il diritto di circolare liberamente tra gli Stati membri dell'Unione per motivi di lavoro senza subire discriminazioni in termini di condizioni di lavoro, ivi compresa la retribuzione. **I lavoratori frontalieri** sono persone che vivono in uno Stato membro e lavorano in un altro. Nel 2019 questo termine si applicava a due⁸⁸ dei 220 milioni di occupati di età compresa tra i 20 e i 64 anni nell'UE, pari a quasi l'1 % della forza lavoro totale dell'Unione europea. Nel settore della fiscalità non esistono norme a livello dell'Unione sulla definizione di lavoratori frontalieri, sulla divisione dei diritti di tassazione tra gli Stati membri o sulle norme fiscali da applicare. Gli Stati membri limitrofi, con un gran numero di cittadini che attraversano le frontiere per lavorare, spesso prevedono norme speciali per i lavoratori frontalieri nelle loro convenzioni bilaterali sulla doppia imposizione. Tali norme si applicano sovente ai cittadini che vivono e lavorano in una zona stretta lungo il confine. Poiché queste norme riflettono la situazione particolare tra due Stati membri e sono il frutto di negoziati svoltisi tra di loro, esse variano da una convenzione sulla doppia imposizione all'altra. Il reddito di un lavoratore frontaliere può essere tassato in uno o in entrambi gli Stati membri interessati, a seconda del regime fiscale⁸⁹. La Commissione intende emanare raccomandazioni per migliorare la situazione dei contribuenti con attività transfrontaliere, compresi i lavoratori frontalieri. Nel suo piano d'azione in materia fiscale del luglio 2020⁹⁰ ha annunciato che nel 2021 avrebbe varato un'iniziativa sui diritti dei contribuenti dell'UE e sulla semplificazione degli obblighi fiscali per i cittadini dell'Unione.

Viaggiare tra gli Stati membri può talvolta comportare l'utilizzo di diversi modi di trasporto ("multimodalità"). **I pianificatori di viaggio multimodali**⁹¹ forniscono ai viaggiatori europei informazioni complete sul tragitto porta a porta affinché questi possano prendere decisioni di viaggio ben informate e adatte alle proprie esigenze. Essi integrano uniformemente le informazioni sui diversi modi di trasporto, in particolare il trasporto ferroviario e il trasporto

documenti pubblici non devono più essere tradotti, purché siano presentati con un modulo standard multilingue, a disposizione delle autorità degli Stati membri sul portale della giustizia elettronica.

⁸⁸ Nel 2019 il maggior numero di lavoratori transfrontalieri tra gli Stati membri viveva in Polonia e lavorava in Germania (122 000 persone), seguiti da Francia e Lussemburgo (93 000), Ungheria e Austria (56 000), Germania e Lussemburgo (54 000) e Francia e Belgio (50 000). La maggior parte dei lavoratori transfrontalieri lavorava nel settore edilizio, manifatturiero o dell'assistenza sanitaria.

Cfr. per maggiori informazioni <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/eumove/bloc-2c.html?lang=en>

⁸⁹ Secondo la giurisprudenza consolidata, in base ad accordi bilaterali per evitare la doppia imposizione, gli Stati membri sono liberi di determinare i criteri di collegamento per la ripartizione del potere impositivo tra di loro. Essi devono tuttavia esercitare tale potere impositivo in modo coerente con il diritto dell'Unione. Ciò significa anche che non esistono norme che garantiscano ai lavoratori frontalieri il diritto di sottostare al regime fiscale più favorevole tra quelli degli Stati membri interessati.

⁹⁰ COM(2020) 312.

⁹¹ Un pianificatore di viaggio multimodale (JP) è un sistema informatico in grado di proporre un insieme di uno o più servizi di trasporto rispondendo almeno alla domanda "come posso andare dalla località A alla località B in una determinata data e ora di partenza/arrivo e in quali condizioni". Il modo più comune per accedere a un tale pianificatore di viaggio è tramite un servizio web specifico. (Studio della Commissione Europea dal titolo "Towards a European Multi-Modal Journey Planner", 2011).

pubblico locale, rendendo così più efficiente il sistema di trasporto e apportando un vantaggio significativo ai cittadini, dal momento che non è sempre facile ottenere informazioni precise sui trasporti e sui collegamenti transfrontalieri. Inoltre dovrebbe anche consentire alle persone di scegliere le modalità di trasporto meno dannose per l'ambiente. La Commissione aumenterà il suo sostegno ai servizi che aiutano i cittadini dell'UE a cercare e prenotare collegamenti di trasporto multimodale.

Azione 9 — La Commissione collaborerà con gli Stati membri per promuovere l'inclusione di soluzioni transfrontaliere di e-government e di commercio elettronico nelle carte d'identità di nuova emissione.

Azione 10 — Nel 2021 la Commissione varerà un'iniziativa sui diritti dei contribuenti dell'UE e sulla semplificazione degli obblighi fiscali per i cittadini dell'Unione.

Azione 11 — La Commissione avvierà un'iniziativa per sostenere ulteriormente lo sviluppo di pianificatori di viaggio multimodali e di servizi digitali che agevolino la prenotazione e il pagamento delle diverse offerte di mobilità.

4. Proteggere e promuovere la cittadinanza dell'UE

4.1. Proteggere la cittadinanza dell'UE

La cittadinanza dell'UE e i **diritti** da essa concessi sono **radicati nei trattati**. Avere la nazionalità di uno Stato membro è l'unica condizione per essere cittadino dell'UE. Nel concedere la nazionalità, gli Stati membri devono fare in modo di non compromettere l'essenza, il valore e l'integrità della cittadinanza dell'UE. Quest'ultima è compromessa quando gli Stati membri concedono la nazionalità, e quindi la cittadinanza dell'UE, in cambio di livelli di investimento predeterminati senza che sia necessario un autentico legame tra l'investitore e il paese. I valori e i principi dell'UE, come la solidarietà tra i cittadini degli Stati membri, risultano indeboliti se l'appartenenza al progetto europeo, il godimento dei suoi diritti e la partecipazione alla sua vita democratica diventano oggetto di una mera transazione economica. Questi principi fondamentali sono ulteriormente minacciati da **programmi di cittadinanza per investitori** che facilitano il riciclaggio di denaro sporco, l'evasione fiscale e la corruzione, come evidenziato nelle relazioni della Commissione del gennaio 2019⁹² e del luglio 2019⁹³. 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 investitori, detti anche programmi di "passaporti d'oro"⁹⁴. La Commissione continuerà a monitorare la situazione dei programmi di residenza per investitori o "visti d'oro", che comportano rischi analoghi.

⁹² COM(2019) 12 final.

⁹³ COM(2019) 370 final e SWD(2019) 650 final.

⁹⁴ Per maggiori informazioni si veda: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1925

Azione 12 — La Commissione continuerà a sorvegliare i rischi posti dai programmi di cittadinanza dell'UE per investitori, anche nel contesto delle procedure di infrazione in corso, e interverrà se necessario.

4.2. Promuovere la cittadinanza e i valori dell'UE

La cittadinanza dell'UE si fonda su **valori** comuni, sanciti nell'articolo 2 del trattato⁹⁵, che comprendono il rispetto della democrazia, dello Stato di diritto, dell'uguaglianza e dei diritti fondamentali. Dal sondaggio Eurobarometro condotto nel 2019 è emerso che tra i valori che rappresentano al meglio l'UE, i cittadini europei scelgono pressoché gli stessi: democrazia, diritti umani e Stato di diritto, superati solo dalla pace⁹⁶.

La COVID-19 ha messo in discussione alcuni valori dell'UE, poiché ha portato a **restrizioni temporanee dei diritti fondamentali e dei valori democratici**. Rapidamente sono sorte domande su come si dovrebbero svolgere le elezioni in queste circostanze, su come le campagne elettorali possano svolgersi in modo equo, su come i cittadini possano far sentire la loro opinione e su quali restrizioni, eventualmente, possano essere poste in essere. Affrontare questi temi è particolarmente importante, sapendo che in tempi di crisi la tutela dei valori democratici è della massima importanza e che le circostanze che hanno portato a tali misure possono benissimo ripresentarsi. La Commissione continuerà ad agevolare gli Stati membri nello scambio delle migliori pratiche su questi temi, comprese le misure di regolamentazione, nell'ambito della rete europea di cooperazione in materia elettorale. Anche in assenza di una pandemia, negli ultimi anni è aumentata la polarizzazione in Europa, come altrove, e i valori europei sono stati messi in discussione sia dall'esterno che dall'interno dell'UE.

Per contribuire a promuovere una vera e propria **cultura dello Stato di diritto** presso il pubblico, la Commissione ha annunciato una serie di azioni nella sua comunicazione del luglio 2019 dal titolo "Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione — Programma d'azione"⁹⁷. Ad esempio una campagna di comunicazione pubblica dedicata sullo Stato di diritto. Il 30 settembre 2020 ha inoltre pubblicato la sua prima relazione annuale sullo Stato di diritto⁹⁸, che è al centro del nuovo meccanismo europeo per lo Stato di diritto⁹⁹. In questo modo si darà

⁹⁵ L'articolo 2 recita: "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini".

⁹⁶ Nell'Eurobarometro standard 92 dell'autunno 2019, agli intervistati è stato chiesto di scegliere i valori che ritengono più rappresentativi dell'UE. La "pace" si è distinta come il valore che meglio rappresenta l'UE (42 %), seguita dalla "democrazia" (34 %) al secondo posto e dai "diritti umani" (32 %) al terzo posto. Lo "Stato di diritto" si è classificato al quinto posto, menzionato da più un quinto degli intervistati (22 %).

⁹⁷ COM(2019) 343 final. In particolare, la Commissione si è impegnata a utilizzare tutte le possibilità di finanziamento per aiutare la società civile e il mondo accademico a rafforzare la cultura dello Stato di diritto, ad esempio attraverso il futuro programma "Cittadini, uguaglianza, diritti e valori".

⁹⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_it

⁹⁹ Questo meccanismo mira ad avviare un vero e proprio dialogo sullo Stato di diritto sia a livello europeo che nazionale. È concepito come un processo annuale per prevenire l'emergere o l'aggravarsi di problemi. Creerà una

vita a un dibattito permanente sullo Stato di diritto, anno dopo anno, e si contribuirà a creare una cultura dello Stato di diritto nell'UE.

Molti europei considerano il programma **Erasmus+** come una delle realizzazioni più riuscite¹⁰⁰ dell'UE¹⁰¹. Andare all'estero per studiare, imparare, fare pratica e lavorare o per partecipare ad attività giovanili e sportive contribuisce a rafforzare l'identità europea in tutta la sua diversità e promuove la cittadinanza attiva tra le persone di tutte le età. Erasmus+ incoraggia la partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'Europa, sensibilizzandoli sui valori comuni europei, compresi i diritti fondamentali, e riunendo i giovani e i responsabili politici a livello locale, nazionale e dell'Unione¹⁰². Le azioni Jean Monnet del programma Erasmus+ promuovono il senso di identità e di impegno europei attraverso lo sviluppo dell'eccellenza negli studi sull'integrazione europea. Il futuro programma Erasmus+ estenderà le azioni Jean Monnet dal campo dell'istruzione superiore ad altri campi dell'istruzione e della formazione.

L'educazione civica è concepita per promuovere la cittadinanza attiva e aiutare i giovani a scoprire il loro posto nella complessa società odierna. Le attività possibili includono il volontariato¹⁰³ con il corpo europeo di solidarietà, la partecipazione a esperienze virtuali attraverso lo scambio virtuale Erasmus+¹⁰⁴ o i viaggi all'estero per scoprire nuove culture attraverso Discover EU. Inoltre la raccomandazione del Consiglio relativa alla promozione di valori comuni, all'istruzione inclusiva e alla dimensione europea dell'insegnamento¹⁰⁵ invita gli Stati membri a intensificare gli sforzi per promuovere valori comuni quali il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani. La raccomandazione auspica anche sistemi di istruzione più inclusivi, un migliore sostegno al personale didattico e **l'insegnamento sull'Europa** e sui suoi Stati membri per contribuire ad accrescere il senso di appartenenza alla propria scuola, alla comunità locale, al

consapevolezza comune sulla situazione dello Stato di diritto in tutta l'UE e rafforzerà la cooperazione interistituzionale su questo tema.

¹⁰⁰ Nell'Eurobarometro standard 89 del 2018, gli intervistati hanno classificato i "programmi di scambio per studenti come ERASMUS" come il terzo risultato più positivo ottenuto dall'UE, dopo "la pace tra gli Stati membri dell'Unione europea" e "la libera circolazione di persone, beni e servizi all'interno dell'Unione".

¹⁰¹ Negli ultimi trent'anni oltre dieci milioni di persone hanno partecipato a Erasmus+ e ai programmi precedenti. Più di 1,7 miliardi di EUR sono stati mobilitati attraverso il programma per le opportunità di apprendimento all'estero e i partenariati transnazionali, per elaborare approcci e pratiche strategici innovativi a livello di base che diano priorità all'inclusione sociale, alla promozione di valori comuni e alla comprensione interculturale.

¹⁰² Inoltre a partire dal 2021 le attività di partecipazione giovanile di Erasmus+ sosterranno forme alternative, innovative, intelligenti e digitali di partecipazione giovanile e di impegno civico, attraverso un'ampia gamma di progetti di partecipazione giovanile.

¹⁰³ In questo modo i giovani in Europa e nel Mediterraneo meridionale possono partecipare a esperienze interculturali significative online.

¹⁰⁴ Il volontariato è una delle espressioni più visibili della solidarietà. Partecipando al corpo europeo di solidarietà i giovani contribuiscono a rispondere a bisogni identificati all'interno delle comunità locali e contribuiscono a superare importanti sfide sociali. Il volontariato consente inoltre ai giovani di acquisire utili esperienze, abilità e competenze per il loro sviluppo personale, formativo, sociale, civico e professionale, migliorandone al contempo la cittadinanza attiva e l'occupabilità. Secondo quanto riferito dai partecipanti, il 76 % dei volontari concorda sul fatto che, dopo aver partecipato all'attività di volontariato, intende partecipare più attivamente alla vita sociale e politica della propria comunità. L'87 % dei volontari intende continuare a impegnarsi e a essere attivo nel campo della solidarietà anche dopo il rientro dall'esperienza.

¹⁰⁵ 2018/C 195/01.

paese e anche alla famiglia europea. La Commissione continuerà a lavorare su progetti innovativi che promuovano l'istruzione e le esperienze di cittadinanza dei giovani, anche attraverso il futuro programma Erasmus (2021-2027).

I valori europei possono essere applicati anche nello svolgimento di attività economiche. L'**economia sociale** comprende strutture imprenditoriali quali cooperative, mutue, associazioni senza scopo di lucro, fondazioni e imprese sociali, indipendentemente dalla loro forma giuridica. Oltre a generare milioni di posti di lavoro, tali imprese e organizzazioni sono anche il motore dell'innovazione sociale. È un settore che pone al centro della sua attività le persone, la solidarietà e la democrazia. Fornisce risposte ai problemi contemporanei e promuove l'idea di cittadinanza. Ne sono la dimostrazione le numerose associazioni e organizzazioni benefiche che comprende e la rapida crescita del fenomeno del volontariato in molti paesi europei. L'economia sociale promuove un'"economia al servizio delle persone". Con il suo piano d'azione per l'economia sociale, la cui adozione è prevista per la seconda metà del 2021, la Commissione adotterà nuove misure per migliorare il contesto favorevole all'economia sociale e all'innovazione sociale, promuovendo così l'inclusione e la partecipazione sociale. La Commissione continuerà quindi a sviluppare il suo progetto Regioni europee per l'economia sociale (ESER) e organizzerà, insieme alla città di Mannheim, il vertice europeo dell'economia sociale a maggio del 2021.

Nei suoi orientamenti politici la Commissione ha sottolineato l'importanza di **contrastare la disuguaglianza** nell'Unione europea. L'UE può raggiungere il suo pieno potenziale solo utilizzando tutto il suo talento e la sua diversità. Il fatto che i cittadini dell'Unione europea continuano a subire discriminazioni indebolisce la coesione sociale dell'Unione, priva l'economia del suo pieno potenziale e rappresenta una sfida diretta ai diritti fondamentali e ai valori dell'UE. In linea con l'impegno della Presidente von der Leyen di costruire una "Unione dell'uguaglianza", la Commissione ha adottato la **strategia dell'UE per la parità di genere 2020-2025**¹⁰⁶, il piano d'azione dell'UE contro il razzismo¹⁰⁷ e i quadri strategici sulle persone LGBTIQ¹⁰⁸ e sui Rom¹⁰⁹. Il programma di lavoro della Commissione per il 2021 prevede ulteriori iniziative in questo settore, come ad esempio: la proposta per prevenire e combattere la violenza di genere e la violenza domestica; l'iniziativa per estendere l'elenco dei reati dell'UE a tutte le forme di reati generati dall'odio e di incitamento all'odio; la strategia

¹⁰⁶ COM(2020) 152 final.

¹⁰⁷ Un'Unione dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_-_2025_it.pdf. Tra le azioni annunciate, la Commissione organizzerà un seminario sulle elezioni per scambiare e promuovere le migliori pratiche sulla democrazia inclusiva, al fine di presentare liste di candidati che riflettano la diversità delle nostre società. Il seminario sarà organizzato nel 2022 in modo da fornire informazioni utili per le prossime elezioni del Parlamento europeo, che si terranno nel 2024.

¹⁰⁸ Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per l'uguaglianza delle persone LGBTIQ 2020-2025.

¹⁰⁹ Il quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom definisce un approccio globale a tre pilastri per il periodo 2020-2030: tale approccio integra l'inclusione sociale ed economica dei Rom emarginati mediante la promozione dell'uguaglianza e della partecipazione. L'obiettivo è quindi quello di offrire a tutti i Rom l'opportunità di realizzare il loro pieno potenziale e di impegnarsi nella vita politica, sociale, economica e culturale.

sui diritti delle persone con disabilità e la comunicazione sulla strategia dell'UE di lotta contro l'antisemitismo.

Azione 13 — La Commissione proporrà nuove misure per l'uguaglianza e la lotta alla discriminazione, come annunciato nei documenti strategici.

Azione 14 — La Commissione sosterrà il senso di identità europea dei giovani europei attraverso il programma ERASMUS+, il programma del corpo europeo di solidarietà e le azioni Jean Monnet.

Azione 15 — La Commissione continuerà a monitorare l'impatto delle misure restrittive, in particolare di quelle attuate durante le crisi, sui diritti di cittadinanza dell'UE, su elezioni libere ed eque e su un dibattito democratico equo fino alla revoca di tali misure e continuerà ad agevolare lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri su questi temi nell'ambito della rete europea di cooperazione in materia elettorale.

5. Proteggere i cittadini dell'UE in Europa e all'estero, anche in tempi di crisi/emergenza

5.1 Solidarietà in azione per i cittadini dell'UE

La **pandemia di COVID-19** e le sue conseguenze hanno messo in evidenza il valore della solidarietà tra gli Stati membri e i singoli membri della società. La pandemia ha colpito gli europei in vari modi, a seconda del loro status sociale, del sesso, del settore in cui lavorano, a seconda che siano considerati lavoratori essenziali o non essenziali e, in maniera ancora più grave in termini di effetti sulla salute, a seconda dell'età e delle condizioni generali. La pandemia ha anche evidenziato ed esacerbato le disuguaglianze esistenti nella nostra società¹¹⁰. La risposta europea è stata multiforme e ha coinvolto l'UE e i governi nazionali, l'industria, la società civile e i cittadini attivi all'interno delle rispettive comunità¹¹¹.

Per proteggere vite e mezzi di sussistenza e garantire una ripresa prospera e duratura, la Commissione ha proposto **NextGenerationEU**, un programma di ripresa del valore di 750 miliardi di EUR, oltre a potenziamenti mirati al bilancio UE 2021-2027. La Commissione si impegna a mantenere l'uguaglianza al centro della ripresa, per garantire una stabilità sostenibile e a lungo termine.

¹¹⁰ Ad esempio, la pandemia di COVID-19 ha avuto effetti negativi sproporzionati sulle comunità Rom emarginate e private dei loro diritti. Il quadro strategico dell'UE per i Rom prevede orientamenti specifici per gli Stati membri affinché le strategie future li preparino al meglio ad affrontare crisi simili. Gli insegnamenti tratti dalla pandemia orientano anche la selezione degli obiettivi principali del nuovo quadro (ad esempio, nell'ambito dell'alloggio e dei servizi essenziali), nonché le misure suggerite nel progetto di raccomandazione del Consiglio (ad esempio, il sostegno all'inclusione digitale e all'istruzione a distanza per i bambini Rom).

¹¹¹ Per maggiori informazioni si veda: Coronavirus: solidarietà europea in azione, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_it

L'opinione pubblica europea si aspetta che l'UE risponda più efficacemente alle crisi sanitarie in futuro. Nel contesto della sua risposta alla pandemia di COVID-19, e riconoscendo che i nuovi vaccini potrebbero contribuire a porre fine alla pandemia, la Commissione ha elaborato un'ambiziosa strategia UE, adottata nel giugno 2020¹¹², per garantire **l'accesso ai vaccini contro la COVID-19** tramite accordi di acquisto anticipato con i loro principali produttori. Essa aiuta inoltre gli Stati membri a preparare una distribuzione efficace e in numero sufficiente dei vaccini anti-COVID-19, una volta che saranno disponibili¹¹³. La Commissione sta inoltre costruendo un'**Unione europea della salute** solida, che proteggerà maggiormente la salute dei cittadini, fornirà all'UE e ai suoi Stati membri gli strumenti per prevenire e affrontare meglio le future pandemie e migliorerà la resilienza dei sistemi sanitari europei. A tal fine, l'11 novembre 2020 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento sulle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero¹¹⁴ per proteggere ulteriormente la salute degli europei e rispondere collettivamente alle crisi sanitarie transfrontaliere, oltre alle proposte per ampliare i mandati dell'Agenzia europea per i medicinali¹¹⁵ e del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie¹¹⁶.

La Commissione ha inoltre proposto un nuovo programma sanitario dell'UE, **EU4Health**, che sosterrà azioni volte a proteggere i cittadini dell'Unione da gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, a migliorare la disponibilità nell'Unione di medicinali, dispositivi medici e altri prodotti rilevanti in caso di crisi, a contribuire alla loro accessibilità economica, a sostenere l'innovazione e a rafforzare i sistemi sanitari e il personale sanitario, anche attraverso la trasformazione digitale.

La piena attuazione del **pilastro europeo dei diritti sociali** è stata una priorità politica della Commissione von der Leyen fin dall'inizio. Garantire che tutti i lavoratori dell'UE percepiscano una retribuzione dignitosa è essenziale per la ripresa, così come per la costruzione di economie eque e resilienti. In questo senso, i salari minimi hanno un ruolo importante da svolgere. I salari minimi sono importanti sia nei paesi che fanno affidamento esclusivamente su salari minimi concordati a livello collettivo, sia in quelli in cui è presente un salario minimo obbligatorio. La proposta della Commissione¹¹⁷ è stata adottata il 28 ottobre 2020. Il pilastro europeo dei diritti sociali sarà la bussola della ripresa dell'Europa e costituirà lo strumento più adeguato per far sì che nessuno sia lasciato indietro. La Commissione ha annunciato¹¹⁸ che presenterà un ambizioso piano d'azione per garantire la

¹¹² COM/2020/245 final.

¹¹³ Inoltre l'imminente strategia farmaceutica per l'Europa affronta importanti questioni che da decenni preoccupano i pazienti e i sistemi sanitari, come ad esempio l'accessibilità e il prezzo contenuto dei medicinali, la sostenibilità dei sistemi sanitari e la carenza di medicinali. Essa prevede una valutazione del sistema attuale per consentire la digitalizzazione e l'innovazione, soprattutto per i bisogni disattesi, e prevede azioni che promuovano la competitività globale dell'industria dell'UE. Contribuirà a creare un sistema resistente alle crisi che garantisca l'accesso a farmaci sicuri, di alta qualità ed efficaci in ogni circostanza.

¹¹⁴ COM(2020) 727 final.

¹¹⁵ COM(2020) 725 final.

¹¹⁶ COM(2020) 726 final.

¹¹⁷ COM(2020) 682 final.

¹¹⁸ Comunicazione del 14 gennaio 2020 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: "*Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*",

piena attuazione del pilastro. Il piano d'azione contribuirà alla ripresa socioeconomica e alla resilienza nel medio e lungo termine, con l'obiettivo di migliorare l'equità sociale delle transizioni digitale e verde.

Le ripercussioni negative che la crisi ha avuto anche sulle vite dei giovani possono essere in parte alleviate dalla **garanzia per i giovani**¹¹⁹. Varata al culmine della precedente crisi dell'occupazione giovanile nel 2013, la garanzia per i giovani ha avuto un effetto trasformativo considerevole in molti Stati membri. Dal suo avvio, a oltre 24 milioni di giovani è stata offerta un'opportunità di lavoro o di formazione continua, di tirocinio o apprendistato come trampolino di lancio verso una carriera futura. Nel suo pacchetto di sostegno all'occupazione giovanile del 2020¹²⁰ la Commissione ha proposto ulteriori misure per sostenere i giovani nel mercato del lavoro, anche rafforzando la garanzia per i giovani ed estendendone la portata ai giovani svantaggiati in tutta l'UE¹²¹.

Azione 16 — La Commissione attuerà la strategia dell'Unione europea per i vaccini contro la COVID-19 insieme agli Stati membri, garantendo a tutti i cittadini un accesso rapido, equo ed economico a tali vaccini. La Commissione continuerà ad adoperarsi per costruire una solida Unione europea della salute, nella quale gli Stati membri si preparino e rispondano insieme alle crisi sanitarie, le forniture mediche siano disponibili, accessibili e innovative, e i paesi collaborino per migliorare la prevenzione, il trattamento e l'assistenza post-terapia per malattie come il cancro.

Azione 17 — La Commissione aumenterà il suo sostegno ai giovani cittadini dell'UE, compresi quelli appartenenti a gruppi svantaggiati, per aiutarli ad accedere all'istruzione, alla formazione e infine al mercato del lavoro attraverso il programma rafforzato di garanzia per i giovani.

5.2. Solidarietà in azione per i cittadini dell'UE al di fuori dell'Unione

Prima della pandemia globale, un numero crescente di europei viaggiava al di fuori dell'UE, anche verso destinazioni remote¹²². Si calcola che circa 7 milioni di cittadini dell'UE¹²³

COM(2020) 14 final. Quest'iniziativa è stata confermata nel programma di lavoro della Commissione per il 2021.

¹¹⁹ La garanzia per i giovani è un impegno assunto dagli Stati membri per garantire che a tutti i giovani di età inferiore a 25 anni siano offerti impieghi di buona qualità o formazione permanente, apprendistati o tirocini entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale.

¹²⁰ Il pacchetto è coordinato con l'agenda per le competenze per l'Europa e in particolare con la proposta della Commissione di una raccomandazione del Consiglio sull'istruzione e la formazione professionale (IFP), che contribuirà a dotare le persone di una combinazione equilibrata di conoscenze, abilità e competenze che forniscano solide basi per la resilienza, l'apprendimento permanente, l'occupabilità permanente, l'inclusione sociale, la cittadinanza attiva e lo sviluppo personale.

¹²¹ COM/2020/276 final.

¹²² Molti cittadini dell'UE, compresi i cittadini con doppia cittadinanza, vivono anche permanentemente in paesi terzi.

¹²³ SWD (2018) 273 final.

viaggiano o vivono in luoghi nei quali non sono rappresentati¹²⁴. Non tutti gli Stati membri dell'UE tuttavia hanno un'ambasciata o un consolato in ogni paese del mondo. Il diritto alla parità di accesso alla **protezione consolare** è uno dei diritti specifici che i trattati riconoscono ai cittadini dell'UE¹²⁵ e rappresenta un esempio tangibile di solidarietà europea. Gli Stati membri devono assistere i cittadini dell'UE non rappresentati in un paese terzo alle stesse condizioni in cui assistono i propri cittadini. Secondo il sondaggio Flash Eurobarometro 485, circa tre quarti degli intervistati (76 %) sono consapevoli di questo diritto.

Se la protezione consolare è fornita per lo più su base giornaliera ai singoli cittadini dell'UE in difficoltà in tutto il mondo, gli eventi di maggiore entità richiedono il **coordinamento dell'UE-27 e un'azione comune**. Negli ultimi anni si sono verificati diversi eventi che hanno richiesto un'azione comune, tra cui catastrofi naturali, attacchi terroristici, disordini civili e preparazione a eventi sportivi mondiali, senza mai raggiungere la portata e la complessità che hanno caratterizzato l'epidemia di COVID-19.

In uno **sforzo di rimpatrio senza precedenti**, gli Stati membri, sostenuti dalla Commissione europea e dal Servizio europeo per l'azione esterna, sono riusciti, tra febbraio e maggio 2020, a far rimpatriare oltre mezzo milione di cittadini europei in tutto il mondo, interessati dalle restrizioni di viaggio dovute alla pandemia di COVID-19¹²⁶. La Commissione ha cofinanziato fino al 75 % i voli di rimpatrio congiunti utilizzando il bilancio dell'UE attraverso il meccanismo di protezione civile dell'Unione. Questo sforzo ha dimostrato la solidarietà dell'UE in azione in un periodo difficile e i benefici della protezione consolare nell'ambito dei diritti di cittadinanza dell'UE¹²⁷.

Nell'organizzare il rimpatrio dei cittadini dell'UE bloccati all'estero a causa della pandemia di COVID-19, gli Stati membri giustamente **non hanno applicato disparità di trattamento tra i cittadini dell'UE rappresentati e quelli non rappresentati**. Laddove erano disponibili capacità di rimpatrio, tutti i cittadini europei sono stati assistiti¹²⁸.

La crisi della COVID-19 ha dimostrato la **necessità di rafforzare ulteriormente la solidarietà dell'UE per proteggere meglio i cittadini europei all'estero**, in particolare durante le crisi. Esistono ancora grandi differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda la loro capacità di fornire assistenza nei paesi terzi, anche in termini di dimensioni delle loro reti

¹²⁴ Il termine "non rappresentati" si riferisce ai cittadini il cui Stato membro non ha un'ambasciata o un consolato in un paese terzo o non è effettivamente in grado di fornire assistenza.

¹²⁵ Tale diritto è sancito dall'articolo 20, paragrafo 2, lettera c) e dall'articolo 23 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dall'articolo 46 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

¹²⁶ A tal fine il Servizio europeo per l'azione esterna ha istituito una task force consolare dedicata che lavora in stretta collaborazione con gli Stati membri e con il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze della Commissione europea (ERCC) per coordinare i rimpatri.

¹²⁷ Quest'azione è stata molto visibile agli occhi dei cittadini, tanto che oltre il 60 % degli intervistati alla consultazione pubblica aperta condotta per l'elaborazione della presente relazione ha dichiarato di essere a conoscenza dei voli di rimpatrio che gli Stati membri e la Commissione europea hanno organizzato per i cittadini dell'UE che si trovavano in paesi terzi al momento dell'insorgere della pandemia di COVID-19.

¹²⁸ Questa cooperazione consolare massiccia e storicamente unica tra gli Stati membri dell'UE e le istituzioni dell'Unione europea è andata a beneficio anche dei cittadini di paesi partner come Norvegia, Serbia, Svizzera, Turchia e Regno Unito, i cui cittadini sono stati rimpatriati con voli UE.

consolari, numero di personale locale e beni materiali disponibili per il rimpatrio. Questo problema può riguardare non soltanto i cittadini dell'UE non rappresentati, ma anche i cittadini dell'Unione rappresentati quando il loro Stato membro non è in grado di fornire assistenza tempestiva durante una crisi¹²⁹.

Gli insegnamenti tratti dalla crisi hanno messo in luce l'importanza del ruolo svolto dalle delegazioni dell'UE, che si sono coordinate con gli Stati membri per rimpatriare i cittadini, aiutando a preparare le liste di persone da imbarcare sui voli commerciali e sui voli organizzati dai governi dell'Unione. L'attuale legislazione dell'UE limita il ruolo delle delegazioni dell'Unione europea al coordinamento e alla comunicazione di informazioni, ma la maggior parte dei cittadini dell'Unione¹³⁰ gradirebbe un ruolo più attivo nel fornire sostegno ai cittadini dell'UE in difficoltà¹³¹. Nell'ambito della sua priorità chiave "Un'Europa più forte nel mondo", la Commissione **riesaminerà la direttiva sulla tutela consolare** per facilitare l'esercizio del diritto dei cittadini dell'Unione alla tutela consolare e per rafforzare la solidarietà dell'UE al fine di proteggere meglio i cittadini dell'Unione all'estero, soprattutto durante le crisi. In questo modo si potenzierebbe la cooperazione tra gli Stati membri e si rafforzerebbe il ruolo di sostegno dell'UE, utilizzando al meglio la sua rete unica di delegazioni dell'Unione per offrire assistenza consolare ai cittadini dell'UE in caso di necessità, ad esempio consentendo loro di organizzare voli di rimpatrio e di rilasciare documenti di viaggio provvisori. Le delegazioni dell'UE dovrebbero integrare le reti consolari degli Stati membri, in particolare nei paesi terzi in cui i singoli Stati membri non sono rappresentati o ne sono rappresentati pochissimi. Poiché non tutte queste sfide possono essere affrontate sulla base dell'articolo 23 TFUE (tutela consolare), la Commissione rifletterà anche sull'opportunità di ampliare il diritto dei cittadini dell'UE alla tutela consolare sulla base dell'articolo 25, paragrafo 2, TFUE.

Azione 18 — Nel 2021 la Commissione riesaminerà le norme UE sulla tutela consolare per migliorare la preparazione e la capacità dell'UE e degli Stati membri di proteggere e sostenere i cittadini europei in tempi di crisi.

6. Conclusioni

La cittadinanza dell'UE è al centro del progetto europeo. I cittadini si aspettano dall'UE che tuteli i loro diritti e apporti un valore aggiunto nei diversi ambiti delle loro vite. La crisi sanitaria globale ha portato ulteriormente alla luce la realtà odierna dell'UE, nella quale la

¹²⁹ Si deve tener conto anche del recesso del Regno Unito dall'UE, poiché questo paese dispone di una vasta rete consolare e di una grande capacità di assistenza in situazioni di crisi.

¹³⁰ Nell'Eurobarometro 2020, più di nove intervistati su dieci (92 %) hanno convenuto che, se si trovasse in un paese al di fuori dell'UE senza un consolato o un'ambasciata del proprio paese e avessero bisogno di aiuto, vorrebbero rivolgersi a una delegazione dell'Unione per ottenere sostegno.

¹³¹ Analogamente, la consultazione pubblica aperta realizzata per la presente relazione ha evidenziato che circa il 90 % degli intervistati era favorevole all'idea che le delegazioni dell'UE dovrebbero essere in grado di assistere i cittadini dell'UE nei paesi terzi, se necessario.

moltitudine di connessioni transfrontaliere e gli effetti di ricaduta rendono necessari approcci europei comuni per proteggere la vita e i mezzi di sussistenza degli europei.

Già prima della crisi COVID-19 nuove sfide politiche, sociali e tecnologiche hanno spinto a ripensare i vecchi approcci e a introdurre nuove azioni per proteggere e migliorare la capacità dei cittadini dell'UE di esercitare i loro tre principali diritti: libertà di circolazione; partecipazione a elezioni libere ed eque; e tutela consolare al di fuori dell'UE. Tuttavia come risulta dalla presente relazione, il concetto di cittadinanza dell'UE e le azioni dell'Unione incentrate sul cittadino vanno oltre tali diritti.

La Commissione controlla e valuta costantemente la situazione negli Stati membri e agisce in conformità ai trattati UE e alla giurisprudenza della Corte di giustizia. Nei prossimi anni proporrà azioni legislative in diversi settori per colmare le lacune e migliorare la certezza del diritto per i cittadini nell'esercizio dei loro diritti. In altri ambiti, il pieno godimento dei diritti dei cittadini non dipende soltanto dalla legislazione, ma anche dalla sua attuazione, che cambierebbe il contesto, consentendo ai cittadini di beneficiare pienamente dello spirito di tali diritti. In questi settori la presente relazione propone azioni attraverso cui la Commissione, che si impegna ad attuare le azioni indicate,

si adopererà per realizzare i cambiamenti necessari. A tal fine, lavorerà in partenariato con altri soggetti: istituzioni dell'UE, Stati membri, autorità locali e regionali, società civile e, soprattutto, gli stessi cittadini.

Allegato sul seguito delle azioni annunciate nella relazione del 2017 sulla cittadinanza dell'UE

Priorità 2017-2019	Azioni
Promuovere i valori comuni e i diritti di cittadinanza dell'UE	
<p>1. Nel 2017 e nel 2018 condurre una campagna di informazione e di sensibilizzazione a livello dell'Unione sui diritti di cittadinanza dell'UE, in particolare sulla tutela consolare e i diritti elettorali, prima delle elezioni europee del 2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Per sostenere la partecipazione elettorale e mettere i cittadini nelle condizioni di prendere decisioni informate prima delle elezioni del Parlamento europeo del maggio 2019, la Commissione, in stretta collaborazione con il Parlamento europeo, ha condotto campagne di informazione e comunicazione, anche su cosa fa l'UE, su come votare e come partecipare. Queste campagne erano proattive e multilingui, caratterizzate da una forte dimensione locale e fornivano informazioni relative a scadenze e modalità di iscrizione e a tutte le tappe pratiche necessarie. • Nell'estate 2018, la Commissione (DG JUST) ha condotto con successo una campagna sui social media per informare i cittadini dell'UE che viaggiavano circa il loro diritto alla tutela consolare all'estero. La campagna ha segnato l'entrata in applicazione della direttiva UE sulla tutela consolare.

<p>2. Intervenire per rafforzare il servizio volontario europeo e promuovere i vantaggi e l'integrazione del volontariato nel settore dell'istruzione. Entro il 2020, invitare i primi 100 000 giovani europei a fare volontariato con il corpo europeo di solidarietà, che offrirà l'opportunità di sviluppare nuove capacità, vivere esperienze significative, fornire un importante contributo alla società nell'UE e maturare una straordinaria esperienza oltre che acquisire competenze preziose all'inizio della loro carriera.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Il regolamento (UE) 2018/1475 che stabilisce il quadro giuridico del Corpo europeo di solidarietà è entrato in vigore nell'ottobre 2018. Il regolamento stabilisce un quadro giuridico che consente ai giovani di fare volontariato o di lavorare in progetti utili in tutta Europa nell'ambito del corpo europeo di solidarietà.
<p>3. Salvaguardare l'essenza della cittadinanza dell'UE e dei suoi valori intrinseci. Elaborare una relazione sui regimi nazionali di concessione della cittadinanza dell'UE agli investitori che descriverà l'operato della Commissione in tale ambito, le pratiche e le normative nazionali in vigore e fornirà orientamenti agli Stati membri.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nel gennaio 2019, la Commissione ha adottato la sua relazione sui programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea (COM(2019) 12 final). Si tratta del primo studio fattuale completo su tutti i programmi di cittadinanza ("passaporto d'oro") e di residenza ("visto d'oro") per investitori nell'UE. La relazione fa il punto sulle pratiche esistenti e individua i rischi per l'UE insiti in questi programmi, in particolare per quanto riguarda la sicurezza, il riciclaggio di denaro, l'evasione fiscale e la corruzione. La Commissione continua a monitorare le questioni più ampie relative al rispetto del diritto dell'UE che derivano da tali programmi. • Nel maggio 2018 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sulla promozione di valori comuni, di un'istruzione inclusiva e della dimensione europea dell'insegnamento. La raccomandazione mira a promuovere il senso di appartenenza, trasmettendo valori comuni, praticando un'istruzione inclusiva e insegnando che cos'è l'UE e cosa sono i suoi Stati membri per contribuire a rafforzare il senso di appartenenza alla propria scuola, alla propria comunità locale e al proprio paese, nonché alla famiglia dell'UE. Sempre nel maggio 2018, nell'ambito del primo pacchetto per la realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione, il Consiglio ha adottato una raccomandazione sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente, che include una competenza inerente alla cittadinanza. • Nel novembre 2019 la Commissione (DG EAC) ha varato il Premio Jan Amos Comenius, che premia le scuole secondarie che utilizzano metodi creativi nell'insegnamento dell'Unione Europea ai loro alunni. • Nel 2017, 2018 e 2019 la Commissione (DG EAC) ha attuato il premio Altiero Spinelli per attività di sensibilizzazione, che ha premiato opere eccezionali che migliorano la conoscenza e la consapevolezza dell'UE da parte dei cittadini.

Promuovere e accrescere la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'UE	
<p>1. Intensificare i dialoghi con i cittadini e incoraggiare i dibattiti pubblici, per migliorare la comprensione dei cittadini dell'impatto dell'UE sulla loro vita quotidiana e per stimolare, con essi, uno scambio di opinioni.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dal 2014 fino alle elezioni del Parlamento europeo nel maggio 2019, sono stati organizzati circa 1 800 dialoghi con i cittadini, in più di 635 sedi diverse, che hanno riunito circa 200 000 cittadini di tutte le nazionalità, età, razze, religioni e opinioni politiche. Ogni singolo commissario ha partecipato attivamente a questi dialoghi, che hanno aiutato i cittadini a capire in che modo le politiche dell'UE contribuiscano al loro interesse, nel tentativo di accrescere la loro interazione diretta con gli alti responsabili decisionali della Commissione, nonché con la democrazia dell'UE in generale.
<p>2. Presentare una relazione sull'applicazione del diritto dell'UE in materia di elezioni locali per accertarsi che i cittadini dell'UE possano effettivamente esercitare i loro diritti di voto a livello locale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenendo gli impegni assunti nella relazione sulla cittadinanza dell'Unione europea del 2017, nel febbraio 2018 la Commissione ha pubblicato una relazione (COM/2018/044 final) sul diritto di voto e di eleggibilità dei cittadini dell'UE alle elezioni comunali quando vivono in un altro Stato membro dell'UE. La relazione ha fatto il punto su come i cittadini "mobili" hanno esercitato tali diritti dal 2012 e ha indicato la strada per migliorare la conoscenza della loro partecipazione democratica, informando e sensibilizzando i cittadini su questo diritto, facilitando il processo di voto e interagendo con i portatori di interessi per contribuire a raggiungere questo obiettivo. La relazione ha presentato le pratiche degli Stati membri sulla promozione della partecipazione democratica dei cittadini.
<p>3. Promuovere le migliori pratiche che aiutano i cittadini a votare e a candidarsi alle elezioni europee, comprese quelle sul mantenimento del diritto di voto in caso di trasferimento in un altro Stato membro e sull'accesso transfrontaliero alle notizie politiche, al fine di favorire l'affluenza alle urne e un'ampia partecipazione democratica in vista delle elezioni europee del 2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nel febbraio 2018, la Commissione ha pubblicato una raccomandazione sul rafforzamento della natura europea e dell'efficienza nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo del 2019(C (2018)900 final). Ha invitato le autorità nazionali competenti a promuovere l'esercizio dei diritti elettorali dei gruppi sottorappresentati, comprese le persone con disabilità, e in generale a sostenere la condotta democratica e a contribuire a raggiungere un'elevata affluenza alle urne. • Le stesse autorità sono state inoltre incaricate di individuare, in base alle esperienze acquisite dagli Stati membri, le migliori pratiche nell'identificazione, nella mitigazione e nella gestione dei rischi che gli attacchi informatici e la disinformazione comportano per il processo elettorale. Per facilitare questo compito, nell'aprile 2018 la Commissione ha organizzato un evento incentrato sul previsto scambio di pratiche tra gli Stati membri e durante il quale si sono svolte presentazioni sull'aumento della partecipazione dei cittadini disabili come candidati. • Nel quadro di sforzi più ampi per garantire elezioni libere ed eque, nel settembre 2018 la Commissione ha adottato il pacchetto elezioni, che comprendeva una comunicazione e una raccomandazione, incoraggiando gli Stati membri a creare reti elettorali nazionali, coinvolgendo le autorità nazionali competenti per le questioni elettorali e le autorità incaricate di monitorare e applicare le norme relative alle attività online pertinenti al contesto elettorale. Le reti nazionali di cooperazione in materia elettorale hanno designato dei punti di contatto affinché partecipino a una rete di cooperazione

	<p>europa in materia elettorale, che funge da piattaforma per segnalare minacce, scambiare le migliori pratiche, discutere soluzioni comuni per le sfide identificate e incoraggiare progetti ed esercizi comuni tra le reti nazionali.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nel novembre 2018 la Commissione ha dedicato il suo colloquio annuale sui diritti fondamentali alla democrazia nell'UE. L'evento ha riunito rappresentanti di alto livello dei governi degli Stati membri, delle organizzazioni internazionali, del settore privato, del mondo accademico e della società civile per discutere: i) la questione della partecipazione democratica e della rappresentanza politica dei cittadini dell'UE nel dibattito democratico; ii) il ruolo della società civile per una democrazia dinamica; e iii) l'importanza di un'informazione trasparente e solida per un dibattito democratico informato e inclusivo ed elezioni sicure. • La Commissione ha anche incoraggiato la promozione dei diritti dei cittadini dell'UE a livello locale, grazie ai finanziamenti del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza e attraverso eventi, ad esempio la Settimana europea delle regioni e delle città.
Semplificare la vita quotidiana dei cittadini dell'UE	
<p>1. Presentare una proposta relativa alla creazione di uno "sportello digitale unico" per fornire ai cittadini un accesso online semplice ai servizi di assistenza, di informazione e per la risoluzione di problemi nonché la possibilità di espletare procedure amministrative online in situazioni transfrontaliere collegando i servizi e i contenuti nazionali e dell'UE pertinenti affinché siano coesi, facili da usare e orientati all'utente. Valutare inoltre la riduzione della burocrazia nelle amministrazioni nazionali richiedendo ai cittadini di fornire solo una volta i loro dati.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Il regolamento (UE) 2018/1724 che istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 è entrato in vigore l'11 dicembre 2018. Il nuovo sportello è totalmente integrato nel portale aggiornato La tua Europa e fornisce l'accesso a informazioni e procedure online, oltre a servizi di assistenza e risoluzione di problemi per privati e imprese.
<p>2. Agevolare e promuovere ulteriormente i viaggi multimodali in tutta l'UE al fine di rendere la mobilità dei cittadini dell'Unione più efficiente e semplice, attraverso l'indicazione dettagliata dei servizi di informazione per i viaggi multimodali in tutta l'Unione europea e attraverso alcuni miglioramenti apportati all'interoperabilità e alla compatibilità di sistemi e servizi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Il regolamento delegato 2017/1926 del 31 maggio 2017 che integra la direttiva 2010/40/UE sui sistemi di trasporto intelligenti fornisce un quadro per migliorare la fornitura di servizi di informazione sui viaggi multimodali in tutta l'UE. Esso ha stabilito i requisiti necessari per rendere accurati e disponibili i servizi di informazione sui viaggi multimodali a livello dell'UE. Stabilisce inoltre le specifiche necessarie per garantire l'accessibilità, lo scambio e l'aggiornamento di dati standardizzati sui viaggi e sul traffico e la pianificazione distribuita dei viaggi per la fornitura di servizi di informazione sui viaggi multimodali nell'UE. • Il 2018 è stato proclamato "anno della multimodalità", un anno durante il quale la Commissione ha sollevato l'importanza della multimodalità per il sistema di trasporto dell'UE, organizzando una serie di eventi volti a promuovere il funzionamento del settore dei trasporti come "sistema" pienamente integrato.

Rafforzare la sicurezza e promuovere l'uguaglianza

<p>1. Nel primo trimestre del 2017 portare a termine lo studio sulle strategie d'intervento dell'Unione europea per migliorare la sicurezza delle carte di identità e dei documenti di soggiorno dei cittadini dell'UE residenti in un altro Stato membro e dei relativi familiari cittadini di paesi terzi. La Commissione valuterà i passi successivi, le possibilità e i loro effetti in vista di una possibile iniziativa legislativa entro la fine del 2017.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Il regolamento (UE) 2019/1157, 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, è entrato in vigore il 1° agosto 2019 e si applicherà a partire dal 2 agosto 2021. L'obiettivo è quello di aiutare i cittadini mobili dell'UE e i loro familiari a esercitare il loro diritto alla libera circolazione nell'Unione, migliorando l'affidabilità e l'accettazione dei loro documenti in situazioni transfrontaliere. Al contempo il regolamento mira a rafforzare la sicurezza europea colmando le lacune che derivano da documenti non sicuri. • Gli elementi di sicurezza delle carte d'identità saranno allineati a quelli dei passaporti: i due tipi di documenti di viaggio includeranno entrambi un microprocessore senza contatto ad alta sicurezza contenente la fotografia e le impronte digitali del titolare. Gli Stati membri inizieranno a rilasciare le nuove carte d'identità nel 2021. Tutte le nuove carte d'identità dovranno rispettare le nuove norme di sicurezza.
<p>2. Nel 2017 valutare come modernizzare le norme sui documenti di viaggio provvisori per i cittadini dell'UE non rappresentati, comprese le caratteristiche di sicurezza del formato europeo comune, al fine di garantire che i cittadini possano effettivamente esercitare il loro diritto alla tutela consolare.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La 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 è entrata in vigore il 10 luglio 2019. L'obiettivo è quello di rendere il documento più sicuro e di snellire le procedure applicabili. • La direttiva aggiorna le norme, il formato e le caratteristiche di sicurezza del documento di viaggio provvisorio (DVP) dell'UE. Semplifica le formalità per i cittadini dell'UE non rappresentati nei paesi terzi il cui passaporto o documento di viaggio è stato smarrito, rubato o distrutto, per garantire che siano muniti di un documento di viaggio provvisorio da parte di un altro Stato membro, in modo da poter rimpatriare. La direttiva consente quindi ai cittadini dell'UE non rappresentati di esercitare facilmente e più efficacemente il loro diritto alla tutela consolare. Essa mira inoltre a garantire la coerenza tra le condizioni e le procedure specifiche per il rilascio dei DVP dell'UE e le norme generali sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi.
<p>3. Nel 2017 condurre una campagna sulla violenza contro le donne, sostenere attivamente l'adesione dell'Unione alla convenzione di Istanbul insieme agli Stati membri e presentare proposte volte ad affrontare le sfide relative all'equilibrio vita professionale-vita privata a cui devono far fronte le famiglie dei lavoratori.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nel 2017 l'allora commissaria Věra Jourová ha indetto un "anno di azioni mirate a combattere la violenza contro le donne" al fine di sensibilizzare, facilitare la collaborazione nazionale e transfrontaliera, fornire informazioni ed educare sulla violenza contro le donne. A titolo di esempio, 15 milioni di EUR sono stati messi a disposizione di 12 autorità nazionali e di 32 progetti locali che contrastano la violenza contro le donne in tutta l'UE. La campagna di comunicazione della Commissione europea dal titolo Non.No.Nein., con l'hashtag #SayNoStopVAW, ha portato avanti azioni mirate e ha sviluppato nuovi strumenti di comunicazione fino alla fine del 2018. • La direttiva (UE) 2019/1158, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la

	<p>direttiva 2010/18/UE del Consiglio è entrata in vigore il 1° agosto 2019. L'obiettivo è quello di aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e il ricorso ai congedi per motivi familiari e alle modalità di lavoro flessibili. La nuova legge prevede anche la possibilità di concedere ai lavoratori un congedo per occuparsi dei familiari che hanno bisogno di aiuto. Grazie alla legislazione, genitori e prestatori di assistenza saranno in grado di conciliare meglio la loro vita professionale e privata, e le imprese trarranno vantaggio dalla presenza di lavoratori più motivati.</p>
<p>4. Agire per migliorare l'accettazione sociale delle persone LGBTI nell'UE attuando l'elenco di azioni volte a promuovere l'uguaglianza LGBTI e sostenere attivamente la conclusione dei negoziati sulla proposta di direttiva orizzontale contro la discriminazione.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Commissione ha sostenuto ogni presidenza del Consiglio dal 2008 nella presentazione di una proposta di direttiva sulla parità di trattamento. Tuttavia la proposta rimane bloccata in Consiglio, dove è richiesta l'unanimità. • Il 22 giugno 2018 la Commissione ha adottato una raccomandazione sulle norme riguardanti gli organismi per la parità, al fine di garantire l'indipendenza e l'efficacia degli organismi nazionali competenti in questo settore. La raccomandazione stabilisce norme minime per il mandato degli organismi competenti per la parità; la loro indipendenza; la loro efficacia, compresi risorse sufficienti e poteri adeguati; e l'architettura istituzionale nazionale per l'uguaglianza. • Nell'aprile 2019 la Commissione ha pubblicato una comunicazione (COM(2019) 186), che ha evidenziato le lacune esistenti nella protezione e ha proposto soluzioni per facilitare il processo decisionale in materia di non discriminazione attraverso il voto a maggioranza qualificata rafforzata e la procedura legislativa ordinaria. • Nell'ottobre 2019 la Commissione ha pubblicato lo Speciale Eurobarometro 493 "Discriminazione nell'Unione europea", che comprendeva dati dettagliati degli Stati membri sull'accettazione sociale delle persone LGBTI e sulle percezioni relative alla discriminazione fondata sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulle caratteristiche sessuali. Nel complesso il sostegno alle relazioni LGBTI è aumentato nell'UE, pur variando notevolmente da uno Stato membro all'altro. • La Commissione ha inoltre promosso l'uguaglianza attraverso l'istruzione, la cultura, la gioventù e lo sport, anche attraverso il piano d'azione digitale 2018, che comprende una misura a sostegno delle ragazze (dai 12 ai 18 anni) nello sviluppo di competenze digitali e imprenditoriali attraverso workshop educativi dedicati in collaborazione con l'EIT (Istituto europeo di innovazione e tecnologia). La misura proseguirà e sarà ampliata nel nuovo piano d'azione (2021-2027). Inoltre, nel contesto del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (Istruzione e formazione 2020), un gruppo di lavoro dedicato alla promozione dei valori comuni e dell'istruzione inclusiva riunisce esperti degli Stati membri per lo scambio di buone pratiche su temi quali i diritti LGBTI, la disuguaglianza di genere e l'integrazione di migranti e rifugiati.