



Strasburgo, 6.12.2023  
COM(2023) 931 final

ANNEXES 1 to 2

## **ALLEGATI**

*della*

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

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

## ALLEGATO I

Il presente allegato fornisce una panoramica dell'attuazione da parte della Commissione delle azioni prioritarie specifiche annunciate nella comunicazione "Relazione sulla cittadinanza 2020"<sup>1</sup> per il periodo 2020-2022.

Priorità 2020-2022	Azioni
<b>Rafforzare la partecipazione democratica, dotare i cittadini degli strumenti per agire e promuovere l'inclusione dei cittadini nell'UE</b>	
<i>Esercizio effettivo dei diritti di voto</i>	
<p><b>1.</b> 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Il 25 novembre 2021 la Commissione ha infatti adottato un pacchetto di misure per rafforzare la democrazia e proteggere l'integrità delle elezioni. Il pacchetto comprende due proposte legislative per la <b>rifusione delle direttive sul diritto di voto e di eleggibilità</b> alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali dei cittadini dell'UE residenti in uno Stato membro diverso da quello di origine (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pagg. 27 e 28</i>).</li></ul>
<p><b>2.</b> 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 al fine di 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nella sua comunicazione dal titolo "Proteggere l'integrità delle elezioni e promuovere la partecipazione democratica", la Commissione ha annunciato l'istituzione di un <b>punto di contatto sui diritti elettorali</b>. Tale funzione sarà espletata dal centro di contatto Europe Direct (EDCC), che fungerà da linea di assistenza telefonica per le elezioni del Parlamento europeo del 2024 (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pag. 28</i>).</li><li>• La <b>rete europea di cooperazione in materia elettorale</b> (ECNE) ha proseguito le attività volte ad agevolare l'esercizio dei diritti di voto e a garantire elezioni libere ed eque. L'ECNE ha tenuto sessioni dedicate, tra l'altro, sul voto elettronico, sulla partecipazione ampia e inclusiva dei cittadini mobili dell'UE, e sull'accessibilità delle elezioni alle persone con disabilità. Come seguito a tali attività saranno</li></ul>

<sup>1</sup> [Comunicazione "Relazione sulla cittadinanza 2020"](#) (Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Relazione sulla cittadinanza 2020 – Rafforzare il ruolo dei cittadini e proteggere i loro diritti (COM(2020) 730 final).

	<p>pubblicati, nell'ambito del pacchetto Cittadinanza e per tempo prima delle prossime elezioni del Parlamento europeo nel 2024, un <b>compendio delle prassi di voto elettronico e di altre pratiche in materia di TIC</b> e una "<b>Guida di buone pratiche elettorali negli Stati membri per la partecipazione dei cittadini con disabilità al processo elettorale</b>" (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pagg. 6 e 32</i>).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nell'ottobre 2023 la Commissione ha organizzato un <b>evento di alto livello sulle elezioni</b>, che ha riunito varie autorità per affrontare le sfide connesse ai processi elettorali e consentire ai cittadini di partecipare al processo democratico in qualità di elettori e candidati (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pag. 33</i>).</li> </ul>
<p><b>3.</b> La Commissione finanzia progetti relativi all'osservazione elettorale indipendente, compreso il monitoraggio da parte dei cittadini.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il programma <b>Cittadini, uguaglianza, diritti e valori (CERV)</b> è stato avviato nel 2021 e durerà sette anni, fino al 2027. Il programma CERV mira a sostenere e sviluppare società aperte, basate sui diritti, democratiche, eque e inclusive, fondate sullo Stato di diritto.</li> <li>• Nell'ambito della sezione <i>Coinvolgimento e partecipazione dei cittadini</i>, il programma di lavoro CERV per il periodo 2023-2024 prevede, tra l'altro, finanziamenti per attività indipendenti di osservazione elettorale, compreso il monitoraggio da parte dei cittadini.</li> <li>• Nell'ambito della sezione <i>Valori dell'Unione</i>, la Commissione può anche sostenere l'osservazione elettorale indipendente finanziando lo sviluppo di capacità delle organizzazioni della società civile attive in questo settore.</li> </ul>
<p><i>Mettere i cittadini nelle condizioni di partecipare al processo democratico</i></p>	
<p><b>4.</b> La Commissione sosterrà la partecipazione attiva dei cittadini al processo democratico e adotterà approcci innovativi per coinvolgerli nel processo legislativo al fine di garantire</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Commissione è stata una delle istituzioni dell'UE che hanno sostenuto l'organizzazione della Conferenza sul futuro dell'Europa e si impegna a darvi seguito. In una comunicazione pubblicata nel giugno 2022, la Commissione si è impegnata a integrare processi partecipativi e deliberativi in momenti e settori chiave del suo processo di elaborazione delle politiche, e i</li> </ul>

che la normativa dell'UE sia adeguata allo scopo e in linea con i 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.

**panel europei di cittadini** stanno diventando una "caratteristica costante della vita democratica". Nel corso del 2022 e del 2023 sono stati organizzati tre panel di cittadini (*per maggiori informazioni si veda la relazione, pag. 34*).

- Dando seguito alla Conferenza, la Commissione sta rinnovando il portale "**Di' la tua**" come sportello unico per il coinvolgimento online dei cittadini (*per maggiori informazioni si veda la relazione, pag. 34*).
- La Commissione gestisce l'**iniziativa dei cittadini europei**, uno strumento di democrazia partecipativa in virtù del quale un numero minimo di un milione di cittadini dell'UE può chiedere alla Commissione di presentare una proposta di atto giuridico che dia attuazione ai trattati dell'UE. Dal 2020 il regolamento ICE riveduto rende più facile per i cittadini gestire e sostenere le iniziative dei cittadini (*per maggiori informazioni si veda la relazione, pag. 38*).
- Entrambi i programmi di lavoro del **CERV** per il periodo 2021-2022 e 2023-2024 comprendevano inviti a favore del **coinvolgimento e della partecipazione dei cittadini europei**. Il programma di lavoro per il periodo 2023-2024, ad esempio, ha posto l'accento sul dibattito relativo al futuro dell'Europa, sull'impegno sociale dei cittadini e su approcci e strumenti innovativi per aiutare i cittadini a far sentire la propria voce e a scambiare pubblicamente opinioni su tutti i settori di azione dell'UE. Il programma incoraggia in particolare i progetti che raccolgono le opinioni dei cittadini, ma che garantiscono anche un collegamento pratico con il processo di elaborazione delle politiche, mostrando in tal modo ai cittadini come impegnarsi nella pratica. Il bilancio cumulativo di tali inviti per il periodo 2021-2023 ammonta a oltre 42 milioni di EUR. Nel 2024 sarà presentato un nuovo invito incentrato sul coinvolgimento e sulla partecipazione dei minori.
- Oltre ai progetti di ricerca e innovazione attualmente in corso nell'ambito di Orizzonte 2020 sulla democrazia partecipativa e deliberativa, sono stati avviati nuovi progetti sul **futuro della partecipazione civica**

	<p><b>nell'ambito di Orizzonte Europa.</b> Un altro ambito di ricerca pertinente su cui si concentrano i finanziamenti del programma Orizzonte Europa è quello della lotta contro la disinformazione e contro le ingerenze straniere e la manipolazione delle informazioni (FIMI) <i>(per maggiori informazioni si veda la relazione, pag. 35).</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Il coinvolgimento dei cittadini rappresenta inoltre una parte importante di iniziative come le <b>missioni dell'UE</b>.</li> <li>• Nell'ambito del Green Deal europeo, il <b>patto europeo per il clima</b> offre uno spazio di conversazione continua in cui i cittadini e le organizzazioni di tutta Europa possano imparare e ispirarsi a vicenda e accelerare l'azione. Nel periodo 2021-2022, nell'ambito del patto, i cittadini sono stati invitati a condividere le loro opinioni su questioni climatiche e ambientali attraverso "parlamenti tra pari" partecipativi. 461 parlamenti tra pari, composti da piccoli gruppi di 5-10 persone, in 26 Stati membri dell'UE hanno proposto idee e soluzioni, che sono state poi condivise con i responsabili politici dell'UE e sono confluite nella Conferenza sul futuro dell'Europa. Il 29 aprile 2022 i cittadini hanno presentato alla Commissione le loro raccomandazioni sulla transizione climatica. Il patto ha inoltre offerto ai cittadini l'opportunità di comunicare direttamente con chi detiene poteri decisionali per condividere pensieri e opinioni e affrontarli su questioni complesse, ad esempio attraverso dialoghi tra giovani e responsabili politici, mediante l'organizzazione di due "dialoghi con i giovani" con la Commissione sul consumo e la mobilità sostenibili.</li> <li>• Il <b>dialogo dell'UE con i giovani, sostenuto dal programma Erasmus+</b>, è stato determinante per promuovere la partecipazione dei giovani ai processi decisionali e per sviluppare politiche pubbliche attraverso consultazioni e scambi. Si tratta di uno strumento faro della strategia dell'UE per la gioventù, che ha avuto un ruolo di primo piano anche nell'Anno europeo dei giovani 2022. <b>Erasmus+ e il Corpo europeo di solidarietà</b> continuano a rafforzare l'identità europea e la cittadinanza attiva tra i giovani</li> </ul>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>attraverso attività professionali, di volontariato e di formazione pertinenti (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pag. 34</i>).</p>
<p><b>5.</b> 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".</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nell'ambito della sezione <i>Coinvolgimento e partecipazione dei cittadini</i> del CERV, la "<b>Rete di città</b>" comprende il finanziamento di attività volte a promuovere la consapevolezza e lo sviluppo di conoscenze in merito ai diritti di cittadinanza dell'UE, ai valori comuni europei associati e alle norme democratiche comuni, garantendo l'offerta di informazioni ai cittadini mobili dell'UE, compresi quelli in situazioni di precarietà e i cittadini dell'UE provenienti da un contesto migratorio, e ai loro familiari, e incoraggiando l'inclusione e la partecipazione democratica dei cittadini mobili dell'UE e dei gruppi sottorappresentati.</li> <li>• Tra il 2021 e il 2023 sono stati pubblicati diversi inviti a presentare proposte relative a <b>gemellaggi tra città e reti di città</b>. Il bilancio cumulativo di tali inviti per il periodo 2021-2023 ammontava a 26 milioni di EUR.</li> <li>• Nella gamma di azioni attuate dai partner del quadro CERV che operano nel settore del coinvolgimento dei cittadini rientrano le iniziative a sostegno dell'inclusione dei cittadini mobili dell'UE.</li> </ul>
<p><b>6.</b> 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nel giugno 2023 la Commissione ha pubblicato la relazione dal titolo "<b>Cultura e democrazia – i dati: in che modo la partecipazione dei cittadini alle attività culturali rafforza l'impegno civico, la democrazia e la coesione sociale</b>". Dalla relazione si evince, sulla base di dati internazionali, che la partecipazione dei cittadini alle attività culturali presenta una chiara e positiva correlazione con l'impegno civico, gli atteggiamenti democratici e la coesione sociale. Emerge come i cittadini che partecipano regolarmente ad attività culturali inclusive e significative abbiano maggiori probabilità di votare, fare volontariato e partecipare ad attività, progetti e organizzazioni della comunità. Nella relazione si illustrano i numerosi modi in cui la partecipazione dei cittadini ad attività culturali, e ai contesti sociali che le sostengono, aiuta gli individui e le</li> </ul>

	<p>comunità a prendere parte alla vita civica e democratica. Al suo interno si esaminano i dati internazionali su tale tematica, si sintetizzano i principali insegnamenti politici e si mettono in evidenza esempi di azioni efficaci da parte di diversi Stati membri dell'UE e paesi terzi. Dai dati si evince senza alcun dubbio che investire nella partecipazione dei cittadini ad attività culturali inclusive è essenziale in qualsiasi tentativo di promuovere l'impegno civico, la vitalità democratica e la coesione sociale nell'UE.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Il piano di lavoro del Consiglio per la cultura 2023-2026 (adottato alla fine di novembre 2022), nell'ambito del tema prioritario "Cultura per i cittadini: accrescere la partecipazione culturale e il ruolo della cultura nella società", comprende l'azione "<b>La cultura e la promozione della democrazia: verso la cittadinanza culturale in Europa</b>". Tale contesto prevede al suo interno l'apprendimento tra pari e un'eventuale conferenza che riunisca i responsabili politici e i portatori di interesse nei settori della cultura e dell'istruzione.</li> </ul>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

*Migliorare la certezza del diritto nell'esercizio dei diritti di libera circolazione*

<p>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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nell'intento di migliorare la certezza del diritto e facilitare l'applicazione pratica dell'attuale <i>acquis</i> in materia di libera circolazione in tutta l'UE, la Commissione sta adottando una <b>revisione della comunicazione del 2009 concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE</b> nell'ambito del "pacchetto Cittadinanza". Gli orientamenti aggiornati forniscono interpretazioni giuridiche, orientamenti pratici ed esempi su questioni chiave. Sono volti a garantire un'applicazione più efficace e uniforme della legislazione in materia di libera circolazione in tutta l'UE. Integrano la giurisprudenza pertinente della Corte di giustizia dell'UE emanata dal 2009 e forniscono</li> </ul>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>introdotte per motivi di salute pubblica, nonché delle sentenze della Corte di giustizia.</p>	<p>chiarimenti su questioni specifiche affrontate dai cittadini e dalle amministrazioni nazionali. Tengono conto della diversità delle famiglie (comprese le famiglie arcobaleno) <i>(per maggiori informazioni si veda la relazione, pagg. 5, 20 e 21)</i>.</p>
<p><b>8.</b> In linea con l'accordo di recesso, la Commissione continuerà a sostenere la tutela dei diritti dei cittadini dell'UE che, avendo esercitato il 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Commissione ha continuato a lavorare sulla <b>parte dell'accordo di recesso UE-Regno Unito relativa ai diritti dei cittadini</b>, fra l'altro per garantire che i diritti dei beneficiari dell'accordo di recesso e dei loro familiari siano rispettati in altri settori strategici, in particolare per quanto riguarda i viaggi verso lo spazio Schengen e al suo interno <i>(per maggiori informazioni si veda la relazione, pag. 21)</i>.</li> <li>• La Commissione solleva regolarmente <b>preoccupazioni in merito all'attuazione, da parte del Regno Unito, della parte dell'accordo di recesso relativa ai diritti dei cittadini</b>. La Commissione è altresì preoccupata per l'integrità dello status digitale del Regno Unito <i>(per maggiori informazioni si veda la relazione, pagg. 21 e 22)</i>.</li> </ul>
<p><i>Semplificare il lavoro e gli spostamenti transfrontalieri</i></p>	
<p><b>9.</b> 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'8 novembre 2023 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico sul regolamento che istituisce un quadro per un'<b>identità digitale europea</b>. I portafogli europei di identità digitale saranno a disposizione di tutti i cittadini, i residenti e le imprese dell'UE, consentendo loro di identificarsi senza soluzione di continuità a livello transfrontaliero online e offline al fine di accedere a servizi pubblici e privati <i>(per maggiori informazioni si veda la relazione, pag. 23)</i>.</li> </ul>
<p><b>10.</b> Nel 2021 la Commissione varerà un'iniziativa sui diritti dei contribuenti dell'UE e sulla semplificazione degli obblighi fiscali per i cittadini dell'UE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Commissione sta discutendo con gli Stati membri su una serie di questioni che riguardano i <b>diritti dei contribuenti</b>, compresi gli obblighi dei contribuenti. L'ambito della discussione è stato ampliato al fine di tenere conto degli sviluppi indotti dalla pandemia e del maggiore ricorso a soluzioni informatiche.</li> </ul>
<p><b>11.</b> La Commissione avvierà un'iniziativa per sostenere ulteriormente lo sviluppo di pianificatori di viaggio</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La revisione del <b>regolamento delegato servizi di informazione sulla mobilità multimodale</b> è stata adottata il 29 novembre 2023. La revisione è volta ad estendere l'obbligo di rendere accessibili i dati dinamici</li> </ul>



<p>multimodali e di servizi digitali che agevolino la prenotazione e il pagamento delle diverse offerte di mobilità.</p>	<p>(in tempo reale) tramite punti di accesso nazionali, il che migliorerà la capacità dei servizi di informazione sulla mobilità multimodale di fornire ai passeggeri informazioni accurate e in tempo reale per pianificare un viaggio e viaggiare. I fornitori di servizi potrebbero, ad esempio, offrire ai passeggeri informazioni in tempo reale su ritardi o cancellazioni relativi ad aerei, traghetti o servizi di trasporto a richiesta su scala più ampia grazie a prescrizioni armonizzate.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Parallelamente la Commissione sta ancora lavorando ai fattori abilitanti necessari per sostenere ulteriormente la distribuzione dei biglietti tra i vari modi di trasporto, facilitando lo sviluppo dei servizi di mobilità digitale multimodale (B2B e B2C) e favorendo in tal modo la multimodalità.</li> </ul>
<p><b>Promuovere e proteggere la cittadinanza dell'UE</b></p>	
<p><i>Proteggere la cittadinanza dell'UE</i></p>	
<p><b>12.</b> 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Commissione ritiene che la concessione della cittadinanza dell'UE in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati senza alcun legame effettivo con lo Stato membro interessato non sia compatibile con il principio di leale cooperazione e con il concetto di cittadinanza dell'UE.</li> <li>• Nel 2020 la Commissione ha avviato <b>procedure di infrazione</b> nei confronti di due Stati membri a causa dei loro programmi di cittadinanza per investitori. Da allora, uno Stato membro ha sospeso il proprio programma. Poiché l'altro Stato membro non ha risposto in modo soddisfacente alle preoccupazioni sollevate dalla Commissione, quest'ultima ha deciso di deferirlo alla Corte di giustizia dell'Unione europea (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pag. 9</i>).</li> </ul>
<p><i>Promuovere la cittadinanza e i valori dell'UE</i></p>	
<p><b>13.</b> La Commissione proporrà nuove misure per l'uguaglianza e la lotta alla discriminazione, come annunciato nei documenti strategici.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Commissione ha conseguito diversi obiettivi chiave della sua <b>strategia per la parità di genere</b>. Nel marzo 2022 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva riguardante la violenza contro le donne e la violenza domestica. Nel 2022 e nel 2023 la</li> </ul>

	<p>Commissione ha inoltre agevolato un accordo tra il Parlamento europeo e il Consiglio sulla direttiva riguardante l'equilibrio di genere nei consigli di amministrazione delle società e sulla direttiva sulla trasparenza retributiva, nonché il completamento dell'adesione dell'UE alla convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pagg. 12 e 13</i>).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Commissione ha proseguito l'attuazione del suo ambizioso <b>piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025</b>. In tale contesto si sono inseriti, tra l'altro, la nomina del primo coordinatore antirazzismo e i lavori volti a sostenere gli Stati membri nell'elaborazione di piani d'azione nazionali contro il razzismo e la discriminazione razziale (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pagg. 13 e 14</i>).</li> <li>• Nei suoi sforzi volti a combattere l'<b>incitamento all'odio e i reati generati dall'odio</b>, la Commissione garantisce l'efficace recepimento della decisione quadro sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia. La Commissione ha adottato una comunicazione per estendere all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio l'elenco dei "reati riconosciuti dall'UE" che figura nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Commissione sta altresì negoziando una revisione del codice di condotta del 2016 per contrastare le forme illegali di incitamento all'odio online (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pag. 14</i>).</li> <li>• La Commissione ha inoltre proseguito l'attuazione del <b>quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom 2020-2030</b>, che è uno dei primi risultati del piano d'azione dell'UE contro il razzismo, presentando, tra l'altro, una comunicazione contenente la valutazione dei quadri strategici nazionali per i Rom degli Stati membri (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pag. 14</i>).</li> <li>• Sono stati compiuti progressi nell'attuazione della prima strategia dell'UE 2021–2030 <b>sulla lotta contro</b></li> </ul>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p><b>l'antisemitismo</b> e il sostegno alla vita ebraica, anche con l'adozione delle conclusioni del Consiglio sulla lotta contro il razzismo e l'antisemitismo del marzo 2022, nelle quali gli Stati membri sono invitati a elaborare strategie nazionali contro l'antisemitismo entro la fine del 2022 (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pag. 15</i>).</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Nel 2023 la Commissione ha inoltre nominato un nuovo coordinatore per la <b>lotta contro l'odio anti-islamico</b> (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pag. 15</i>).</li><li>• La Commissione ha inoltre continuato a compiere progressi nella strategia per i <b>diritti delle persone con disabilità</b>. Le attività in tale ambito comprendono l'istituzione della piattaforma sulla disabilità, un pacchetto sull'occupazione delle persone con disabilità e l'adozione di una proposta di direttiva che istituisce la carta europea della disabilità e il contrassegno europeo di parcheggio per le persone con disabilità. La rifusione del regolamento sui diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario e l'iniziativa "Migliore protezione dei passeggeri e dei loro diritti" prevedono inoltre migliori diritti per le persone con disabilità e a mobilità ridotta. Infine la Commissione sta per presentare una "Guida di buone pratiche elettorali negli Stati membri per la partecipazione dei cittadini con disabilità al processo elettorale" nell'ambito del pacchetto Cittadinanza (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pagg. 15 e 16</i>).</li><li>• La Commissione ha continuato ad attuare la strategia dell'UE sui <b>diritti dei minori</b> e ha istituito la piattaforma dell'UE per la partecipazione dei minori (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pagg. 16 e 17</i>).</li><li>• La Commissione ha inoltre compiuto ulteriori progressi per quanto riguarda la sua prima <b>strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025</b>. I lavori in tale ambito hanno compreso l'elaborazione di orientamenti volti a sostenere gli Stati membri nell'adozione di azioni concrete per rafforzare la protezione dei diritti delle persone LGBTIQ (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pag. 17</i>).</li></ul>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nel dicembre 2020 la Commissione ha adottato una strategia per <b>rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali</b> nell'UE (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pagg. 17 e 18</i>).</li> <li>• Nel dicembre 2022 la Commissione ha presentato proposte legislative per <b>rafforzare il ruolo degli organismi per la parità</b> (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pag. 18</i>).</li> <li>• La Commissione ha celebrato il mese della diversità dell'UE e ha organizzato la prima edizione del Premio Capitali europee dell'inclusione e della diversità (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pag. 18</i>).</li> </ul>
<p><b>14.</b> 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Per promuovere fin da subito l'educazione alla cittadinanza dell'UE, per il nuovo periodo di finanziamento di Erasmus+ le <b>azioni Jean Monnet</b> sono state estese ad "altri livelli di istruzione e formazione". La Commissione europea ha inoltre varato il kit di strumenti didattici per le scuole secondarie "La democrazia dell'UE in azione - Di' la tua con l'iniziativa dei cittadini europei". Come illustrato in precedenza, <b>Erasmus+ e il Corpo europeo di solidarietà</b> continuano a rafforzare l'identità europea e la cittadinanza attiva tra i giovani attraverso attività professionali, di volontariato e di formazione pertinenti (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pag. 8</i>).</li> </ul>
<p><b>15.</b> 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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Commissione ha costantemente sottolineato che <b>qualsiasi misura restrittiva deve rispettare il diritto dell'Unione e i diritti fondamentali</b>. In particolare, le misure di emergenza devono essere limitate nel tempo e rispettare i principi di legalità, proporzionalità e non discriminazione. Altrettanto cruciale è la capacità di mantenere il bilanciamento dei poteri, in particolare attraverso il controllo permanente esercitato dai parlamenti e dagli organi giurisdizionali nazionali nonché da autorità indipendenti.</li> <li>• Come indicato nelle successive relazioni sullo Stato di diritto, la Commissione ha monitorato attentamente tutti i regimi di emergenza adottati dagli Stati membri e ha fatto il punto sulla progressiva revoca di tali regimi e delle relative restrizioni in tutta l'UE.</li> </ul>

<p>di cooperazione in materia elettorale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Per quanto riguarda l'<b>esercizio del diritto di circolare e di soggiornare liberamente all'interno dell'UE</b>, la Commissione ha sottolineato che qualsiasi misura che limiti tale diritto per tutelare la salute pubblica deve rispettare i principi del diritto dell'Unione quali la proporzionalità e la non discriminazione. La Commissione ha lavorato incessantemente per promuovere la cooperazione e il coordinamento tra gli Stati membri in materia. In particolare, la Commissione ha istituito il <b>certificato COVID digitale dell'UE</b> quale strumento affidabile per dimostrare l'avvenuta vaccinazione, la guarigione o l'esito del test in relazione alla COVID-19, evitando così la diffusione di un sistema frammentato e probabilmente incompatibile di certificati nazionali. Insieme a diverse <b>raccomandazioni del Consiglio per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione</b>, il certificato COVID digitale dell'UE ha agevolato la libera circolazione all'interno dell'UE quando le restrizioni di viaggio erano ancora ritenute necessarie e, al tempo stesso, ha consentito di revocare, quando possibile, tali restrizioni in maniera coordinata (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pagg. 23 e 25</i>).</li> <li>• Per quanto riguarda <b>le elezioni libere ed eque e un dibattito democratico equo</b>, gli Stati membri hanno provveduto allo scambio di migliori pratiche durante diverse sessioni dedicate della rete europea di cooperazione in materia elettorale, cui hanno partecipato anche la Commissione di Venezia e l'ODIHR con presentazioni relative agli standard elettorali elevati durante le pandemie.</li> </ul>
<p><b>Proteggere i cittadini dell'UE in Europa e all'estero, anche in tempi di crisi/emergenza.</b></p>	
<p><i>Solidarietà in azione per i cittadini dell'UE</i></p>	
<p><b>16.</b> 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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La <b>strategia dell'UE in materia di vaccini contro la COVID-19</b> ha continuato a dimostrarsi efficace. In totale, tra l'inizio della pandemia e l'ottobre 2023 sono state somministrate agli europei oltre 981 milioni di dosi.</li> <li>• L'UE ha contribuito alla <b>solidarietà internazionale</b> condividendo i vaccini contro la COVID-19. Alla fine del 2023 Team Europa aveva condiviso oltre 530 milioni</li> </ul>

<p>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.</p>	<p>di dosi di vaccino, di cui oltre 444 milioni tramite COVAX e 86 milioni a livello bilaterale.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Insieme ai suoi Stati membri, l'UE sta costruendo un'<b>Unione europea della salute</b> solida per meglio proteggere la salute dei cittadini dell'UE, prevenire pandemie future e prepararsi ad affrontarle, nonché migliorare nel complesso i sistemi sanitari europei. Il nuovo <b>regolamento sulle minacce sanitarie transfrontaliere</b>, adottato nel 2022, fornirà all'UE un quadro giuridico completo per disciplinare un'azione coordinata in materia di preparazione, sorveglianza, valutazione dei rischi e misure di allarme rapido e di risposta.</li> <li>• Lo <b>spazio europeo di dati sanitari</b> rappresenta un pilastro fondamentale di un'Unione europea della salute solida. Aiuta le persone ad avere il controllo dei propri dati sanitari, sostiene l'uso dei dati sanitari per migliorare l'erogazione dell'assistenza sanitaria, la ricerca, l'innovazione e la definizione delle politiche e consente all'UE di sfruttare appieno il potenziale offerto dallo scambio, dall'utilizzo e dal riutilizzo sicuri dei dati sanitari.</li> <li>• Nel 2022 l'UE ha rafforzato l'autorità di un'agenzia sanitaria esistente. L'<b>Agenzia europea per i medicinali</b> può ora monitorare il settore sanitario e intervenire per prevenire le carenze di medicinali e accelerare le approvazioni dei medicinali per porre fine a una crisi di sanità pubblica. Anche al <b>Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie</b> è stata conferita una maggiore autorità per sostenere l'UE e i suoi Stati membri nella prevenzione e nel controllo delle minacce connesse alle malattie trasmissibili.</li> <li>• Adottato nel 2021, il <b>piano europeo di lotta contro il cancro</b> esprime il rinnovato impegno dell'UE a favore della prevenzione e della parità di accesso alla diagnosi e alla cura del cancro.</li> </ul>
<p><b>17.</b> La Commissione aumenterà il suo sostegno ai giovani cittadini dell'UE, compresi quelli appartenenti a</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In risposta alla recessione innescata dalla pandemia di COVID-19, nel 2020 la Commissione ha presentato il pacchetto "<b>Sostegno all'occupazione giovanile (YES): un ponte verso il lavoro per la prossima generazione</b>".</li> </ul>

<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La <b>garanzia per i giovani rafforzata</b> è stata posta al centro del pacchetto YES quale quadro politico di riferimento dell'UE per affrontare la disoccupazione e l'inattività giovanili. Basata sull'esperienza e sugli insegnamenti tratti dai sette anni di attuazione della garanzia per i giovani del 2013, essa prevedeva un ambizioso impegno principale. Gli Stati membri devono garantire che tutti i giovani di età inferiore a 30 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale.</li> <li>• La raccomandazione rafforzata presta particolare attenzione al coinvolgimento e al sostegno dei giovani più vulnerabili. Sono compresi i NEET (persone che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo), ma anche i giovani con scarse competenze e coloro che vivono in zone rurali o urbane svantaggiate, e si tiene conto del genere e della diversità dei giovani destinatari di un sostegno mirato e personalizzato che tenga conto della loro diversità.</li> </ul>
<p><i>Solidarietà in azione per i cittadini al di fuori dell'UE</i></p>	
<p><b>18.</b> Nel 2021 la Commissione riesaminerà le norme dell'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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nell'ambito del pacchetto Cittadinanza, la Commissione sta adottando una <b>proposta di modifica della direttiva sulla tutela consolare</b> per rafforzare il diritto dei cittadini dell'UE alla tutela consolare, soprattutto in situazioni di crisi (<i>per maggiori informazioni si veda la relazione, pagg. 5 e 36</i>).</li> </ul>

## ALLEGATO II

### **1. INTRODUZIONE**

Il presente allegato presenta una panoramica delle pertinenti sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (la "Corte") riguardanti la non discriminazione e la cittadinanza dell'UE per il periodo dal 30 giugno 2020 al 25 agosto 2023<sup>2</sup>. In particolare, la presente panoramica contiene sintesi riguardanti:

- tre cause relative al divieto di discriminazione in base alla nazionalità (articolo 18 TFUE);
- cinque cause relative alla lotta contro le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale (articolo 19 TFUE);
- sette cause relative alla cittadinanza dell'UE (articolo 20, paragrafo 1, TFUE);
- diciotto<sup>3</sup> cause relative al diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (articolo 20, paragrafo 2, e articolo 21 TFUE) e alla sua attuazione tramite la direttiva sulla libera circolazione<sup>4</sup>;
- due cause relative all'iniziativa dei cittadini europei (articolo 24 TFUE, articolo 11, paragrafo 4, TUE).

### **2. DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE IN BASE ALLA NAZIONALITÀ (ARTICOLO 18 TFUE)**

Nel periodo oggetto della presente relazione, la Corte ha emesso tre sentenze fondamentali relative al divieto di discriminazione dei cittadini dell'UE in base alla nazionalità. Tali decisioni riguardavano il trattamento dei cittadini mobili dell'UE in caso di estradizione e i requisiti in materia di residenza che uno Stato membro può adottare affinché le proprie autorità giurisdizionali

---

<sup>2</sup> L'articolo 25, primo comma, TFUE sancisce che: "[l]a Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale, ogni tre anni, in merito all'applicazione delle disposizioni della presente parte. Tale relazione tiene conto dello sviluppo dell'Unione". Attraverso la sua interpretazione dei diversi articoli di cui alla seconda parte del TFUE, la Corte chiarisce e precisa i diritti derivanti dalla cittadinanza dell'UE. La Commissione svolge un ruolo attivo nelle procedure pertinenti, in particolare nelle procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri per presunte violazioni dei rispettivi articoli o intervenendo nelle domande di pronuncia pregiudiziale. La panoramica delle cause di cui al presente allegato non costituisce un elenco esaustivo di tutte le cause che hanno un nesso con la cittadinanza dell'UE, bensì si concentra su quelle ritenute più pertinenti.

<sup>3</sup> In tale numero sono incluse le cause relative ai diritti di soggiorno garantiti dalla cittadinanza dell'UE ai sensi dell'articolo 20 TFUE.

<sup>4</sup> Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (Testo rilevante ai fini del SEE) (*GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77*).



diventino competenti in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e se tali requisiti possano differire da quelli applicabili ai propri cittadini.

## 2.1. Divieto di discriminazione in base alla nazionalità ed estradizione dei cittadini mobili dell'UE

Per quanto riguarda la discriminazione in base alla nazionalità e l'extradizione verso un paese terzo di cittadini dell'UE residenti in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza, si segnalano le cause *Generalstaatsanwaltschaft München contro S.M*<sup>5</sup> e *Generalstaatsanwaltschaft Berlin contro BY*<sup>6</sup>. Ciascuna di queste cause verte sull'interazione tra le norme nazionali che ostano all'extradizione dei cittadini dello Stato membro ospitante e il principio dell'UE di non discriminazione dei cittadini dell'UE in base alla cittadinanza.

La causa *Generalstaatsanwaltschaft München contro S.M* riguarda l'extradizione di un cittadino dell'UE ai fini dell'esecuzione di una pena detentiva. In via preliminare, la Corte ha chiarito che la circostanza che il cittadino dell'UE possedesse anche la cittadinanza del paese terzo autore della domanda di estradizione non poteva impedire al cittadino dell'UE di far valere i diritti e le libertà garantiti dagli articoli 18 e 21 TFUE<sup>7</sup>. La Corte si è poi richiamata alla sua giurisprudenza precedente<sup>8</sup> e ha confermato che, se le norme di uno Stato membro sull'extradizione introducono una differenza di trattamento tra i suoi cittadini e i cittadini di altri Stati membri che risiedono in modo permanente nel suo territorio vietando solo l'extradizione dei propri cittadini, incombe su tale Stato membro un obbligo di verificare se esista una misura alternativa all'extradizione meno lesiva dell'esercizio della libertà di circolazione e di soggiorno di un cittadino dell'UE con residenza permanente in tale Stato membro<sup>9</sup>. Nel caso in questione, conformemente al diritto nazionale dello Stato membro richiesto, la persona interessata potrebbe scontare la pena nel suo territorio se il paese terzo autore della domanda di estradizione vi acconsente.

Pertanto, qualora l'applicazione di una siffatta alternativa all'extradizione consista nella possibilità per i cittadini dell'UE di scontare la loro pena in tale Stato membro alle medesime condizioni dei cittadini di quest'ultimo, ma tale applicazione sia condizionata all'ottenimento del consenso del paese terzo richiedente, lo Stato membro richiesto dovrebbe cercare attivamente di procurarsi il consenso di tale paese terzo e utilizzare tutti i meccanismi di cooperazione e di assistenza in materia penale di cui dispone<sup>10</sup>. Qualora il paese terzo autore della domanda di estradizione

---

<sup>5</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 dicembre 2022, *Generalstaatsanwaltschaft München contro S.M.*, [C-237/21](#), EU:C:2022:1017.

<sup>6</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 17 dicembre 2020, *Generalstaatsanwaltschaft München contro BY*, [C-398/19](#), EU:C:2020:1032.

<sup>7</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 dicembre 2022, *Generalstaatsanwaltschaft München contro S.M.*, [C-237/21](#), EU:C:2022:1017, punto 31.

<sup>8</sup> Cfr.: Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 13 novembre 2018, *Raugeivicius*, [C-247/17](#), EU:C:2018:898.

<sup>9</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 dicembre 2022, *Generalstaatsanwaltschaft München contro S.M.*, [C-237/21](#), EU:C:2022:1017, punto 31.

<sup>10</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 dicembre 2022, *Generalstaatsanwaltschaft München contro S.M.*, [C-237/21](#), EU:C:2022:1017, punti da 35 a 42.

acconsenta a che la pena detentiva sia eseguita nel territorio dello Stato membro richiesto, tale Stato membro è in grado di consentire ai cittadini dell'UE che risiedono in modo permanente in tale territorio di scontarvi la loro pena e di garantire così un trattamento identico a quello che esso riserva ai propri cittadini. In mancanza di tale consenso, l'extradizione della persona costituirebbe una restrizione giustificata al diritto di circolare e di soggiornare, nella misura in cui l'extradizione stessa non pregiudichi gli obblighi derivanti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>11</sup>.

Nella causa *Generalstaatsanwaltschaft Berlin contro BY*<sup>12</sup>, le autorità ucraine hanno presentato una domanda di estradizione ai fini dell'esercizio dell'azione penale nei confronti di un cittadino in possesso della doppia cittadinanza ucraina e rumena e che vive in Germania. Il cittadino in questione si era trasferito dall'Ucraina in Germania, in un momento in cui non era in possesso della cittadinanza dell'UE. Come seguito alla sua sentenza nella causa *Petruhhin*<sup>13</sup>, la Corte chiarisce gli obblighi incombenti agli Stati membri per quanto riguarda lo scambio di informazioni nell'ambito di una domanda di estradizione. La Corte ha altresì dichiarato che gli articoli 18 e 21 TFUE sono applicabili alla situazione di un cittadino dell'UE che abbia acquisito la cittadinanza di uno Stato membro e, quindi, lo status di cittadino dell'UE, dopo essersi trasferito in un altro Stato membro<sup>14</sup>.

In particolare, la Corte ha confermato che occorre privilegiare l'informazione dello Stato membro dell'autore del reato circa l'esistenza della domanda di estradizione nell'ottica di fornire alle autorità di tale Stato membro l'opportunità di emettere un mandato d'arresto europeo ai fini dell'esercizio dell'azione penale<sup>15</sup>. Tuttavia né lo Stato membro richiesto né lo Stato membro di cui il cittadino dell'UE reclamato ha la cittadinanza sono tenuti a chiedere al paese terzo richiedente di trasmettere una copia del fascicolo penale al fine di consentire allo Stato membro di cui la suddetta persona ha la cittadinanza di valutare la possibilità di esercitare esso stesso l'azione penale nei confronti di tale persona. Inoltre lo Stato membro ospitante non è tenuto a rifiutare l'extradizione e ad esercitare l'azione penale, anche se ammissibile ai sensi del suo diritto nazionale<sup>16</sup>.

La causa correlata *WS/Bundesrepublik Deutschland* è trattata nella sezione 5.5.

---

<sup>11</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 2 aprile 2020, *Ruska Federacija contro I.N.*, [C-897/19 PPU](#), EU:C:2020:262.

<sup>12</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 17 dicembre 2020, *Generalstaatsanwaltschaft Berlin contro BY*, [C-389/19](#), EU:C:2020:1032, punto 28.

<sup>13</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 settembre 2016, *Aleksei Petruhhin*, [C-182/15](#), EU:C:2016:630.

<sup>14</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 17 dicembre 2020, *Generalstaatsanwaltschaft Berlin contro BY*, [C-389/19](#), EU:C:2020:1032, punto 31.

<sup>15</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 17 dicembre 2020, *Generalstaatsanwaltschaft Berlin contro BY*, [C-389/19](#), EU:C:2020:1032, punti da 43 a 47.

<sup>16</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 17 dicembre 2020, *Generalstaatsanwaltschaft Berlin contro BY*, [C-389/19](#), EU:C:2020:1032, punto 67.

## 2.2. Divieto di discriminazione in base alla nazionalità e norme in materia di competenza

Per quanto riguarda la discriminazione in base alla nazionalità e la questione della competenza giurisdizionale, la Corte ha emesso una sentenza nella causa *OE contro VY*<sup>17</sup>. La questione riguardava una coppia sposata in Irlanda, dove aveva la residenza abituale. Dopo la separazione, uno dei coniugi ha trasferito la propria residenza in Austria e ha presentato la documentazione relativa al divorzio presso gli organi giurisdizionali di detto paese. La situazione in esame riguardava la questione dell'eventuale carattere discriminatorio, nel contesto delle questioni in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale, delle prescrizioni nazionali relative a un periodo minimo di residenza necessario affinché i giudici di un determinato Stato membro (nella fattispecie l'Austria) possano esercitare la loro competenza. La Corte è stata chiamata a fornire chiarimenti alla luce del regolamento n. 2201/2003<sup>18</sup> ("regolamento Bruxelles II bis") e delle norme nazionali relative a un periodo minimo di residenza di sei mesi ai fini dell'applicazione delle norme in materia di competenza giurisdizionale. In tale contesto, la Corte ha stabilito che l'articolo 18 deve essere interpretato nel senso che la prescrizione relativa a un periodo minimo di residenza ai fini dell'attribuzione della competenza ai giudici dello Stato membro ospitante non deve essere considerato un caso di discriminazione in base alla nazionalità<sup>19</sup>. Nella sua motivazione la Corte ha concluso che norme differenziate in materia di competenza giurisdizionale nei casi di cittadini di un particolare Stato membro rispetto ai cittadini di altri Stati, che devono risiedere in tale paese per un periodo minimo, sono giustificabili in ragione della necessità di stabilire un collegamento effettivo con lo Stato membro i cui giudici esercitano la competenza a statuire sul vincolo matrimoniale di cui trattasi<sup>20</sup>. Secondo la Corte, una persona che ha la cittadinanza di uno Stato membro ha non solo legami istituzionali e giuridici con tale Stato membro, ma "in generale" anche "legami culturali, linguistici, sociali, familiari o patrimoniali"<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 10 febbraio 2022, *OE contro VY*, [C-522/20](#), EU:C:2022:87.

<sup>18</sup> Regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000 (*GU L 338 del 23.12.2003, pag. 1*).

<sup>19</sup> Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 10 febbraio 2022, *OE contro VY*, [C-522/20](#), EU:C:2022:87, punti da 19 a 21.

<sup>20</sup> Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 10 febbraio 2022, *OE contro VY*, [C-522/20](#), EU:C:2022:87, punti da 38 a 44.

<sup>21</sup> Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 10 febbraio 2022, *OE contro VY*, [C-522/20](#), EU:C:2022:87, punto 31.

### **3. DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE FONDATA SUL SESSO, LA RAZZA O L'ORIGINE ETNICA, LA RELIGIONE O LE CONVINZIONI PERSONALI, LA DISABILITÀ, L'ETÀ O L'ORIENTAMENTO SESSUALE (ARTICOLO 19 TFUE)**

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

#### **3.1. Divieto di discriminazione fondata sulla religione o sulle convinzioni personali**

Per quanto riguarda la libertà di religione, la Corte ha constatato che una norma interna che vieta di indossare in modo visibile segni religiosi, filosofici o spirituali non costituisce una discriminazione diretta se è applicata a tutti i lavoratori in maniera generale e indiscriminata. Ciò è stato confermato nella sentenza *L.F. contro S.C.R.L.*<sup>22</sup>, in cui la Corte ha stabilito che la religione e le convinzioni personali devono essere considerate un solo e unico motivo di discriminazione, che comprende tanto le convinzioni religiose quanto le convinzioni filosofiche o spirituali, altrimenti verrebbe pregiudicato il quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro stabilito dal diritto dell'Unione<sup>23</sup>. Infatti, nella sentenza la Corte dichiara esplicitamente che l'articolo 1 della "direttiva quadro sulla parità di trattamento"<sup>24</sup> cita allo stesso titolo "la religione" e "le convinzioni personali", al pari del testo di varie disposizioni del diritto primario dell'Unione, vale a dire l'articolo 19 TFUE, ai sensi del quale il legislatore dell'Unione può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate, tra l'altro, sulla "religione o le convinzioni personali"<sup>25</sup>.

In una sentenza analoga nelle cause riunite *WABE eV e MH Müller Handels GmbH contro MJ*<sup>26</sup>, due dipendenti di società di diritto tedesco indossavano un velo islamico nei rispettivi luoghi di lavoro. In entrambi i casi, le dipendenti hanno ricevuto istruzioni e ammonizioni riguardanti il divieto di mostrare qualsiasi segno visibile di convinzioni politiche, filosofiche o religiose ed è stato loro imposto di non indossare il velo. La Corte ha dichiarato che il divieto di indossare sul luogo di lavoro qualsiasi forma visibile di espressione delle convinzioni politiche, filosofiche o religiose può essere giustificato dall'esigenza del datore di lavoro di presentare ai clienti un'immagine neutrale e di prevenire i conflitti sociali. Ha tuttavia aggiunto che tale obbligo non

---

<sup>22</sup> Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 13 ottobre 2022, *L.F. contro S.C.R.L.*, [C-344/20](#), EU:C:2022:774, punto 33. Cfr. anche sentenza del 14 marzo 2017, *G4S Secure Solutions*, [C-157/15](#), EU:C:2017:203, punti 30 e 32.

<sup>23</sup> [Cfr. comunicato stampa](#).

<sup>24</sup> Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

<sup>25</sup> Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 13 ottobre 2022, *L.F. contro S.C.R.L.*, [C-344/20](#), EU:C:2022:774, punto 25.

<sup>26</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 luglio 2021, *IX contro WABE eV e MH Müller Handels GmbH contro MJ*, [cause riunite C-804/18 e C-341/19](#), EU:C:2021:594, punto 52.

può comportare un particolare svantaggio per le persone che aderiscono ad una determinata religione o ideologia<sup>27</sup>. In ogni caso, la giustificazione di tale divieto deve corrispondere ad un'esigenza reale del datore di lavoro, e i giudici nazionali possono tener conto del contesto specifico del loro Stato membro nel bilanciamento dei diritti e degli interessi in gioco<sup>28</sup>.

### 3.2. Divieto di discriminazione fondata sull'età

La causa *A contro HK/Danmark e HK/Privat*<sup>29</sup> stabilisce che il limite di età previsto dallo statuto di un'organizzazione di lavoratori per l'eleggibilità alla carica di presidente di tale organizzazione è discriminatorio sulla base dell'età<sup>30</sup>. Di fatto, una persona nata nel 1948 è stata assunta nel 1978 in qualità di funzionario sindacale da una divisione locale di un'organizzazione di lavoratori danese e successivamente eletta presidente. All'età di 63 anni, detta persona aveva superato il limite di età previsto dallo statuto dell'associazione per ripresentarsi alle elezioni per la carica di presidente. A seguito di un reclamo, la commissione danese per la parità di trattamento ha stabilito che vietare alla persona, a causa della sua età, di presentarsi alla rielezione a presidente era contrario alla legge danese antidiscriminazione. A fronte della mancata esecuzione di detta decisione, la Corte d'appello ha ritenuto che la risoluzione della controversia dipendesse dalla questione se, in quanto presidente eletto dell'organizzazione di lavoratori e membro del suo personale politico, detta persona rientrasse nell'ambito di applicazione della direttiva "antidiscriminazione"<sup>31</sup>. Nella sua sentenza, la Corte ha confermato il parere dell'avvocato generale secondo cui la direttiva quadro sulla parità di trattamento, essendo giuridicamente fondata sull'articolo 19, paragrafo 1, TFUE, è volta a eliminare, per ragioni di interesse sociale e pubblico, tutti gli ostacoli fondati su motivi discriminatori all'accesso ai mezzi di sostentamento e alla capacità di contribuire alla società attraverso il lavoro, a prescindere dalla forma giuridica in virtù della quale esso è fornito<sup>32</sup>.

### 3.3. Divieto di discriminazione fondata sull'orientamento sessuale

Nella causa *J.K. contro TP S.A.*<sup>33</sup> la Corte di giustizia ha stabilito che l'orientamento sessuale non può essere un motivo per rifiutare di stipulare un contratto con un lavoratore autonomo<sup>34</sup>. Nel caso di specie, un lavoratore autonomo e il suo partner hanno pubblicato su YouTube un video musicale avente come scopo la promozione della tolleranza verso le coppie di persone dello stesso sesso.

---

<sup>27</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 luglio 2021, *IX contro WABE eV e MH Müller Handels GmbH contro MJ*, cause riunite C-804/18 e C-341/19, EU:C:2021:594, punto 44.

<sup>28</sup> Cfr.: sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 luglio 2021, *IX contro WABE eV e MH Müller Handels GmbH contro MJ*, cause riunite C-804/18 e C-341/19, EU:C:2021:594, punti 70 e 90.

<sup>29</sup> Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 2 giugno 2022, *A contro HK/Danmark e HK/Privat*, [C-587/20](#), EU:C:2022:419.

<sup>30</sup> Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 2 giugno 2022, *A contro HK/Danmark e HK/Privat*, [C-587/20](#), EU:C:2022:419, punto 54.

<sup>31</sup> Cfr. anche il [comunicato stampa](#).

<sup>32</sup> Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 2 giugno 2022, *A contro HK/Danmark e HK/Privat*, [C-587/20](#), EU:C:2022:419, punto 34.

<sup>33</sup> Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 12 gennaio 2023, *J.K. contro TP S.A.*, [C-356/21](#), EU:C:2023:9.

<sup>34</sup> Cfr. anche il [comunicato stampa](#).

Poco dopo la pubblicazione del video, sebbene J.K. avesse precedentemente stipulato in qualità di lavoratore autonomo una serie di contratti consecutivi di breve durata con il canale televisivo pubblico polacco, non è stato stipulato con lui alcun nuovo contratto per un lavoro specifico. Nella sua sentenza la Corte ha riconosciuto i diritti dei lavoratori autonomi a non essere discriminati sulla base al loro orientamento sessuale. Di fatto, la Corte ha dichiarato che il concetto di "condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, sia dipendente che autonomo" deve essere inteso in senso ampio, comprendendo l'accesso a tutte le attività professionali, a prescindere dalla loro natura e dalle loro caratteristiche<sup>35</sup>. La decisione della Corte ha così ribadito che la direttiva quadro sulla parità di trattamento è volta a eliminare, per ragioni di interesse sociale e pubblico, tutti gli ostacoli fondati su motivi discriminatori all'accesso ai mezzi di sostentamento e alla capacità di contribuire alla società attraverso il lavoro, a prescindere dalla forma giuridica in virtù della quale esso è fornito<sup>36</sup>.

### 3.4. Divieto di discriminazione fondata sul sesso

Nella causa *CJ contro Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)*<sup>37</sup> la Corte ha stabilito che una disposizione spagnola in materia di sicurezza sociale che esclude i collaboratori domestici dall'assicurazione contro la disoccupazione è indirettamente discriminatoria in base al sesso, in quanto la maggior parte di tali lavoratori è costituita da donne. Attenendosi alla posizione della Commissione, la Corte ha dichiarato che tale disposizione è in contrasto con la direttiva 79/7/CEE relativa alla parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale<sup>38</sup>, in quanto pone in una situazione di particolare svantaggio le lavoratrici rispetto ai lavoratori e non è giustificata da fattori oggettivi ed estranei a qualsiasi discriminazione.

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

Dal 2020 al 2023 la Corte ha emesso sette sentenze fondamentali riguardanti la cittadinanza dell'UE. Le cause riguardavano, ad esempio, la perdita della cittadinanza dell'UE a causa della perdita della cittadinanza di uno Stato membro. Le cause riguardanti il tema dei diritti di soggiorno derivati per i cittadini di paesi terzi familiari di cittadini dell'UE sulla base dell'articolo 20 TFUE sono trattate nella sezione 5.4.

---

<sup>35</sup> Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 12 gennaio 2023, *J.K. contro TP S.A.*, [C-356/21](#), EU:C:2023:9, punto 36.

<sup>36</sup> Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 12 gennaio 2023, *J.K. contro TP S.A.*, [C-356/21](#), EU:C:2023:9, punto 43.

<sup>37</sup> Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 24 febbraio 2022, *CJ contro Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)*, C-389/20, EU:C:2022:120.

<sup>38</sup> Direttiva 79/7/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale (*GU L 6 del 10.1.1979, pag. 24*).

Le tre cause *Silver e a. contro Consiglio*<sup>39</sup>, *Shindler e a. contro Consiglio*<sup>40</sup> e *David Price contro Consiglio*<sup>41</sup> sono state presentate separatamente dinanzi alla Corte da cittadini britannici che hanno tentato di contestare l'accordo di recesso UE-Regno Unito e la decisione del Consiglio, asserendo, tra le altre cose, che tali atti li avevano privati di diritti che avevano esercitato e acquisito in quanto cittadini dell'UE. La Corte ha respinto tali ricorsi e ha confermato che la perdita dello status di cittadino dell'UE e, in via di conseguenza, quella dei diritti connessi a tale status era una conseguenza automatica unicamente della decisione sovranamente assunta dal Regno Unito di recedere dall'Unione, e non dell'accordo sul recesso o della decisione del Consiglio<sup>42</sup>.

Tra le cause relative alla perdita della cittadinanza dell'UE figura anche *JY contro Wiener Landesregierung*<sup>43</sup>. Nel caso di specie, una cittadina estone ha volontariamente rinunciato alla cittadinanza estone dopo aver ricevuto la garanzia che le sarebbe stata concessa la cittadinanza austriaca dopo aver rinunciato all'altra cittadinanza. Tuttavia, a causa di diversi illeciti amministrativi, l'autorità austriaca competente ha in un secondo momento revocato la garanzia di concessione della cittadinanza austriaca. La Corte ha confermato nella sua sentenza che la perdita dello status di cittadino dell'UE rientra, per la sua natura e le sue conseguenze, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione anche qualora la garanzia di concessione della cittadinanza di un altro Stato membro sia revocata con l'effetto di impedire a tale persona di recuperare lo status di cittadino dell'UE. Sebbene sia accertato che gli Stati membri hanno competenza esclusiva a stabilire norme per l'acquisizione o la perdita della cittadinanza, le autorità dello Stato membro di naturalizzazione devono tener conto del principio di proporzionalità sancito dal diritto dell'Unione quando intendono revocare una garanzia precedentemente prestata relativa alla concessione della cittadinanza dello Stato membro ospitante. Nel caso di specie, la Corte<sup>44</sup> ha confermato che il principio di proporzionalità non è stato soddisfatto qualora una simile decisione di revoca sia stata motivata da infrazioni di natura amministrativa al codice della strada, che, secondo il diritto nazionale applicabile, danno luogo a una mera sanzione pecuniaria<sup>45</sup>.

---

<sup>39</sup> Sentenza della Corte (Ottava Sezione) del 15 giugno 2023, *Silver e a. contro Consiglio*, [C-499/21 P](#), EU:C:2023:479.

<sup>40</sup> Sentenza della Corte (Ottava Sezione) del 15 giugno 2023, *Shindler e a. contro Consiglio*, [C-501/21 P](#), EU:C:2023:480.

<sup>41</sup> Sentenza della Corte (Ottava Sezione) del 15 giugno 2023, *David Price contro Consiglio*, [C-502/21 P](#), EU:C:2023:482.

<sup>42</sup> Sentenza della Corte (Ottava Sezione) del 15 giugno 2023, *Silver e a. contro Consiglio*, [C-499/21 P](#), EU:C:2023:479, punti 46 e 47. Sentenza della Corte (Ottava Sezione) del 15 giugno 2023, *Shindler e a. contro Consiglio*, [C-501/21 P](#), EU:C:2023:480, punti 69 e 70. Sentenza della Corte (Ottava Sezione) del 15 giugno 2023, *David Price contro Consiglio*, [C-502/21 P](#), EU:C:2023:482, punti 75 e 76.

<sup>43</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 18 gennaio 2022, *JY contro Wiener Landesregierung*, [C-118/20](#), EU:C:2022:34.

<sup>44</sup> La Corte si è basata sulla giurisprudenza precedente: sentenza del 2 marzo 2010, *Rottmann*, [C-135/08](#), EU:C:2010:104, punti 55 e 56, e sentenza del 12 marzo 2019, *Tjebbes e altri*, [C-221/17](#), EU:C:2019:189, punto 40.

<sup>45</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 18 gennaio 2022, *JY contro Wiener Landesregierung*, [C-118/20](#), EU:C:2022:34, punto 74.

Nella causa *EP contro Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)*<sup>46</sup>, la Corte ha esaminato, in sostanza, la questione se, dopo il recesso del Regno Unito dall'Unione europea, ai cittadini di tale Stato che hanno esercitato il diritto di soggiorno in uno Stato membro prima della fine del periodo di transizione sia garantito il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza, in particolare qualora siano privati del diritto di voto alle elezioni indette nello Stato membro di cittadinanza<sup>47</sup>. La Corte ha dichiarato che, dal momento del recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione, il 1° febbraio 2020, i cittadini di tale Stato che hanno esercitato il diritto di soggiorno in uno Stato membro prima della fine del periodo di transizione non beneficiano più dello status di cittadino dell'Unione né, in particolare, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera b), e dell'articolo 22 TFUE, del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nel loro Stato membro di residenza, anche qualora siano altresì privati, in forza del diritto dello Stato di cui sono cittadini, del diritto di voto alle elezioni indette da quest'ultimo Stato.

Nell'ordinanza *WY contro Steiermärkische Landesregierung*<sup>48</sup> la CGUE si è occupata di un'altra causa relativa alla perdita della cittadinanza. La causa riguardava WY, che aveva acquisito la cittadinanza austriaca nel 1992 dopo aver rinunciato alla propria cittadinanza turca. Nel 2018 un organo giurisdizionale austriaco ha confermato che WY aveva automaticamente perso la cittadinanza austriaca nel 1994 in seguito alla riacquisizione della cittadinanza turca. Ciò significa che WY ha cessato di essere cittadino austriaco prima dell'adesione dell'Austria, avvenuta il 1° gennaio 1995. La Corte ha confermato che WY non era più un cittadino austriaco al momento dell'entrata in vigore in Austria delle disposizioni sulla cittadinanza dell'UE e pertanto non ha mai ottenuto la cittadinanza dell'UE<sup>49</sup>. In tali circostanze, la situazione specifica di WY non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 20 TFUE né dell'articolo 21 TFUE<sup>50</sup>.

Infine, la causa *Minority SafePack contro Commissione europea*<sup>51</sup> riguardava un'iniziativa dei cittadini europei (*cfr. la sezione 6 per ulteriori informazioni*) volta ad ottenere, tra l'altro, l'estensione dei diritti connessi alla cittadinanza alle persone apolidi e alle loro famiglie, che hanno vissuto tutta la loro vita nel loro paese d'origine. La Corte ha ritenuto che il possesso della cittadinanza di uno Stato membro costituisca una condizione indispensabile affinché una persona possa acquisire e conservare lo status di cittadino dell'UE e beneficiare pienamente dei diritti ad

---

<sup>46</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 9 giugno 2022, *EP contro Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)*, [C-673/20](#), EU:C:2022:449.

<sup>47</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 9 giugno 2022, *EP contro Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)*, [C-673/20](#), EU:C:2022:449, punto 45.

<sup>48</sup> Ordinanza della Corte (Nona Sezione) del 15 marzo 2022, *WY contro Steiermärkische Landesregierung*, [C-85/21](#), EU:C:2022:192.

<sup>49</sup> Ordinanza della Corte (Nona Sezione) del 15 marzo 2022, *WY contro Steiermärkische Landesregierung*, [C-85/21](#), EU:C:2022:192 29, punto 29.

<sup>50</sup> Ordinanza della Corte (Nona Sezione) del 15 marzo 2022, *WY contro Steiermärkische Landesregierung*, [C-85/21](#), EU:C:2022:192 31, punto 31.

<sup>51</sup> Sentenza del Tribunale (Ottava Sezione) del 9 novembre 2022, *Citizens' Committee of the European Citizens' Initiative "Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe" contro Commissione europea*, [T-158/21](#), oggetto di impugnazione, EU:T:2022:696.



esso relativi. Pertanto, conformemente alla sentenza nella causa *Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques* (cfr. sezione 4), i diritti connessi allo status di cittadino dell'UE non possono essere estesi alle persone che non possiedono la cittadinanza di uno Stato membro.

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

La Corte ha pronunciato molteplici sentenze relative all'articolo 21 TFUE (compresa la sua attuazione tramite la direttiva sulla libera circolazione<sup>52</sup>). Le cause riguardavano, ad esempio, i diritti di soggiorno (derivati), i diritti di ingresso e soggiorno di "altri familiari" o l'accesso alle prestazioni e/o all'assistenza sociale da parte dei cittadini mobili dell'UE.

La Corte ha inoltre pronunciato molteplici sentenze sul tema dei diritti di soggiorno derivati per i cittadini di paesi terzi familiari di cittadini dell'UE, seguendo il filone giurisprudenziale della Corte avviato con la sentenza *Ruiz Zambrano*, sulla base dell'articolo 20 TFUE.

### **5.1. Diritti di libera circolazione e diritti di soggiorno (derivati)**

La causa *G.M.A. (Demandeur d'emploi)*<sup>53</sup> riguardava il diritto di soggiorno dei richiedenti lavoro. In virtù dell'articolo 45 TFUE e dell'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva sulla libera circolazione lo Stato membro ospitante è tenuto a concedere a un cittadino dell'UE "un termine ragionevole" per cercare lavoro che, qualora il cittadino dell'UE decida di registrarsi in qualità di richiedente lavoro nello Stato membro ospitante, inizia a decorrere dal momento della registrazione<sup>54</sup>. Tale termine ragionevole dovrebbe consentire al cittadino nell'Unione "di prendere conoscenza delle offerte di lavoro che possano risultare adeguate per il medesimo e di adottare le misure necessarie al fine di essere assunto"<sup>55</sup>. "Nella pendenza di tale termine, lo Stato membro ospitante può esigere che il richiedente lavoro dimostri di essere alla ricerca di un posto di lavoro"<sup>56</sup>. Un termine di sei mesi a partire dalla data della registrazione "non risulta, in linea di

---

<sup>52</sup> Il presente allegato non tratta diverse cause che, pur non essendo fondate sull'articolo 21 TFUE o sulla direttiva sulla libera circolazione, sono ancora pertinenti nel contesto dell'esercizio della libera circolazione durante la pandemia di COVID-19. Esse riguardano in particolare il regolamento sul certificato COVID digitale dell'UE (regolamento (UE) 2021/953). Si tratta delle cause T-527/21 (*Abenante e a. contro Parlamento e Consiglio*), T-101/22 (*OG e a. contro Commissione*), T-103/22 (*ON contro Commissione*) e T-503/21 (*Lagardère, unité médico-sociale contro Commissione*). Il presente allegato non tratta neppure le sentenze della Corte basate principalmente sullo status di "lavoratore dell'Unione" ai sensi dell'articolo 45 e seguenti TFUE.

<sup>53</sup> Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 17 dicembre 2020, *G.M.A. (Demandeur d'emploi)*, [C-710/19](#), EU:C:2020:1037.

<sup>54</sup> Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 17 dicembre 2020, *G.M.A. (Demandeur d'emploi)*, [C-710/2019](#), EU:C:2020:1037, punto 51.

<sup>55</sup> Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 17 dicembre 2020, *G.M.A. (Demandeur d'emploi)*, [C-710/2019](#), EU:C:2020:1037, punto 45.

<sup>56</sup> Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 17 dicembre 2020, *G.M.A. (Demandeur d'emploi)*, [C-710/2019](#), EU:C:2020:1037, punto 43.

principio, insufficiente"<sup>57</sup>. "[È] solo alla scadenza di questo stesso termine ragionevole che il richiedente lavoro è tenuto a dimostrare non solo di essere alla ricerca di un posto di lavoro, ma anche di avere buone possibilità di trovarlo". Qualora un cittadino dell'UE entri in uno Stato membro ospitante con l'intenzione di cercare ivi un lavoro, il suo diritto di soggiorno, nel corso dei primi tre mesi, rientra altresì nell'ambito di applicazione dell'articolo 6 della direttiva sulla libera circolazione. Ciò premesso, durante detto periodo di tre mesi, a tale cittadino non può essere imposta nessun'altra condizione oltre al possesso di un titolo di identità valido<sup>58</sup>.

Nella causa *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*<sup>59</sup> la Corte ha dichiarato che un provvedimento di allontanamento adottato perché un cittadino dell'UE non beneficia più di un diritto di soggiorno ai sensi dell'articolo 7 della direttiva sulla libera circolazione nel territorio di uno Stato membro non può considerarsi pienamente eseguito per il solo fatto che l'interessato ha lasciato fisicamente lo Stato membro ospitante. Il cittadino dell'UE deve anche aver posto fine in modo reale ed effettivo al suo soggiorno ai sensi del succitato articolo 7<sup>60</sup>. Tali cittadini dell'UE, solo una volta che abbiano posto fine a tale soggiorno in modo reale ed effettivo, potranno esercitare nuovamente il loro diritto di soggiorno ai sensi dell'articolo 6 della direttiva sulla libera circolazione nello stesso Stato membro ospitante, in quanto il loro nuovo soggiorno non può iscriversi, in realtà, nella continuità del loro soggiorno precedente in detto territorio<sup>61</sup>.

In mancanza di esecuzione di un siffatto provvedimento di allontanamento, lo Stato membro non è tenuto ad adottare un nuovo provvedimento, ma può basarsi su quello iniziale al fine di obbligare l'interessato a lasciare il suo territorio<sup>62</sup>. Tuttavia un mutamento concreto di circostanze che consentisse al cittadino dell'UE di soddisfare le condizioni del diritto di soggiorno per più di tre mesi di cui all'articolo 7 (ad esempio qualora il cittadino dell'UE diventi un lavoratore subordinato) priverebbe il provvedimento di allontanamento di qualsiasi effetto e imporrebbe, nonostante la sua mancata esecuzione, di considerare regolare il suo soggiorno nel territorio dello Stato membro<sup>63</sup>. Infine, un provvedimento di allontanamento adottato ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva sulla libera circolazione non osta all'esercizio del diritto d'ingresso previsto dall'articolo 5

---

<sup>57</sup> Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 17 dicembre 2020, *G.M.A. (Demandeur d'emploi)*, C-710/2019, EU:C:2020:1037, punto 42.

<sup>58</sup> Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 17 dicembre 2020, *G.M.A. (Demandeur d'emploi)*, C-710/2019, EU:C:2020:1037, punto 28.

<sup>59</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 giugno 2021, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, [C-719/19](#), EU:C:2021:506.

<sup>60</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 giugno 2021, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, [C-719/19](#), EU:C:2021:506, punto 81.

<sup>61</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 giugno 2021, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, [C-719/19](#), EU:C:2021:506, punto 81.

<sup>62</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 giugno 2021, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, [C-719/19](#), EU:C:2021:506, punto 94.

<sup>63</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 giugno 2021, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, [C-719/19](#), EU:C:2021:506, punto 95.

di detta direttiva, qualora il cittadino dell'UE si rechi "in modo puntuale" nel territorio di detto Stato membro "per fini diversi dal soggiornarvi"<sup>64</sup>.

Nella sentenza *V.B.A. contro Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*<sup>65</sup>, la Corte ha dichiarato che un minore, se è cittadino dell'UE, ha diritto al rilascio di un passaporto o di una carta d'identità da parte dello Stato membro di cittadinanza, che indichi la sua cittadinanza e il suo nome come risulta dall'atto di nascita emesso da un altro Stato membro<sup>66</sup>. Inoltre tale documento di viaggio, da solo o in combinazione con altri documenti (come l'atto di nascita rilasciato dallo Stato membro di nascita), deve permettere al minore di viaggiare con uno dei genitori il cui status di genitore sia stato accertato da un altro Stato membro<sup>67</sup>. Anche i genitori hanno diritto di disporre di un documento che li menzioni come persone autorizzate a viaggiare da sole con tale minore<sup>68</sup>. Questo non implica l'obbligo per lo Stato membro di cittadinanza di emettere un atto di nascita avente lo stesso contenuto di quello rilasciato nell'altro Stato membro. La Corte ha tuttavia chiarito che lo Stato membro di cittadinanza è tenuto a rilasciare la carta d'identità o il passaporto senza esigere l'emissione di un atto di nascita da parte delle sue autorità nazionali. Uno Stato membro non può invocare tale obbligo, o qualsiasi altro obbligo derivante dal suo diritto nazionale, per rifiutare l'emissione di un passaporto o di una carta d'identità<sup>69</sup>. La Corte ha altresì ricordato che i diritti dei cittadini dell'UE ai sensi dell'articolo 21 TFUE includono il diritto di condurre una normale vita familiare sia nello Stato membro ospitante sia nello Stato membro del quale essi possiedono la cittadinanza, al ritorno in tale Stato membro, ivi beneficiando della presenza, al loro fianco, dei loro familiari<sup>70</sup>. Di conseguenza tutti gli Stati membri devono riconoscere il rapporto di filiazione ai fini dell'esercizio dei diritti che al minore derivano dal diritto dell'Unione<sup>71</sup>. La Corte ha insistito altresì sull'importanza dei diritti fondamentali, in particolare del diritto al rispetto della vita privata e familiare e dei diritti del minore: "[n]ella situazione oggetto del procedimento principale, il diritto al rispetto della vita privata e familiare garantito dall'articolo 7 della Carta e i diritti del minore garantiti dall'articolo 24 della Carta, in particolare il diritto a che si tenga conto dell'interesse superiore del minore come una considerazione primaria in tutti gli atti relativi ai minori e il diritto

---

<sup>64</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 giugno 2021, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, [C-719/19](#), EU:C:2021:506, punti 102 e 103.

<sup>65</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 dicembre 2021, *V.M.A. contro Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*, [C-490/20](#), EU:C:2021:1008.

<sup>66</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 dicembre 2021, *V.M.A. contro Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*, [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, punto 44.

<sup>67</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 dicembre 2021, *V.M.A. contro Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*, [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, punto 46.

<sup>68</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 dicembre 2021, *V.M.A. contro Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*, [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, punto 50.

<sup>69</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 dicembre 2021, *V.M.A. contro Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*, [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, punto 45.

<sup>70</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 dicembre 2021, *V.M.A. contro Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*, [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, punto 45.

<sup>71</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 dicembre 2021, *V.M.A. contro Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*, [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, punti 49 e 57.

di mantenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con entrambi i genitori, sono fondamentali"<sup>72</sup>.

Ciò non impone allo Stato membro di cui il minore interessato ha la cittadinanza di prevedere nel suo diritto interno la genitorialità di persone dello stesso sesso o di riconoscere, a fini diversi dall'esercizio dei diritti che a tale minore derivano dal diritto dell'Unione, il rapporto di filiazione tra tale minore e le persone indicate come genitori di quest'ultimo nell'atto di nascita emesso dalle autorità dello Stato membro ospitante<sup>73</sup>.

La sentenza *V.M.A.* è stata confermata dalla Corte nella sentenza relativa alla causa *Rzecznik Praw Obywatelskich*<sup>74</sup>.

Nella sentenza *X contro Stato belga*<sup>75</sup>, la Corte ha confermato la validità dell'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva sulla libera circolazione alla luce degli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Più precisamente, essa ha dichiarato che l'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva sulla libera circolazione è valido, tuttavia, in caso di divorzio, di annullamento del matrimonio o di cessazione di un'unione registrata, tale disposizione subordina il mantenimento del diritto di soggiorno di un cittadino di un paese terzo il cui coniuge sia un cittadino mobile dell'Unione e che sia stato vittima di violenza domestica alla condizione, in particolare, di disporre di risorse sufficienti<sup>76</sup>; Mentre l'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva 2003/86/CE non subordina a tale condizione, in caso di divorzio o separazione, il mantenimento del diritto di soggiorno di un cittadino di un paese terzo che ha beneficiato del diritto al ricongiungimento familiare.

La Corte conclude che una differenza di trattamento tra i cittadini di paesi terzi vittime di violenza domestica da parte del coniuge, a seconda che sia stato loro concesso il ricongiungimento familiare con un cittadino dell'UE o con un cittadino di un paese terzo, non viola il diritto all'"uguaglianza davanti alla legge", sancito dall'articolo 20 della Carta, dei cittadini di paesi terzi che si trovano in una delle due situazioni a causa delle loro differenze di status e di diritti<sup>77</sup>.

---

<sup>72</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 dicembre 2021, *V.M.A. contro Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*, [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, punto 59.

<sup>73</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 dicembre 2021, *V.M.A. contro Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*, [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, punti da 47 a 49, 52, 57, 67 e 68.

<sup>74</sup> Ordinanza della Corte (Decima Sezione) del 24 giugno 2022, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [C-2/21](#), EU:C:2022:502.

<sup>75</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 2 settembre 2021, *X contro Stato belga*, [C-930/19](#), EU:C:2021:657.

<sup>76</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 2 settembre 2021, *X contro Stato belga*, [C-930/19](#), EU:C:2021:657, punti 61, 62 e 64.

<sup>77</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 2 settembre 2021, *X contro Stato belga*, [C-930/19](#), EU:C:2021:657, punti da 61 a 90.

Inoltre la Corte ha colto l'opportunità offerta da detta causa per ribaltare la posizione adottata nella causa *NA*<sup>78</sup> sull'applicazione dell'articolo 13, paragrafo 2, lettera c), della direttiva sulla libera circolazione. Mentre nella sentenza *NA* aveva stabilito che il procedimento di divorzio deve essere stato avviato prima che il cittadino mobile dell'UE lasci lo Stato membro di residenza affinché il cittadino di un paese terzo conservi il suo diritto di soggiorno, nel caso di specie la Corte ha stabilito che, qualora un cittadino di un paese terzo sia stato vittima di atti di violenza domestica commessi dal coniuge cittadino dell'UE, il cittadino di un paese terzo può invocare il mantenimento del suo diritto di soggiorno ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, lettera c), purché la procedura giudiziaria di divorzio sia avviata entro un termine ragionevole dopo la partenza del cittadino dell'UE dallo Stato membro ospitante<sup>79</sup>.

Nella causa *A (Soins de santé publics)*<sup>80</sup>, la Corte ha esaminato in che modo il regolamento n. 883/2004 (sulla sicurezza sociale) interagisce con l'obbligo di disporre di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva sulla libera circolazione. Ai sensi di tale articolo, gli Stati membri possono imporre ai cittadini dell'UE, cittadini di un altro Stato membro, che intendano beneficiare del loro diritto di soggiorno nel loro territorio per un periodo superiore a tre mesi senza esercitare un'attività economica, che essi dispongano, per se stessi e per i loro familiari, di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di risorse economiche sufficienti al fine di non diventare un onere per il sistema di assistenza sociale di tale Stato membro durante il loro soggiorno.

La Corte ha dichiarato che i cittadini dell'UE economicamente inattivi che si trasferiscono in un altro Stato membro ed esercitano il loro diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi e inferiore a cinque anni hanno il diritto di essere iscritti al sistema pubblico di assicurazione malattia dello Stato membro ospitante. Di fatto, la Corte ha ritenuto che uno Stato membro non possa, in forza della sua normativa nazionale, rifiutare di iscrivere al proprio sistema pubblico di assicurazione malattia un cittadino dell'UE che, in forza dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), del regolamento n. 883/2004, relativo alla determinazione della legislazione applicabile, rientri nella sfera di applicazione della normativa di tale Stato membro<sup>81</sup>.

Tuttavia, in tali circostanze lo Stato membro ospitante può prevedere che, fino a quando il cittadino dell'UE non ottiene il diritto di soggiorno permanente, l'accesso a tale sistema non sia gratuito al

---

<sup>78</sup> Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 30 giugno 2016, *NA*, [C-115/15](#), EU:C:2016:487, punto 51.

<sup>79</sup> Cfr. sentenza della Corte (Grande Sezione) del 2 settembre 2021, *X contro Stato belga*, [C-930/19](#), EU:C:2021:657, punti 43 e 45, in cui si chiarisce che l'avvio di una procedura giudiziaria di divorzio quasi tre anni dopo che il coniuge dell'Unione ha lasciato lo Stato membro ospitante non sembra corrispondere a un termine ragionevole.

<sup>80</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 luglio 2021, *A (Soins de santé publics)*, [C-535/19](#), EU:C:2021:595.

<sup>81</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 luglio 2021, *A (Soins de santé publics)*, [C-535/19](#), EU:C:2021:595, punto 50.

fine di evitare che i cittadini dell'UE economicamente inattivi diventino un onere eccessivo per le sue finanze pubbliche<sup>82</sup>.

Di conseguenza, fatto salvo il rispetto del principio di proporzionalità, lo Stato membro ospitante può subordinare l'iscrizione al proprio sistema pubblico di assicurazione malattia di un cittadino dell'UE economicamente inattivo a condizioni finalizzate a che il cittadino dell'UE non divenga un onere irragionevole per le sue finanze pubbliche. Tali condizioni possono contemplare il fatto che il cittadino dell'UE concluda o mantenga un'assicurazione malattia privata che copra tutti i rischi, la quale consenta allo Stato membro ospitante di ottenere il rimborso delle spese sanitarie sostenute a favore di suddetto cittadino o il pagamento da parte di quest'ultimo di un contributo al sistema pubblico di assicurazione malattia dello Stato membro in discussione<sup>83</sup>. La Corte ha ritenuto che, in tale contesto, lo Stato membro ospitante deve garantire il rispetto del principio di proporzionalità e quindi che non sia eccessivamente difficile per lo stesso cittadino rispettare siffatte condizioni<sup>84</sup>.

La causa *VI contro Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs*<sup>85</sup>, riguardava la situazione di un minore irlandese e del genitore, cittadino di un paese terzo, che ne ha l'effettivo affidamento, entrambi residenti nel Regno Unito. La questione riguardava l'obbligo di disporre di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi ai sensi della direttiva sulla libera circolazione.

In primo luogo, la Corte ha ricordato che il diritto di soggiorno permanente di un minore nello Stato membro ospitante, al fine di garantire l'effetto utile di tale diritto di soggiorno, implica necessariamente il diritto del genitore che ha l'effettivo affidamento di tale minore di soggiornare con lui nello Stato membro ospitante. Di conseguenza l'inapplicabilità della condizione di disporre, tra le altre cose, di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi dopo che il minore ha acquisito il diritto di soggiorno permanente si estende a tale genitore. Pertanto, dopo che il minore ha acquisito il diritto di soggiorno permanente, nessuno di essi è tenuto a disporre di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi al fine di conservare il loro diritto di soggiorno<sup>86</sup>.

La Corte ha inoltre chiarito che, prima che il minore acquisisca il diritto di soggiorno permanente, sia il minore sia il genitore che ne ha l'effettivo affidamento devono disporre di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi. Tale requisito è soddisfatto sia qualora detto minore disponga di

---

<sup>82</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 luglio 2021, *A (Soins de santé publics)*, [C-535/19](#), EU:C:2021:595, punto 58.

<sup>83</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 luglio 2021, *A (Soins de santé publics)*, [C-535/19](#), EU:C:2021:595, punto 59 e *C-247/20, VI*, ECLI:EU:C:2022:177, punto 59.

<sup>84</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 luglio 2021, *A (Soins de santé publics)*, [C-535/19](#), EU:C:2021:595, punto 59.

<sup>85</sup> Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 10 marzo 2022, *VI contro Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*, [C-247/20](#), EU:C:2022:177.

<sup>86</sup> Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 10 marzo 2022, *VI contro Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*, *C-247/20*, EU:C:2022:177, punto 60.

un'assicurazione malattia a copertura di tutti i rischi che tuteli il genitore, sia nell'ipotesi inversa in cui il genitore disponga di una siffatta assicurazione che copra il minore<sup>87</sup>.

La Corte ha ricordato che, fatto salvo il rispetto del principio di proporzionalità, lo Stato membro ospitante può subordinare l'iscrizione al proprio sistema pubblico di assicurazione malattia di un cittadino dell'UE economicamente inattivo a condizioni finalizzate a che tale cittadino non divenga un onere irragionevole per le sue finanze pubbliche. La Corte ha altresì sottolineato che un cittadino dell'UE, dal momento in cui è iscritto a un siffatto sistema pubblico di assicurazione malattia nello Stato membro ospitante, dispone di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi, ai sensi della direttiva sulla libera circolazione<sup>88</sup>. In una situazione in cui il genitore ha lavorato ed è stato soggetto passivo d'imposta nello Stato ospitante durante il periodo di cui trattasi, sarebbe sproporzionato negare a tale minore e al genitore il diritto di soggiorno con la sola motivazione che, durante tale periodo, essi sono stati iscritti gratuitamente al sistema pubblico di assicurazione malattia di detto Stato. In tali circostanze, non si può ritenere che tale iscrizione costituisca un onere irragionevole per le finanze pubbliche dello Stato membro.

## 5.2. Diritti di ingresso e di soggiorno di "altri familiari" di cittadini dell'UE

A norma dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva sulla libera circolazione, gli Stati membri devono agevolare l'ingresso e il soggiorno di "membri della famiglia allargata" di cittadini dell'UE. La causa *Minister for Justice and Equality (Ressortissant de pays tiers cousin d'un citoyen de l'Union)*<sup>89</sup> riguardava la nozione di "familiare convivente", una delle categorie di "membri della famiglia allargata". In primo luogo, la Corte ha dichiarato che le tre situazioni rientranti nella categoria "membri della famiglia allargata", ossia dipendenza economica, dipendenza fisica e convivenza, non sono cumulative. Ciò significa che una persona può essere considerata un membro della famiglia allargata se rientra in una di tali tre situazioni. In secondo luogo, la Corte ha chiarito che la nozione di "ogni altro familiare" designa le persone che intrattengono con il cittadino dell'UE un rapporto di dipendenza, "basato su legami personali stretti e stabili, creati all'interno di uno stesso nucleo familiare, nell'ambito di una comunione di vita domestica che va al di là di una mera coabitazione temporanea, determinata da motivi di pura convenienza"<sup>90</sup>. Tra i fattori da considerare nel valutare se tali legami esistano figurano il grado di parentela e, in funzione delle circostanze proprie del caso, occorre anche tener conto "della prossimità familiare di cui trattasi, della reciprocità e dell'intensità del legame esistente"<sup>91</sup>. Il legame deve essere di natura tale che, se

---

<sup>87</sup> Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 10 marzo 2022, *VI contro Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*, C-247/20, EU:C:2022:177, punto 67.

<sup>88</sup> Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 10 marzo 2022, *VI contro Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*, C-247/20, EU:C:2022:177, punto 69.

<sup>89</sup> Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 15 settembre 2022, *SRS e AA contro Minister for Justice and Equality*, C-22/21, EU:C:2022:683.

<sup>90</sup> Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 15 settembre 2022, *SRS e AA contro Minister for Justice and Equality*, C-22/21, EU:C:2022:683, punto 30.

<sup>91</sup> Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 15 settembre 2022, *SRS e AA contro Minister for Justice and Equality*, C-22/21, EU:C:2022:683, punto 27.

al familiare fosse impedito di convivere con il cittadino dell'UE, "almeno una di queste due persone ne risulterebbe danneggiata"<sup>92</sup>. Anche la durata della comunione di vita domestica costituisce un elemento importante<sup>93</sup>. Il cittadino dell'UE e l'altro familiare devono appartenere allo stesso nucleo familiare, ma il cittadino dell'UE non deve necessariamente essere il capofamiglia<sup>94</sup>.

### **5.3. Accesso alle prestazioni e/o all'assistenza sociale da parte dei cittadini mobili dell'UE**

La causa *S contro Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit*<sup>95</sup> riguardava la questione se i cittadini mobili dell'Unione che risiedono abitualmente nello Stato membro ospitante e sono economicamente inattivi possano essere esclusi dal diritto alle prestazioni familiari durante i primi tre mesi di soggiorno. La Corte ha dichiarato che tale condizione non è compatibile con il diritto dell'Unione nella misura in cui riguarda persone che hanno la loro residenza abituale nello Stato membro ospitante in cui soggiornano legalmente. Per quanto riguarda la direttiva sulla libera circolazione, la Corte ha confermato che un cittadino dell'UE economicamente inattivo ha il diritto di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità, salvo il possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità. Sebbene, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva sulla libera circolazione, gli Stati membri abbiano il diritto di non concedere prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno a cittadini dell'UE che non siano lavoratori subordinati o autonomi e loro familiari, la Corte ha chiarito che tale deroga non si applica nel caso di specie. Di fatto, quando le prestazioni familiari sono concesse a prescindere dallo stato di bisogno individuale del loro beneficiario e non mirano a garantire i mezzi di sussistenza, bensì a compensare i carichi familiari, esse non ricadono nella nozione di "assistenza sociale" ai sensi della direttiva sulla libera circolazione. Ciò vale in particolare per le prestazioni familiari attribuite automaticamente alle famiglie che rispondono a determinati criteri obiettivi, riguardanti in particolare le loro dimensioni, il loro reddito e le loro risorse di capitale, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale dei bisogni personali<sup>96</sup>.

La causa *Jobcenter Krefeld*<sup>97</sup> riguardava il caso di un cittadino dell'UE che, prima di essere disoccupato nello Stato membro ospitante, aveva ivi lavorato e scolarizzato i propri figli minorenni

---

<sup>92</sup> Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 15 settembre 2022, SRS e AA contro Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), EU:C:2022:683, punto 27.

<sup>93</sup> Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 15 settembre 2022, SRS e AA contro Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), EU:C:2022:683, punto 29.

<sup>94</sup> Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 15 settembre 2022, SRS e AA contro Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), EU:C:2022:683, punto 22.

<sup>95</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 1° agosto 2022, *S contro Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit*, [C-411/20](#), EU:C:2022:602.

<sup>96</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 1° agosto 2022, *S contro Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit*, [C-411/20](#), EU:C:2022:602, punti 34, 35, 47, 48, 53 e 55.

<sup>97</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2020, *Jobcenter Krefeld - Widerspruchsstelle contro JD*, causa [C-181/19](#), EU:C:2020:794.



e che beneficia pertanto di un diritto di soggiorno fondato sull'articolo 10 del regolamento n. 492/2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, in quanto i figli frequentano la scuola in tale medesimo Stato. La causa verte sul diritto alla parità di trattamento in materia di vantaggi sociali.

La Corte ha dichiarato che il regolamento n. 492/2011 osta alla normativa di uno Stato membro in forza della quale il cittadino di un altro Stato membro e i suoi figli minorenni, che godono tutti, nel primo Stato membro, di un diritto di soggiorno fondato sull'articolo 10 di tale regolamento, in quanto detti figli frequentano la scuola in tale medesimo Stato, sono in ogni caso e automaticamente esclusi dal diritto alle prestazioni volte a garantire la loro sussistenza. La Corte ha ricordato che il diritto di soggiorno concesso ai figli di un (ex) lavoratore emigrante al fine di garantire loro il diritto di accesso all'istruzione e, in subordine, al genitore affidatario trova la sua origine nello status di lavoratore di tale genitore. Tuttavia, una volta acquisito, tale diritto diviene autonomo e può protrarsi anche dopo la perdita di detto status. La Corte ha ritenuto che i soggetti titolari di un diritto di soggiorno sulla base dell'articolo 10 del regolamento n. 492/2011 godono altresì del diritto alla parità di trattamento in materia di concessione di vantaggi sociali previsto all'articolo 7, paragrafo 2, del medesimo regolamento, anche qualora tali soggetti non possano più avvalersi dello status di lavoratore da cui essi hanno inizialmente tratto il loro diritto di soggiorno<sup>98</sup>.

La Corte ha dichiarato che tale interpretazione non è rimessa in discussione dall'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva sulla libera circolazione. A tal riguardo, la Corte ha precisato che la deroga al principio della parità di trattamento prevista all'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva sulla libera circolazione non è applicabile a un cittadino dell'UE che, prima di essere disoccupato nello Stato membro ospitante, abbia ivi lavorato e scolarizzato i propri figli minorenni e che beneficia pertanto di un diritto di soggiorno fondato sull'articolo 10 del regolamento n. 492/2011, in quanto i figli frequentano la scuola in tale medesimo Stato<sup>99</sup>.

Infine, la Corte ha dichiarato che il regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale osta alla normativa di uno Stato membro in forza della quale il cittadino di un altro Stato membro e i suoi figli minorenni, che godono tutti, nel primo Stato membro, di un diritto di soggiorno fondato sull'articolo 10 del regolamento n. 492/2011, in quanto detti figli frequentano la scuola in tale medesimo Stato, e che sono ivi iscritti a un regime previdenziale ai sensi del regolamento n. 883/2004, sono in ogni caso e automaticamente esclusi dal diritto alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2020, *Jobcenter Krefeld - Widerspruchsstelle contro JD*, causa [C-181/19](#), EU:C:2020:794, punti 50, 54 e 55.

<sup>99</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2020, *Jobcenter Krefeld - Widerspruchsstelle contro JD*, causa [C-181/19](#), EU:C:2020:794, punto 67.

<sup>100</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2020, *Jobcenter Krefeld - Widerspruchsstelle contro JD*, causa [C-181/19](#), EU:C:2020:794, punti da 75 a 79.

La causa *Department for Communities in Northern Ireland*<sup>101</sup> riguarda una cittadina dell'UE arrivata nel Regno Unito nel 2019 e che non ha mai esercitato un'attività economica nel Regno Unito. Nel giugno 2020 alla cittadina dell'UE è stato concesso ai sensi del diritto nazionale un diritto di soggiorno nel Regno Unito, con effetto immediato, riconoscendole lo "status di residente non permanente" nel quadro del regime del Regno Unito per la residenza permanente dei cittadini dell'UE (*EU Settlement Scheme*). Il regime per la residenza permanente dei cittadini dell'UE dichiara di attuare l'articolo 18, paragrafo 1, dell'accordo di recesso UE-Regno Unito (nuovo status di soggiorno per i cittadini dell'UE e relativa famiglia che abbiano esercitato i diritti di libera circolazione nel Regno Unito alla fine del periodo di transizione), ma al tempo stesso include, nell'ambito della politica nazionale del Regno Unito, i cittadini dell'UE che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo di recesso in quanto non hanno soddisfatto le condizioni relative al diritto di soggiorno previste dal diritto dell'Unione in materia di libera circolazione dei cittadini dell'UE. Nel 2020 le autorità del Regno Unito hanno deciso che tali cittadini dell'UE non potevano beneficiare del reddito di cittadinanza (*universal credit*), dato che la persona non godeva del diritto di soggiorno ai sensi delle norme dell'UE in materia di libera circolazione.

La sentenza chiarisce a quali condizioni i cittadini dell'UE economicamente inattivi che soggiornano nello Stato membro ospitante sulla base del diritto nazionale possono invocare il divieto di discriminazione in base alla nazionalità al fine di accedere alle prestazioni sociali nello Stato membro ospitante.

La Corte ritiene che la questione della discriminazione eventualmente subita da tale cittadino in base alla nazionalità debba essere valutata alla luce dell'articolo 24 della direttiva sulla libera circolazione e non dell'articolo 18 TFUE. Infatti, a tale riguardo la Corte ricorda che l'articolo 24 della direttiva concretizza il principio di non discriminazione in base alla nazionalità, sancito dall'articolo 18 TFUE, nei confronti dei cittadini dell'UE che esercitano la loro libertà di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri e che i cittadini dell'UE che si recano o soggiornano in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza, nonché i loro familiari che li accompagnano o li raggiungono, rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva<sup>102</sup>.

Per quanto riguarda l'accesso a prestazioni di assistenza sociale, la Corte ricorda che un cittadino dell'UE può chiedere di beneficiare della parità di trattamento, ai sensi dell'articolo 24 della direttiva sulla libera circolazione, rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante solo se il suo soggiorno sul territorio di tale Stato membro rispetta i requisiti fissati dalla direttiva. Un cittadino dell'UE economicamente inattivo e senza risorse economiche sufficienti che soggiorna nello Stato membro ospitante al di fuori delle condizioni relative al soggiorno previste dalla direttiva non può

---

<sup>101</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 luglio 2021, *CG contro The Department for Communities in Northern Ireland*, [C-709/20](#), EU:C:2021:602.

<sup>102</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 luglio 2021, *CG contro The Department for Communities in Northern Ireland*, [C-709/20](#), EU:C:2021:602, punti 66 e 67.

avvalersi del principio di non discriminazione enunciato all'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva. Infatti, in caso contrario, egli beneficerebbe di una protezione più ampia di quella di cui lo stesso avrebbe beneficiato in applicazione delle disposizioni di detta direttiva, le quali avrebbero comportato il diniego a detto cittadino di un diritto di soggiorno<sup>103</sup>.

Quando l'articolo 24 della direttiva sulla libera circolazione non si applica in quanto il cittadino dell'UE non soggiorna nel territorio dello Stato membro ospitante ai sensi della direttiva, ma vi soggiorna legalmente secondo il diritto nazionale, la Corte ritiene che le autorità nazionali competenti possano opporre un rifiuto ad una domanda di prestazioni di assistenza sociale solo dopo aver verificato che tale rifiuto non esponga il cittadino mobile dell'UE a un rischio concreto e attuale di violazione dei suoi diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali<sup>104</sup>.

#### **5.4. Diritti di soggiorno derivati per i cittadini di paesi terzi familiari di cittadini dell'UE sulla base dell'articolo 20 TFUE**

Nella causa *M.D. contro Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága*<sup>105</sup>, un cittadino di un paese terzo convivente con la compagna e il figlio minorenni, entrambi cittadini dell'UE, nello Stato membro di cittadinanza di questi ultimi, ha presentato una domanda di carta di soggiorno permanente che è stata respinta in quanto il ricorrente era stato condannato per un reato. Le autorità nazionali hanno ritenuto che la condotta del ricorrente costituisca una minaccia per la sicurezza nazionale. Hanno adottato una decisione di divieto d'ingresso e di soggiorno, della durata di tre anni, e hanno inserito una segnalazione relativa a tale divieto nel sistema d'informazione Schengen ("SIS"). Alla data in cui gli è stato revocato il titolo di soggiorno, il cittadino di un paese terzo godeva di un diritto di soggiorno in uno Stato membro diverso dallo Stato di cittadinanza della compagna e del figlio.

La Corte ha ricordato che esistono situazioni particolari in cui un diritto di soggiorno deve essere accordato al cittadino di un paese terzo, familiare di tale cittadino dell'UE, a pena di pregiudicare l'effetto utile della cittadinanza dell'UE<sup>106</sup>. Su tale base, la Corte ha confermato che l'articolo 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'UE del godimento reale ed effettivo dei diritti conferiti dal loro status di cittadini dell'UE<sup>107</sup>. La Corte ha osservato che la decisione di divieto d'ingresso e di soggiorno nei confronti del cittadino di un paese terzo presenta una dimensione europea. Non si potrebbe escludere a priori che il divieto

---

<sup>103</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 luglio 2021, *CG contro The Department for Communities in Northern Ireland*, [C-709/20](#), EU:C:2021:602, punto 81.

<sup>104</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 luglio 2021, *CG contro The Department for Communities in Northern Ireland*, [C-709/20](#), EU:C:2021:602, punto 93.

<sup>105</sup> Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 27 aprile 2023, *M.D. contro Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága*, [C-528/21](#), EU:C:2023:341.

<sup>106</sup> Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 27 aprile 2023, *M.D. contro Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága*, [C-528/21](#), EU:C:2023:341, punto 58.

<sup>107</sup> Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 27 aprile 2023, *M.D. contro Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága*, [C-528/21](#), EU:C:2023:341, punto 57.

d'ingresso e di soggiorno determini che la compagna e il figlio minorenni, cittadini dell'UE, siano, di fatto, privati del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti che essi traggono dal loro status di cittadini dell'UE. Ciò avverrebbe se tra tale cittadino di un paese terzo e il cittadino dell'UE, suo familiare, sussistesse *un rapporto di dipendenza* tale da far sì che quest'ultimo sia costretto a seguire il cittadino del paese terzo e a lasciare il territorio dell'UE, considerato nel suo insieme<sup>108</sup>. La Corte ha inoltre ricordato che gli Stati membri possono invocare un'eccezione per motivi di ordine pubblico o di sicurezza pubblica al fine di limitare il diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE, qualora l'interessato costituisca una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica o nazionale. La Corte ha quindi concluso che il diritto dell'Unione osta a che uno Stato membro adotti una decisione di divieto d'ingresso nell'UE nei confronti di un cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino statico dell'UE (un cittadino di tale Stato membro che non ha mai esercitato la propria libertà di circolazione), senza aver esaminato se esista, tra tali persone, un rapporto di dipendenza che costringa, di fatto, detto cittadino dell'UE a lasciare l'UE e, in caso affermativo, se i motivi per i quali siffatta decisione è stata adottata giustifichino una deroga al diritto di soggiorno derivato di detto cittadino di un paese terzo<sup>109</sup>.

Nella causa *E.K. contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*<sup>110</sup>, la Corte ha confermato che un cittadino di un paese terzo titolare di un diritto di soggiorno ai sensi dell'articolo 20 TFUE in qualità di familiare di un cittadino statico dell'Unione può acquisire lo status di soggiornante di lungo periodo ai sensi della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo ("direttiva sui soggiornanti di lungo periodo"), qualora l'interessato soddisfi le condizioni previste dal diritto dell'Unione. In primo luogo, la Corte conferma che la direttiva sui soggiornanti di lungo periodo esclude dal suo ambito di applicazione i cittadini di paesi terzi che soggiornano unicamente per motivi di carattere temporaneo<sup>111</sup>. Secondo la Corte tuttavia non si può ritenere che il soggiorno effettuato dal cittadino di un paese terzo nel territorio di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 20 TFUE costituisca un soggiorno "unicamente per motivi di carattere temporaneo", ai sensi della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo. Di fatto, il diritto di soggiorno del cittadino di un paese terzo ai sensi dell'articolo 20 TFUE è giustificato dal fatto che un siffatto soggiorno è necessario affinché il cittadino dell'UE possa godere, in maniera effettiva, del contenuto essenziale dei diritti conferiti da tale status fintantoché perdura la relazione di dipendenza con detto cittadino di un paese terzo. Una siffatta relazione di dipendenza non è, in linea di principio, destinata ad essere di

---

<sup>108</sup> Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 27 aprile 2023, *M.D. contro Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága*, [C-528/21](#), EU:C:2023:341, punto 59.

<sup>109</sup> Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 27 aprile 2023, *M.D. contro Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága*, [C-528/21](#), EU:C:2023:341, punto 70.

<sup>110</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 7 settembre 2022, *E.K. contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, [C-624/20](#), EU:C:2022:639.

<sup>111</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 7 settembre 2022, *E.K. contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, [C-624/20](#), EU:C:2022:639, punto 42.

breve durata, ma può estendersi ad un periodo considerevole<sup>112</sup>. In secondo luogo, la Corte conclude che un cittadino di un paese terzo titolare di un diritto di soggiorno ai sensi dell'articolo 20 TFUE in qualità di familiare di un cittadino statico dell'UE deve soddisfare le condizioni previste da suddetta direttiva (riguardanti durata del soggiorno, risorse sufficienti e assicurazione malattia, nonché la prova dell'integrazione nello Stato membro, se richiesta da quest'ultimo) al fine di acquisire lo status di soggiornante di lungo periodo<sup>113</sup>.

La causa *X contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*<sup>114</sup>, riguarda un cittadino dei Paesi Bassi minorenne, nato in Thailandia, Stato di cui sua madre ha la cittadinanza, e vissuto in tale paese tutta la sua vita. Non esiste alcun contatto tra il padre cittadino dei Paesi Bassi e il minore, e la madre ne ha l'affidamento esclusivo. La Corte ha dovuto interpretare l'applicazione dell'articolo 20 TFUE nei casi in cui il minore cittadino dell'UE non abbia mai vissuto nell'UE. La Corte ha confermato che l'articolo 20 TFUE non esclude che il genitore, cittadino di un paese terzo, di un figlio minorenne, cittadino dell'UE e che sin dalla nascita non abbia mai soggiornato nel territorio dell'UE, possa godere di un diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE, purché:

- esista il necessario rapporto di dipendenza tra il minore e il genitore, come stabilito dalla giurisprudenza consolidata;
- sia accertato che il figlio entrerà e soggiognerà nel territorio dello Stato membro di cui possiede la cittadinanza in compagnia del genitore<sup>115</sup>.

In secondo luogo, la Corte ha ritenuto che uno Stato membro che abbia ricevuto una domanda di diritto di soggiorno derivato presentata da un cittadino di un paese terzo il cui figlio minorenne, cittadino dell'UE che non abbia mai soggiornato nell'Unione, è da lui dipendente, non può respingerla in base al rilievo che il trasferimento verso lo Stato membro di cittadinanza del minore, in conseguenza dell'esercizio da parte del figlio dei suoi diritti in quanto cittadino dell'UE, non è nell'interesse, reale o plausibile, del figlio stesso<sup>116</sup>. Infine, per valutare se un figlio minorenne, cittadino dell'UE, sia dipendente dal genitore, cittadino di un paese terzo, lo Stato membro interessato è tenuto a prendere in considerazione l'insieme delle circostanze pertinenti<sup>117</sup>.

---

<sup>112</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 7 settembre 2022, *E.K. contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, [C-624/20](#), EU:C:2022:639, punto 41.

<sup>113</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 7 settembre 2022, *E.K. contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, [C-624/20](#), EU:C:2022:639, punto 49.

<sup>114</sup> Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 22 giugno 2023, *X contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, [C-459/20](#), EU:C:2023:499.

<sup>115</sup> Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 22 giugno 2023, *X contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, [C-459/20](#), EU:C:2023:499, punto 38.

<sup>116</sup> Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 22 giugno 2023, *X contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, [C-459/20](#), EU:C:2023:499, punto 45.

<sup>117</sup> Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 22 giugno 2023, *X contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, [C-459/20](#), EU:C:2023:499, punto 61.

Infine, le cause riunite *Subdelegación del Gobierno en Toledo contro XU e QP*<sup>118</sup> riguardavano anche il diritto di soggiorno, sulla base dell'articolo 20 TFUE, di cittadini di paesi terzi familiari di un cittadino dell'UE che non ha esercitato la sua libertà di circolazione. I familiari cittadini di paesi terzi interessati erano, rispettivamente, il figlio minorenni del coniuge di un cittadino dell'UE e il coniuge di un cittadino dell'UE. Inoltre i nuclei familiari interessati comprendevano minori cittadini dell'UE: il fratello del figlio minorenni del coniuge e la figlia del coniuge.

La Corte ha ricordato che l'articolo 20 TFUE riconosce un diritto di soggiorno derivato ai familiari cittadini di paesi terzi di un cittadino dell'UE che non ha esercitato la libertà di circolazione, qualora sussista un rapporto di dipendenza tra detti familiari e il cittadino dell'UE tale da far sì che, in caso di diniego della concessione di un diritto di soggiorno derivato a detto familiare cittadino di un paese terzo, il cittadino dell'UE sia costretto a seguire il cittadino del paese terzo e a lasciare il territorio dell'UE, considerato nel suo insieme<sup>119</sup>.

La Corte ha ritenuto che esista una presunzione relativa che sussista un rapporto di dipendenza nei confronti di un minore cittadino dell'UE che non abbia esercitato il suo diritto di libera circolazione nella seguente situazione: se il genitore cittadino di un paese terzo coabita stabilmente con l'altro genitore, che è un cittadino dell'UE, condividendo l'affidamento nonché l'onere giuridico, affettivo e finanziario di tale minore. Il rapporto di dipendenza può essere presunto, indipendentemente dal fatto che l'altro genitore disponga di un diritto incondizionato di soggiornare nello Stato membro di cui ha la cittadinanza<sup>120</sup>.

Inoltre la Corte ha esaminato la situazione di un fratello minorenni cittadino di un paese terzo di un minorenni cittadino dell'UE il cui genitore affidatario di un paese terzo può beneficiare di un diritto di soggiorno ai sensi dell'articolo 20 TFUE. La Corte ha concluso che un rapporto di dipendenza, di natura tale da giustificare la concessione di un diritto di soggiorno derivato a favore del figlio minorenni cittadino di un paese terzo del coniuge, a sua volta cittadino di un paese terzo, di un cittadino dell'UE che non ha mai esercitato la sua libertà di circolazione sussiste qualora i) dall'unione tra tale cittadino dell'UE e il coniuge cittadino di un paese terzo sia nato un figlio, cittadino dell'UE che non abbia mai esercitato la sua libertà di circolazione, e ii) quest'ultimo si vedrebbe costretto a lasciare il territorio dell'Unione, considerato nel suo insieme, ove il figlio minorenni, cittadino di un paese terzo, fosse obbligato a lasciare il territorio dello Stato membro di cui trattasi. Infatti, in una situazione del genere, il genitore affidatario cittadino di un paese terzo

---

<sup>118</sup> Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 5 maggio 2022, *Subdelegación del Gobierno en Toledo contro XU e QP*, [cause riunite C-451/19 e C-532/19](#), EU:C:2022:354.

<sup>119</sup> Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 5 maggio 2022, *Subdelegación del Gobierno en Toledo contro XU e QP*, [cause riunite C-451/19 e C-532/19](#), EU:C:2022:354, punti da 45 a 47.

<sup>120</sup> Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 5 maggio 2022, *Subdelegación del Gobierno en Toledo contro XU e QP*, [cause riunite C-451/19 e C-532/19](#), EU:C:2022:354, punto 69.

potrebbe essere costretto ad accompagnare il fratello minore cittadino di un paese terzo. Ciò, a sua volta, potrebbe costringere altresì l'altro figlio, cittadino dell'UE, a lasciare tale territorio<sup>121</sup>.

## 5.5. Altre cause in materia di diritti di libera circolazione

La sentenza *WS contro Bundesrepublik Deutschland*<sup>122</sup> riguardava un cittadino tedesco che era stato oggetto di un avviso dell'Interpol. In tali casi, se la persona si trova in uno Stato membro dell'Interpol, tale Stato deve procedere all'arresto provvisorio della persona o limitarne gli spostamenti. Prima dell'avviso, la Germania aveva avviato indagini nei confronti di tale cittadino riguardanti gli stessi fatti e aveva archiviato il procedimento. La Germania ha informato l'Interpol che riteneva applicabile il principio del *ne bis in idem* nel caso di specie. Il principio del *ne bis in idem* prevede che una persona giudicata con sentenza definitiva non possa essere nuovamente perseguita per lo stesso reato. Il cittadino tedesco ha successivamente promosso un ricorso diretto ad ottenere un'ordinanza giudiziaria che ingiungesse alla Repubblica federale di Germania di adottare tutte le misure necessarie ai fini del ritiro dell'avviso. Il cittadino si è avvalso, tra l'altro, dei suoi diritti di libera circolazione, in quanto non poteva recarsi in alcuno Stato parte dell'accordo di Schengen o in alcuno Stato membro senza rischiare l'arresto.

La Corte ha quindi esaminato se l'articolo 21 TFUE, relativo alla libera circolazione delle persone, unitamente alle disposizioni del diritto dell'Unione relative al principio del *ne bis in idem*, osti all'arresto provvisorio della persona che si trova in una situazione del genere.

La Corte ha dichiarato che, sebbene un arresto provvisorio costituisca una restrizione dei diritti alla libera circolazione<sup>123</sup>, esso è giustificato dall'obiettivo legittimo di evitare l'impunità laddove l'applicabilità del principio del *ne bis in idem* sia incerta. Per contro, l'assoggettamento della persona a un arresto provvisorio o a una custodia cautelare è escluso qualora una decisione giudiziaria definitiva accerti l'applicazione del principio del *ne bis in idem*.

Nella causa *Staatsanwaltschaft Heilbronn contro ZW*<sup>124</sup>, la Corte si è occupata di una questione riguardante cittadini rumeni che hanno trasferito la residenza del figlio dalla Germania alla Romania senza la necessaria autorizzazione di un curatore designato dal governo e titolare del diritto di fissare il luogo di residenza di tale minore. Le questioni sottoposte alla Corte riguardavano norme di diritto penale tedesco che prevedono un trattamento diverso in funzione del fatto che il minore sia trattenuto, dal genitore, nel territorio tedesco o al di fuori di esso (anche in un altro Stato membro): solo in quest'ultimo caso tale comportamento sarebbe passibile di sanzioni

---

<sup>121</sup> Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 5 maggio 2022, *Subdelegación del Gobierno en Toledo contro XU e QP*, [cause riunite C-451/19 e C-532/19](#), EU:C:2022:354, punti da 83 a 86.

<sup>122</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 12 maggio 2021, *WS contro Bundesrepublik Deutschland*, [C-505/19](#), EU: C:2021:376.

<sup>123</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 12 maggio 2021, *WS contro Bundesrepublik Deutschland*, [C-505/19](#), EU:C:2021:376, punti da 84 a 86.

<sup>124</sup> Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 19 novembre 2020, *Staatsanwaltschaft Heilbronn contro ZW*, [C-454/19](#), EU:C:2020:947.

penali anche in assenza di ricorso alla forza, alla minaccia di un grave danno o all'inganno<sup>125</sup>. La Corte ha sottolineato che i cittadini dell'UE non tedeschi residenti in Germania, più che i cittadini tedeschi, hanno la possibilità di trasferire o mandare il proprio figlio in un altro Stato membro e ivi trattenerlo. Tale disparità di trattamento può pertanto pregiudicare, e persino limitare, la libera circolazione dei cittadini dell'UE. Sebbene la tutela del minore rappresenti un interesse legittimo che giustifica, in linea di principio, una restrizione alla libertà di circolazione, si è ritenuto che la disposizione nazionale di cui trattasi ecceda quanto necessario per conseguire tale obiettivo legittimo. La Corte ha fatto riferimento in particolare alla normativa dell'UE sulla cooperazione giudiziaria in materia di sottrazione internazionale di minori<sup>126</sup>. La Corte ha concluso che l'articolo 21 TFUE, relativo alla libera circolazione delle persone, osta a una disposizione come quella in discussione nella causa.

La causa *Ligue des droits humains*<sup>127</sup> ha fornito importanti chiarimenti sull'interpretazione della direttiva PNR (dati del codice di prenotazione) e sulle questioni relative alla protezione dei dati. Ha altresì chiarito le modalità per l'uso dei dati del codice di prenotazione sui voli intra-UE.

La direttiva PNR prevede il trattamento sistematico di una quantità rilevante di dati del codice di prenotazione (PNR) relativi ai passeggeri aerei di voli extra-UE che entrano nell'UE o escono dall'UE, ai fini della lotta contro i reati di terrorismo e i reati gravi. Inoltre l'articolo 2 di tale direttiva offre agli Stati membri la possibilità di applicarla anche ai voli intra-UE.

Nell'ambito di un ricorso di annullamento dinanzi alla *Cour constitutionnelle* (Corte costituzionale del Belgio) avverso la legge belga che ha trasposto nel diritto interno la direttiva PNR<sup>128</sup> e la direttiva API<sup>129</sup>, la Corte costituzionale belga ha sottoposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea dieci questioni pregiudiziali vertenti, tra l'altro, sulla validità della direttiva PNR e sulla compatibilità del diritto belga con il diritto dell'Unione.

La Corte ha concluso che l'esame delle questioni pregiudiziali non ha rivelato alcun elemento tale da inficiare la validità di detta direttiva<sup>130</sup>.

Tra le altre questioni, la Corte ha inoltre fornito chiarimenti sulla possibile applicazione del sistema istituito dalla direttiva PNR, ai fini della lotta contro i reati di terrorismo e i reati gravi, ai voli

---

<sup>125</sup> Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 19 novembre 2020, *Staatsanwaltschaft Heilbronn contro ZW*, [C-454/19](#), EU:C:2020:947, punti 31 e 32.

<sup>126</sup> Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 19 novembre 2020, *Staatsanwaltschaft Heilbronn contro ZW*, [C-454/19](#), EU:C:2020:947, punti 40 e 50.

<sup>127</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 21 giugno 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491.

<sup>128</sup> Direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi (*GU L 119 del 4.5.2016, pag. 132*).

<sup>129</sup> Direttiva 2004/82/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate (*GU L 261 del 6.8.2004, pag. 24*).

<sup>130</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 21 giugno 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, punti 227 e 228.



intra-UE e ad altri mezzi di trasporto passeggeri nell'UE. A tal riguardo, la Corte ha dichiarato che il diritto dell'Unione osta a una normativa nazionale che prevede, in assenza di una minaccia terroristica reale e attuale o prevedibile alla quale sia confrontato lo Stato membro interessato, un sistema di trasferimento, da parte dei vettori aerei e degli operatori di viaggio, e di trattamento, da parte delle autorità competenti, dei dati PNR di tutti i voli intra-UE e dei trasporti effettuati con altri mezzi all'interno dell'Unione, provenienti da o diretti verso tale Stato membro o ancora in transito in esso, al fine di lottare contro i reati di terrorismo e i reati gravi<sup>131</sup>.

In una situazione del genere, l'applicazione del sistema istituito dalla direttiva PNR deve essere limitata al trasferimento e al trattamento dei dati PNR dei voli e/o dei trasporti relativi, in particolare, a determinati collegamenti o modalità di viaggio o ancora a determinati aeroporti, stazioni o porti marittimi per i quali esistano indicazioni che giustificano tale applicazione. Spetta allo Stato membro interessato selezionare i voli intra-UE e/o i trasporti effettuati con altri mezzi all'interno dell'Unione per i quali esistono siffatte indicazioni e riesaminare regolarmente detta applicazione in base all'evoluzione delle condizioni che hanno giustificato la loro selezione, al fine di garantire che l'applicazione di detto sistema a tali voli e/o a tali trasporti sia sempre limitata allo stretto necessario<sup>132</sup>.

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

Nel periodo oggetto della presente relazione, la Corte ha emesso due sentenze fondamentali relative all'iniziativa dei cittadini europei.

Nella sentenza *Romania contro Commissione*<sup>133</sup>, la Corte affronta esplicitamente, per la prima volta, la questione relativa all'eventuale impugnabilità di una decisione della Commissione di registrazione di un'iniziativa dei cittadini europei. Ha inoltre precisato, da un lato, le caratteristiche del controllo esercitato dalla Commissione ai fini dell'adozione di una siffatta decisione e, dall'altro, la natura del controllo di legittimità di tale decisione da parte della Corte. Il 18 giugno 2013 è stata presentata alla Commissione europea la richiesta di registrazione dell'iniziativa dei cittadini europei dal titolo "Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali". Con decisione del 25 luglio 2013<sup>134</sup>, la Commissione ha respinto la domanda di registrazione dell'iniziativa controversa con la motivazione che essa esulava manifestamente dalla sua competenza a presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione

---

<sup>131</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 21 giugno 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, punti 270 e 291.

<sup>132</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 21 giugno 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, punti da 270 a 291.

<sup>133</sup> Sentenza del Tribunale (Decima Sezione) del 10 novembre 2021, *Romania contro Commissione europea*, (T-495/19, oggetto di impugnazione, EU:T:2021:781).

<sup>134</sup> Decisione C(2013) 4975 final della Commissione, del 25 luglio 2013, recante rifiuto di registrare la proposta di iniziativa dei cittadini dal titolo "Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali".

dei trattati. Il ricorso di annullamento proposto avverso tale decisione è stato respinto dal Tribunale<sup>135</sup>. In sede di impugnazione, la Corte ha annullato la sentenza del Tribunale e la decisione del 25 luglio 2013<sup>136</sup>. Il 30 aprile 2019 la Commissione ha adottato una nuova decisione con la quale ha proceduto alla registrazione dell'iniziativa controversa<sup>137</sup>. La Romania ha proposto un ricorso di annullamento contro tale decisione. Il Tribunale ha respinto il ricorso della Romania. La causa è attualmente oggetto di impugnazione (C-54/22).

Nella causa ***Minority SafePack contro Commissione europea***<sup>138</sup>, gli organizzatori di iniziative dei cittadini europei hanno proposto un ricorso di annullamento contro la comunicazione C(2021) 171 della Commissione dinanzi al Tribunale. La comunicazione è stata adottata in risposta al successo dell'iniziativa dei cittadini europei "Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe". Nella sua sentenza del 9 novembre 2022 il Tribunale ha dichiarato che la Commissione ha rispettato il suo obbligo di motivazione nel ritenere che non fosse necessaria alcuna iniziativa legislativa aggiuntiva per raggiungere gli obiettivi perseguiti dall'iniziativa, tenuto conto delle azioni già intraprese dalle istituzioni dell'Unione nei settori coperti dall'iniziativa e del monitoraggio della loro attuazione da parte della Commissione. Il 21 gennaio 2023 gli organizzatori hanno impugnato tale sentenza dinanzi alla Corte di giustizia (causa C-26/23 P).

---

<sup>135</sup> Sentenza del 10 maggio 2016, *Izsák e Dabis contro Commissione* (T-529/13, EU:T:2016:282).

<sup>136</sup> Sentenza del 7 marzo 2019, *Izsák e Dabis contro Commissione* (C-420/16 P, EU:C:2019:177).

<sup>137</sup> Decisione (UE) 2019/721 della Commissione, del 30 aprile 2019, sulla proposta d'iniziativa dei cittadini dal titolo "Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali" (*GU 2019 L 122 del 10.5.2019, pag. 55*).

<sup>138</sup> Sentenza del Tribunale (Ottava Sezione) del 9 novembre 2022, *Citizens' Committee of the European Citizens' Initiative "Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe" contro Commissione europea*, [T-158/21](#), oggetto di impugnazione, EU:T:2022:696.