



Bruxelles, 15.12.2020  
COM(2020) 731 final

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

**A NORMA DELL'ARTICOLO 25 DEL TFUE  
Sui progressi verso l'effettiva cittadinanza dell'UE  
2016-2020**

## 1. INTRODUZIONE

L'articolo 25 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che, ogni tre anni, la Commissione presenti al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale una relazione in merito all'applicazione delle disposizioni (parte seconda del trattato) sulla non discriminazione e sulla cittadinanza dell'Unione<sup>1</sup>. La presente relazione, la nona presentata a norma dell'articolo 25 del TFUE, verte sul periodo compreso fra il 1° luglio 2016 e il 30 giugno 2020.

La presente relazione riesamina le disposizioni della parte II del TFUE riguardanti: i) la cittadinanza dell'Unione, ii) il divieto di discriminazione; iii) la libertà di circolazione e di soggiorno nel territorio degli Stati membri; iv) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza; v) il diritto alla protezione consolare; vi) il diritto di petizione al Parlamento europeo; e vii) il diritto di presentare denunce al Mediatore. La presente relazione accompagna la relazione sulla cittadinanza dell'Unione "Responsabilizzare i cittadini e tutelare i loro diritti in tempi difficili".

## 2. NON DISCRIMINAZIONE EFFETTUATA IN BASE ALLA NAZIONALITÀ (ARTICOLO 18 DEL TFUE)

L'articolo 18 del TFUE<sup>2</sup> vieta la discriminazione in base alla nazionalità nell'ambito di applicazione dei trattati<sup>3</sup>.

Nel periodo oggetto della presente relazione, la Corte di giustizia dell'Unione europea (la "Corte") ha pronunciato quattro sentenze fondamentali riguardanti il divieto di discriminazione dei cittadini dell'Unione europea in base alla nazionalità negli ambiti dell'estradizione e dello sport.

### 2.1. Divieto di discriminazione per motivi di cittadinanza ed estradizione dei cittadini mobili dell'UE

Le tre sentenze della Corte riguardanti il divieto di discriminazione in base alla nazionalità e l'estradizione verso un paese terzo di cittadini dell'UE residenti in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza sono state pronunciate nelle cause *Petruhhin*<sup>4</sup>, *Pisciotti*<sup>5</sup> e *Raugevicius*<sup>6</sup>. Ciascuna di tali cause verteva sull'interazione tra le norme nazionali che ostano all'estradizione dei cittadini dello Stato membro ospitante e il principio dell'UE di non discriminazione dei cittadini dell'Unione in base alla nazionalità (articolo 18 del TFUE).

---

<sup>1</sup> Le relazioni annuali sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea contengono aggiornamenti sui progressi in materia di diritti di cittadinanza dell'Unione.

<sup>2</sup> Cfr. anche l'articolo 21, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali.

<sup>3</sup> Tale disposizione non pregiudica le disposizioni particolari contenute nei trattati.

<sup>4</sup> Causa C-182/15, *Aleksei Petruhhin contro Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra*.

<sup>5</sup> Causa C-191/16, *Romano Pisciotti contro Bundesrepublik Deutschland*.

<sup>6</sup> Causa C-247/17, *Oikeusministeriö contro Denis Raugevicius*.

Tanto la causa *Petruhhin* quanto la causa *Pisciotti* riguardavano l'estradizione di cittadini mobili dell'UE ai fini dell'esercizio di un'azione penale, mentre la causa *Raugevicius* verteva sull'estradizione di cittadini mobili dell'UE finalizzata all'esecuzione di una condanna penale pronunciata da un giudice di un paese non facente parte dell'Unione europea.

Le principali constatazioni della Corte relative alle cause in questione possono essere sintetizzate come segue. In primo luogo, la Corte ha statuito che, sebbene le norme in materia di estradizione rientrino nella competenza degli Stati membri in assenza di convenzioni internazionali tra l'Unione e un paese terzo, nelle situazioni contemplate dal diritto dell'Unione, e nel rispetto di quest'ultimo, gli Stati membri sono tenuti ad applicare le rispettive norme nazionali in materia di estradizione<sup>7</sup>. Ciò si verifica, secondo la Corte, quando un cittadino dell'UE si è avvalso del diritto di libera circolazione (in forza dell'articolo 21 del TFUE) e le norme nazionali in materia di estradizione potrebbero comportare discriminazioni a carico dei cittadini dell'UE fondate sulla nazionalità (ai sensi dell'articolo 18 del TFUE)<sup>8</sup>.

In secondo luogo, la Corte ha valutato se le norme (inter)nazionali degli Stati membri che ostano all'estradizione dei *soli* cittadini nazionali fossero incompatibili con il principio di non discriminazione sancito dall'articolo 18 del TFUE. La Corte rileva che tali norme sull'estradizione introducono una differenza di trattamento a seconda della nazionalità del cittadino dell'UE e si traducono in una restrizione della libertà di circolazione<sup>9</sup>. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, una simile restrizione potrebbe essere giustificata solo "se è basata su considerazioni oggettive e se è proporzionata all'obiettivo legittimamente perseguito dalla normativa nazionale"<sup>10</sup>. Sebbene la Corte riconosca che l'obiettivo della "cooperazione penale internazionale" e quello di evitare il rischio di impunità siano legittimi<sup>11</sup>, detta normativa nazionale deve anche soddisfare il requisito di proporzionalità.

A tale proposito, nella sentenza *Petruhhin*, la Corte ha ritenuto che nel valutare l'accoglimento di una richiesta di estradizione lo Stato membro debba prendere in considerazione misure alternative meno lesive per l'esercizio delle libertà fondamentali<sup>12</sup>. In virtù del principio di leale cooperazione dell'UE (articolo 4, paragrafo 3, del TUE) e del diritto derivato dell'UE in materia di cooperazione penale (più in particolare il mandato d'arresto europeo), la Corte è pervenuta alla seguente conclusione. Prima di estradare un cittadino mobile dell'UE, uno Stato membro deve scambiare informazioni con lo Stato membro di cittadinanza al fine di fornire a quest'ultimo, "purché [eserciti una competenza extraterritoriale] in base al (...) diritto nazionale", l'opportunità di perseguire tale cittadino per

---

<sup>7</sup> Cfr. la causa C-182/15 *Petruhhin*, punti 26 e 27.

<sup>8</sup> Causa C-182/15 *Petruhhin*, punti da 29 a 31; causa C-191/16 *Pisciotti*, punti da 31 a 35 e da 37 a 42; causa C-247/17 *Raugevicius*, punti 27 e 28.

<sup>9</sup> Causa C-182/15 *Petruhhin*, punti da 32 a 33; causa C-191/16 *Pisciotti*, punti da 43 a 45; causa C-247/17 *Raugevicius*, punto 30.

<sup>10</sup> Causa C-182/15 *Petruhhin*, punti 34 e 38; causa C-191/16 *Pisciotti*, punto 46; causa C-247/17 *Raugevicius*, punto 31.

<sup>11</sup> Cfr. la causa C-182/15 *Petruhhin*, punti da 35 a 37.

<sup>12</sup> Cfr. la causa C-182/15 *Petruhhin*, punti da 38 a 41.

reati commessi all'estero<sup>13</sup>. Nella sentenza *Pisciotti* la Corte ha tuttavia chiarito che, nell'ipotesi in cui lo Stato membro di cittadinanza fosse stato adeguatamente informato, ma avesse comunque deciso di non avviare un'azione penale nei confronti del proprio cittadino per reati commessi al di fuori del proprio territorio, il diritto dell'Unione non osterebbe all'extradizione di tale cittadino verso un paese terzo da parte dello Stato membro "ospitante"<sup>14</sup>.

In terzo luogo la Corte afferma, nella sentenza *Raugevicius*, che il contrasto tra l'obiettivo di evitare il rischio di impunità dei reati commessi e le restrizioni a una libertà fondamentale, da un lato, e la conseguente necessità di esaminare misure alternative, dall'altro, sussiste anche nel caso di (richieste) di estradizione finalizzate all'esecuzione di una pena (straniera)<sup>15</sup>. Sebbene il principio del *ne bis in idem* osti all'avvio di azioni penali da parte dello Stato membro di cittadinanza nei confronti del cittadino mobile dell'UE interessato, gli strumenti internazionali e la normativa di alcuni Stati membri prevedono misure alternative (ad esempio la possibilità di scontare nello Stato membro di cittadinanza le pene inflitte da organi giurisdizionali stranieri)<sup>16</sup>. Secondo la Corte, tali modalità alternative potevano pertanto essere considerate applicabili al cittadino mobile dell'UE interessato (nonostante le restrizioni fondate sulla cittadinanza)<sup>17</sup>.

## **2.2. Divieto di discriminazione fondata sulla cittadinanza nello sport dilettantistico**

L'altra importante sentenza resa dalla Corte nel periodo oggetto della presente relazione, *TopFit*<sup>18</sup>, ha esaminato la questione del divieto di discriminazione dei cittadini (mobili) dell'UE in base alla cittadinanza nel settore dello sport dilettantistico<sup>19</sup>.

Il signor Biffi è un cittadino italiano residente in Germania che pratica a livello amatoriale la corsa nella categoria senior. È membro della TopFit, un'associazione sportiva affiliata alla Federazione nazionale tedesca di atletica leggera (Deutscher Leichtathletikverband, in prosieguo "DLV"). Nel 2015 la modifica del regolamento del DLV ha comportato l'esclusione dei cittadini mobili dell'Unione residenti in Germania, come il sig. Biffi, dalla possibilità di essere selezionati per partecipare ai campionati nazionali o ne ha ammesso la partecipazione unicamente "come esterni" o "senza valutazione". Tale circostanza ha impedito loro di accedere alla finale e di competere per il titolo di campione nazionale, pur soddisfacendo tutte le altre condizioni richieste per partecipare ai campionati di atletica.

La risposta della Corte alla domanda di pronuncia pregiudiziale si è basata su quattro osservazioni. In primo luogo, rinviando alla sua recente sentenza *Raugevicius*, la Corte ha osservato che "la situazione di un cittadino dell'Unione che si sia avvalso della propria libertà

---

<sup>13</sup> Causa C-182/15 *Petruhhin*, punti da 42 a 48.

<sup>14</sup> Cfr. la causa C-191/16 *Pisciotti*, punti da 50 a 56.

<sup>15</sup> Cfr. la causa C-247/17 *Raugevicius*, punti da 32 a 40.

<sup>16</sup> Causa C-247/17 *Raugevicius*, punti da 36 a 38.

<sup>17</sup> Causa C-247/17 *Raugevicius*, punti da 41 a 48.

<sup>18</sup> CGUE, 13 giugno 2019, causa C-22/18 *TopFit e.V. e Daniele Biffi contro Deutscher Leichtathletikverband e.V.*, ECLI:EU:C:2019:497.

<sup>19</sup> La discriminazione fondata sulla cittadinanza nello sport professionistico rientra nell'ambito dell'articolo 45 del TFUE.

di circolazione rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 18 TFUE" anche nel settore dello sport dilettantistico<sup>20</sup>. In secondo luogo, la libertà fondamentale della libera circolazione delle persone, enunciata nell'articolo 21 TFUE, era volta, tra l'altro, a favorire "la progressiva integrazione del cittadino dell'Unione interessato nella società dello Stato membro ospitante" e la partecipazione allo sport dilettantistico è una parte importante di tale processo di inclusione<sup>21</sup>. In terzo luogo, con riferimento alla precedente giurisprudenza dell'UE, la Corte ha osservato che le disposizioni delle federazioni (sportive) nazionali sono parimenti subordinate al diritto dell'UE, inclusi i trattati<sup>22</sup>. In quarto luogo, l'applicabilità degli articoli 18 e 21 del TFUE alle norme delle federazioni sportive nazionali implica, tra l'altro, che le norme delle federazioni nazionali che possono costituire una restrizione di una libertà fondamentale sono incompatibili con il diritto dell'UE, a meno che non siano giustificate "da considerazioni oggettive e proporzionate all'obiettivo legittimamente perseguito"<sup>23</sup>.

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

#### **3.1. Introduzione**

L'articolo 19 del TFUE stabilisce che l'UE può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali<sup>24</sup>.

A marzo 2019 la Commissione europea ha pubblicato la relazione annuale sulla parità tra donne e uomini, nella quale si conclude che persino nell'UE, dove l'uguaglianza di genere incondizionata è garantita dalla legge, la parità tra donne e uomini non è ancora una realtà tangibile<sup>25</sup>.

Dopo la pubblicazione, nel dicembre 2015, dell'elenco di azioni per far progredire l'uguaglianza delle persone LGBTI, comprendente le attività prospettate dalla Commissione in diversi settori strategici nel periodo 2016-2019<sup>26</sup>, nel febbraio 2017 la Commissione ha pubblicato la prima relazione annuale sull'elenco di azioni per far progredire l'uguaglianza delle persone LGBTI, relativa al 2016. La seconda e la terza relazione sono state pubblicate rispettivamente nel 2018 e nel 2019 e nel maggio 2020 è stata pubblicata la relazione finale, riguardante le misure adottate nel corso del 2019<sup>27</sup>.

---

<sup>20</sup> Causa C-22/18 *TopFit*, punti da 29 a 30.

<sup>21</sup> Causa C-22/18 *TopFit*, punti da 31 a 34.

<sup>22</sup> Causa C-22/18 *TopFit*, punti da 36 a 40.

<sup>23</sup> Causa C-22/18 *TopFit*, punti da 42 a 48.

<sup>24</sup> Cfr. anche l'articolo 21, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali.

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid\\_development\\_cooperation\\_fundamental\\_rights/annual\\_report\\_ge\\_2019\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en_1.pdf)

<sup>26</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/list-actions-advance-lgbti-equality\\_en#documents](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/list-actions-advance-lgbti-equality_en#documents)

<sup>27</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report\\_list\\_of\\_actions\\_2015-19.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report_list_of_actions_2015-19.pdf)

Nel novembre 2018 la Commissione ha redatto documenti conclusivi basati sulle discussioni svolte nell'ambito delle sessioni di approfondimento sull'antiziganismo e sull'afrofobia tenute dal gruppo ad alto livello dell'UE sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza in occasione della sua quarta riunione del 5 dicembre 2017<sup>28</sup>. Ha inoltre elaborato una nota di orientamento sull'applicazione pratica della decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale<sup>29</sup>.

Nel dicembre 2018 la Commissione europea ha pubblicato una valutazione del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020<sup>30</sup>. Nella valutazione sono stati presi in esame il quadro dell'Unione e le relative modalità di mobilitazione degli altri strumenti politici, finanziari e giuridici europei per l'inclusione dei Rom. La Commissione ha inoltre pubblicato, nel settembre 2019, una relazione incentrata sull'attuazione a livello nazionale delle misure di inclusione dei Rom<sup>31</sup>.

Nel maggio 2019 la Commissione ha varato la campagna #EuvsDiscrimination<sup>32</sup>, in corso fino a dicembre 2020 e finalizzata a combattere le discriminazioni sul lavoro per motivi di età, sesso, disabilità, origine etnica o razziale, religione o convinzioni personali, od orientamento sessuale, vietate dalla legislazione dell'UE contro le discriminazioni<sup>33</sup>.

### **3.2. Evoluzione della giurisprudenza**

Per quanto riguarda la libertà di religione, occorre ricordare la sentenza della Corte del 22 gennaio 2019 nella causa *Cresco Investigation* (C-193 /17, EU:C:2019:43). La Corte ha constatato che una normativa nazionale in virtù della quale, da un lato, il Venerdì santo è un giorno festivo solo per i lavoratori appartenenti a talune chiese cristiane e, dall'altro, solo tali lavoratori hanno diritto, se chiamati a lavorare in tale giorno festivo, a un'indennità per giorno festivo istituisce una discriminazione diretta fondata sulla religione.

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

### **4.1. Introduzione**

L'articolo 20 del TFUE stabilisce che chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro dell'UE è anche cittadino dell'Unione. La cittadinanza dell'Unione è complementare alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce. Nonostante spetti a ciascuno Stato membro

---

<sup>28</sup> Relazione sull'antiziganismo: [https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=55652](https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55652); Relazione sull'afrofobia: [https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=55651](https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55651)

<sup>29</sup> [https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=55607](https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607)

<sup>30</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1544112037077&uri=CELEX:52018DC0785>

<sup>31</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0406&from=FR>

<sup>32</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1437&langId=it>

<sup>33</sup> Una sezione della campagna è incentrata in modo particolare sulle soluzioni ragionevoli per le persone con disabilità, in conformità della direttiva 2000/78/CE del Consiglio <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32000L0078>. Nel settembre 2020 è stata pubblicata una guida alle buone pratiche in materia di soluzioni ragionevoli per le persone con disabilità <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes>

definire i modi di acquisto e perdita della cittadinanza, nel rispetto del diritto dell'UE<sup>34</sup>, il riconoscimento della cittadinanza di uno Stato membro determina anche il riconoscimento della cittadinanza dell'UE e dei diritti che ne derivano, esercitabili in tutta l'UE. Di conseguenza, la Commissione ritiene che gli Stati membri dovrebbero utilizzare la prerogativa di concedere la cittadinanza in uno spirito di cooperazione leale, nel rispetto dei trattati.

La Commissione europea ha intrapreso una serie di azioni in materia di acquisto e di perdita della cittadinanza, più in particolare in merito alla questione dei programmi di "cittadinanza per investitori" nell'Unione europea, in virtù dei quali sono concessi diritti di cittadinanza a cittadini di paesi terzi in cambio di investimenti.

Nel gennaio 2019 la Commissione ha pubblicato una relazione sui "programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea"<sup>35</sup>, nella quale ha analizzato i programmi esistenti per l'ottenimento della cittadinanza di uno Stato membro dell'UE e del soggiorno nel medesimo per ragioni connesse a investimenti, evidenziando una serie di preoccupazioni e rischi che tali programmi presentano per l'UE.

A seguito di tale relazione, la Commissione ha istituito un "gruppo di esperti degli Stati membri sui programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori" al fine di i) esaminare i rischi specifici derivanti dai programmi di cittadinanza per investitori; ii) elaborare una serie comune di controlli di sicurezza entro la fine del 2019; e iii) affrontare gli aspetti della trasparenza e della buona governance per quanto riguarda l'attuazione sia dei programmi di cittadinanza sia di quelli di soggiorno<sup>36</sup>.

Nel periodo di riferimento, la Commissione ha trattato 98 denunce, quasi 1 400 lettere/domande di singoli cittadini, 48 interrogazioni e 10 petizioni presentate dal Parlamento europeo nell'ambito della cittadinanza dell'UE e dei diritti che ne discendono, principalmente in relazione a informazioni sulle implicazioni della Brexit per i diritti di cittadinanza dell'UE.

## 4.2. Evoluzione della giurisprudenza

Dal 2016 al 2019 la Corte ha trattato 29 cause riguardanti la cittadinanza dell'UE, tra cui cause relative alla discriminazione per motivi di cittadinanza, alla perdita dello status di cittadino dell'Unione a seguito della perdita della cittadinanza di uno Stato membro o ai diritti di soggiorno derivati dei cittadini di paesi terzi familiari di cittadini dell'UE<sup>37</sup>.

Nella sentenza *Tjebbes e a.*<sup>38</sup>, la Corte ha confermato la legittimità, in via di principio, dell'obiettivo di uno Stato membro di garantire l'esistenza di un legame effettivo tra lo Stato e

---

<sup>34</sup> Causa C-135/08 *Rottmann*.

<sup>35</sup> COM(2019) 12 final [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com\\_2019\\_12\\_final\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf)

<sup>36</sup> Cfr. [https://ec.europa.eu/info/investor-citizenship-schemes\\_en](https://ec.europa.eu/info/investor-citizenship-schemes_en)

<sup>37</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea (2020). Relazione annuale 2019: attività giudiziaria. Lussemburgo, febbraio 2020, pag. 161.

[https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-08/20201762\\_qdap20001itn\\_pdf.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-08/20201762_qdap20001itn_pdf.pdf)

<sup>38</sup> Causa C-221/17 *Tjebbes e a.*

i propri cittadini. Tale legittimità non esonera tuttavia gli Stati membri dall'obbligo di garantire (in casi specifici) che, in caso di perdita *ipso iure* della cittadinanza di uno Stato membro venga debitamente rispettato il principio di proporzionalità, qualora essa comporti la perdita dello status di cittadino dell'Unione e dei diritti ad esso correlati<sup>39</sup>.

Pertanto, a giudizio della Corte, il principio di proporzionalità esige che la normativa degli Stati membri che disciplina la perdita della cittadinanza preveda la possibilità di "un esame individuale delle conseguenze determinate da tale perdita [sulla situazione dell'interessato e dei suoi familiari] sotto il profilo del diritto dell'Unione"<sup>40</sup>. Inoltre se, a seguito di tale esame, la perdita dello status di cittadino dell'Unione (in conseguenza della perdita della cittadinanza di uno Stato membro) è giudicata incompatibile con il diritto dell'Unione, dovrebbe essere possibile riacquistare *ex tunc*<sup>41</sup> la cittadinanza.

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

### **5.1. Introduzione**

Ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera a), e dell'articolo 21 del TFUE, i cittadini dell'Unione hanno il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi<sup>42</sup>.

La maggioranza dei cittadini è a favore di tale diritto<sup>43</sup> e lo considera uno dei principali vantaggi dell'appartenenza all'UE<sup>44</sup>. Più della metà dei cittadini dell'UE sostiene inoltre di avere tratto beneficio dalla riduzione o dall'assenza di controlli alle frontiere in occasione dei viaggi all'estero<sup>45</sup>. La maggioranza degli europei afferma che la libera circolazione di persone, beni e servizi all'interno dell'Unione europea ne rappresenta il risultato più positivo<sup>46</sup>. Da un'indagine condotta nella primavera 2020 è emerso che l'83 % dei cittadini dell'UE è concorde nel sostenere che la libera circolazione dei cittadini dell'UE all'interno dell'Unione abbia apportato un vantaggio complessivo all'economia del proprio paese<sup>47</sup>.

Nel 2018, più di 16 milioni di cittadini dell'Unione vivevano o lavoravano in un paese dell'UE diverso da quello di cui hanno la cittadinanza. Un numero molto maggiore di cittadini

---

<sup>39</sup> C-221/17 *Tjebbes e a.*, punto 40.

<sup>40</sup> C-221/17 *Tjebbes e a.*, punto 41.

<sup>41</sup> C-221/17 *Tjebbes e a.*, punto 42.

<sup>42</sup> Cfr., in particolare, la direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77) (in appresso denominata anche "direttiva sulla libera circolazione").

<sup>43</sup> L'81 % dei partecipanti all'Eurobarometro speciale 486, del 2019.

<sup>44</sup> Il 60 % dei partecipanti all'Eurobarometro standard 91, della primavera 2019.

<sup>45</sup> Il 56 % dei partecipanti all'Eurobarometro standard 91, della primavera 2019.

<sup>46</sup> Il 60 % dei partecipanti all'Eurobarometro speciale 486, del 2019.

<sup>47</sup> Eurobarometro Flash 485, primavera 2020.



dell'UE ha visitato per brevi periodi altri Stati membri dell'UE per le vacanze, per recarsi dagli amici e dalla famiglia e per motivi di lavoro.

Per informazioni sul loro diritto di soggiorno in un altro Stato membro i cittadini mobili dell'UE possono consultare il portale Your Europe<sup>48</sup>; Your Europe permette anche di accedere a informazioni specifiche per paese, assolvendo così la funzione di "sportello digitale unico" dell'UE<sup>49</sup>.

Nel periodo di riferimento, la Commissione ha ricevuto 950 denunce presentate da cittadini, 6 128 lettere/domande di singoli cittadini e 140 petizioni presentate dal Parlamento europeo sull'esercizio del diritto alla libera circolazione. Molti documenti riguardavano il diritto d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che sono familiari di cittadini dell'UE (condizioni di rilascio di visti e di carte di soggiorno, formalità supplementari) e le condizioni in virtù delle quali i cittadini dell'Unione possono esercitare il diritto alla libera circolazione.

I cittadini mobili dell'UE che subiscono le conseguenze negative dell'applicazione scorretta del diritto dell'UE possono ricevere aiuto da SOLVIT<sup>50</sup>, istituito per garantire una reazione rapida e trovare soluzioni a livello nazionale. Dal 2016 al 2018, SOLVIT ha gestito 1 930 casi relativi alla libera circolazione delle persone<sup>51</sup>.

Il servizio Your Europe Advice<sup>52</sup>, che presta consulenza giuridica personalizzata e gratuita, può fornire risposte a questioni relative ai diritti individuali derivanti dall'essere cittadini dell'UE. Your Europe Advice è gestito dalla Commissione e opera tramite il suo contraente esterno, il Servizio d'azione per i cittadini europei (ECAS). Tra il 2016 e il 2020 Your Europe Advice ha ricevuto più di 42 000 interrogazioni in materia di procedure di ingresso e diritti di soggiorno nonché oltre 2 300 interrogazioni sui diritti politici e giudiziari.

I cittadini dell'UE possono altresì rivolgersi al centro di contatto Europe Direct della Commissione (EDCC)<sup>53</sup> che fornisce informazioni generali sull'UE e consigli sui diritti dei cittadini dell'Unione. Tra il 2016 e il 2019, l'EDCC ha ricevuto in tutto 5 251 interrogazioni sulla libera circolazione delle persone.

Inoltre i lavoratori mobili dell'UE possono chiedere l'assistenza degli organismi nazionali istituiti in conformità della direttiva 2014/54<sup>54</sup>.

Con l'obiettivo di contribuire alla libera circolazione delle persone con disabilità, nel periodo 2016-2018 la Commissione ha attuato un progetto pilota sulla tessera di disabilità dell'UE<sup>55</sup>.

---

<sup>48</sup> [https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/index\\_it.htm](https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/index_it.htm)

<sup>49</sup> Regolamento (UE) 2018/1724 che istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi.

<sup>50</sup> SOLVIT è un servizio fornito dalle amministrazioni nazionali in tutta l'UE e nel SEE. I centri nazionali SOLVIT ricevono le denunce dei cittadini e cooperano per mezzo di una banca dati online al fine di aiutarli a risolvere i loro problemi in sede extragiudiziale e a titolo gratuito.

<sup>51</sup> [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/solvit/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm).

<sup>52</sup> [https://europa.eu/youreurope/advice/index\\_it.htm](https://europa.eu/youreurope/advice/index_it.htm)

<sup>53</sup> [https://europa.eu/european-union/contact\\_it](https://europa.eu/european-union/contact_it).

<sup>54</sup> Direttiva 2014/54/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori.

La Commissione ha sviluppato uno strumento di e-learning sul diritto alla libera circolazione, destinato alle amministrazioni locali e finalizzato a migliorare la loro conoscenza della direttiva 2004/38 (direttiva sulla libera circolazione) e dei diritti da essa derivanti. Lo strumento di e-learning è disponibile in 23 lingue e comprende una prova di autovalutazione e un corso online per principianti e utenti avanzati.

## 5.2. Evoluzione della giurisprudenza

### 5.2.1. Evoluzione della giurisprudenza della CGUE in materia di diritti di libera circolazione e diritti di soggiorno (derivati)

La Corte ha emesso molteplici sentenze relative all'articolo 21 del TFUE (compresa la sua attuazione tramite la direttiva sulla libera circolazione) nonché ai diritti di soggiorno garantiti dalla cittadinanza dell'Unione ai sensi dell'articolo 20 del TFUE<sup>56</sup>.

La prima serie di cause riguarda la questione di quali cittadini dell'Unione e loro familiari possano invocare la direttiva 2004/38 ai fini del godimento dei diritti di soggiorno.

Nella sentenza *Lounes*<sup>57</sup> la Corte ha dichiarato che un cittadino dell'Unione che si è avvalso dei propri diritti di libera circolazione per soggiornare in un altro Stato membro dell'UE e ha nel frattempo ottenuto la cittadinanza dello Stato membro ospitante, pur mantenendo quella dello Stato membro di origine, può, malgrado non sia più un avente diritto ai sensi della direttiva 2004/38, continuare ad avvalersi dei diritti derivanti dall'articolo 21 del TFUE<sup>58</sup>. I diritti di soggiorno dei familiari di tale cittadino dell'Unione (in possesso di doppia cittadinanza) possono anche derivare direttamente dall'articolo 21 del TFUE, in condizioni che non devono essere più rigorose di quelle previste dalla direttiva 2004/38<sup>59</sup>. La Corte ha precisato che il diritto di libera circolazione include quello di condurre una normale vita familiare<sup>60</sup>.

Nella sentenza *Gusa*<sup>61</sup> la Corte ha statuito che il diritto di conservare la qualità di "lavoratore subordinato o autonomo" dopo aver cessato l'attività economica nei casi di cui all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2004/38 (più nello specifico alla lettera b) del medesimo, per un cittadino che si trovi in uno "stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata dopo aver esercitato un'attività per oltre un anno [ed essersi] registrato (...) al fine di trovare

---

<sup>55</sup> Ha istituito il riconoscimento reciproco volontario dello stato di disabilità e ha promosso l'accesso delle persone con disabilità alla cultura, allo sport e al tempo libero in otto paesi interessati dal progetto: Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Italia, Malta, Romania, Slovenia.

<sup>56</sup> Nella presente sezione non saranno trattate le sentenze della CGUE basate principalmente sullo status di "lavoratore dell'Unione" ai sensi dell'articolo 45 e seguenti del TFUE.

<sup>57</sup> CGUE, 14 novembre 2017, causa C-165/16 *Toufik Lounes contro Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2017:862.

<sup>58</sup> C-165/16 *Lounes*, punti da 45 a 58. Va ricordato che la Corte ha espressamente sottolineato che la direttiva 2004/38 cessa tuttavia di applicarsi ai cittadini mobili dell'UE che hanno nel frattempo ottenuto la cittadinanza dello Stato membro ospitante; cfr. C-165/16 *Lounes*, punti da 31 a 44.

<sup>59</sup> C-165/16 *Lounes*, punti da 59 a 61.

<sup>60</sup> C-165/16 *Lounes*, punto 52.

<sup>61</sup> CGUE, 20 dicembre 2017, causa C-442/16 *Florian Gusa contro Minister for Social Protection e a.*, ECLI:EU:C:2017:1004.

un lavoro") si applica indistintamente ai cittadini mobili dell'UE che erano lavoratori autonomi prima di cessare involontariamente le proprie attività economiche<sup>62</sup>.

Nella sentenza *Coman*<sup>63</sup> la Corte ha interpretato la nozione di "coniuge" di un cittadino dell'Unione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/38<sup>64</sup> nel senso che questa costituisce una definizione autonoma del diritto dell'Unione, disgiunta dal diritto degli Stati membri. La Corte ha stabilito che, nel caso di un cittadino dell'Unione rimpatriante che avesse (in precedenza) esercitato i propri diritti di libera circolazione per soggiornare in modo effettivo in un altro Stato membro dell'UE e che, nello Stato membro ospitante, abbia sviluppato o consolidato una vita familiare con un cittadino (di uno Stato terzo) dello stesso sesso tramite un matrimonio legalmente contratto nello Stato membro ospitante, il diritto dell'Unione osta a una normativa nazionale che neghi la concessione dei diritti di ingresso e di soggiorno al coniuge dello stesso sesso del cittadino dell'Unione rimpatriante a causa del mancato riconoscimento, nello Stato membro (di origine) interessato, del matrimonio tra persone dello stesso sesso<sup>65</sup>. Lo Stato membro interessato deve considerare tale soggetto alla stregua di un coniuge onde consentirgli di esercitare i diritti conferitigli dal diritto dell'Unione. Al tempo stesso ciò non comporta l'obbligo, per detto Stato membro, di prevedere, nella normativa nazionale, l'istituto del matrimonio tra persone dello stesso sesso<sup>66</sup>.

Nella sentenza *Altiner e Ravn*<sup>67</sup> la Corte ha dichiarato che il diritto dell'Unione non osta a una normativa nazionale che neghi un diritto di soggiorno derivato a un familiare di un cittadino dell'Unione rimpatriante qualora detto familiare non abbia fatto ingresso nel territorio dello Stato membro di origine del cittadino dell'Unione come "naturale prolungamento" del ritorno, in tale Stato membro, del cittadino dell'Unione di cui trattasi<sup>68</sup>. Quanto detto vale a condizione che una siffatta normativa nazionale imponga, nell'ambito di una valutazione complessiva, di prendere in considerazione altri elementi pertinenti idonei a dimostrare che, nonostante il lasso di tempo intercorso tra il ritorno del cittadino dell'Unione in detto Stato membro e l'ingresso del suo familiare, cittadino di uno Stato terzo, la vita familiare sviluppata e consolidata nello Stato membro ospitante non è cessata<sup>69</sup>.

La causa *Tarola*<sup>70</sup> riguardava il caso di un cittadino dell'Unione che aveva esercitato il proprio diritto alla libera circolazione essendo stato occupato nello Stato membro ospitante per un periodo di due settimane, in forza di un contratto diverso da un contratto di lavoro a tempo determinato, prima di trovarsi in stato di disoccupazione involontaria. Secondo

---

<sup>62</sup> C-442/16 *Gusa*, punti da 35 a 45.

<sup>63</sup> CGUE, 5 giugno 2018, causa C-673/16 *Relu Adrian Coman e a. contro Inspectoratul General pentru Imigrări e a.*, ECLI:EU:C:2018:385.

<sup>64</sup> C-673/16 *Coman*, punti da 33 a 36.

<sup>65</sup> C-673/16 *Coman*, punti da 38 a 40, e da 52 a 55.

<sup>66</sup> C-673/16 *Coman*, punto 45.

<sup>67</sup> CGUE, 27 giugno 2018, causa C-230/17 *Erdem Deha Altiner e Isabel Hanna Ravn contro Udlændingestyrelsen*, ECLI:EU:C:2018:497.

<sup>68</sup> C-230/17 *Altiner e Ravn*, punti da 30 a 34.

<sup>69</sup> C-230/17 *Altiner e Ravn*, punto 35.

<sup>70</sup> CGUE, 11 aprile 2019, causa C-483/17 *Neculai Tarola contro Minister for Social Protection*, ECLI:EU:C:2019:309.

l'interpretazione dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 7, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2004/38/CE, da parte della Corte, un cittadino in una situazione siffatta mantiene lo status di lavoratore (e, di conseguenza, il suo diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante) per un periodo di almeno sei mesi qualora prima del suo periodo di disoccupazione involontaria avesse effettivamente la qualità di lavoratore ai sensi di detta direttiva e si fosse registrato presso l'ufficio di collocamento competente al fine di trovare lavoro<sup>71</sup>. La Corte ha inoltre rilevato che qualsiasi diritto, ai sensi della legislazione nazionale, al beneficio delle prestazioni di previdenza sociale o delle prestazioni di assistenza sociale può essere subordinato a un determinato periodo di occupazione, nella misura in cui, in forza del principio della parità di trattamento, la medesima condizione sia applicata ai cittadini dello Stato membro interessato<sup>72</sup>.

La causa *Bajratari*<sup>73</sup> concerneva l'interpretazione dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38/CE, segnatamente il diritto di soggiorno basato sulla disponibilità di risorse sufficienti e di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi. La fattispecie riguardava un cittadino di uno Stato terzo, genitore di un cittadino dell'Unione minorenni, che intendeva far valere il suo diritto di soggiorno derivato nello Stato membro ospitante in qualità di genitore che provvede effettivamente alla custodia del figlio minorenni, cittadino dell'Unione, e soggiornare in detto Stato membro sulla base dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b). Secondo la Corte, un cittadino dell'Unione minorenni dispone di risorse economiche sufficienti affinché non divenga un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno anche quando tali risorse provengono dai redditi derivanti dall'attività lavorativa svolta illegalmente dal suo genitore, cittadino di uno Stato terzo, che non dispone di un titolo di soggiorno e di un permesso di lavoro<sup>74</sup>. La Corte ha parimenti dichiarato che non erano soddisfatte le condizioni necessarie per una restrizione al diritto di soggiorno del cittadino dell'UE minorenni per motivi connessi al mantenimento dell'ordine pubblico<sup>75</sup>.

Una seconda serie di sentenze della CGUE riguarda le limitazioni dei diritti di soggiorno e gli allontanamenti ai sensi della direttiva 2004/38.

Nella sentenza *E contro Subdelegación del Gobierno en Álava*<sup>76</sup>, la Corte ha ribadito che i provvedimenti di allontanamento a norma della direttiva 2004/38 devono essere fondati esclusivamente sul comportamento personale della persona (cittadino dell'Unione) nei riguardi della quale essi sono applicati. Il fatto che la persona in questione si trovasse in stato di detenzione al momento dell'adozione della decisione di allontanamento, senza prospettive di liberazione in un prossimo futuro, non "esclude che il suo comportamento rappresenti (...),

---

<sup>71</sup> C-483/17 *Tarola*, punti da 45 a 52.

<sup>72</sup> C-483/17 *Tarola*, punti da 55 a 57.

<sup>73</sup> CGUE, 2 ottobre 2019, causa C-93/18 *Bajratari*, ECLI:EU:C:2019:809

<sup>74</sup> C-93/18 *Bajratari*, punto 53

<sup>75</sup> C-93/18 *Bajratari*, punto 52

<sup>76</sup> CGUE, 13 luglio 2017, causa C-193/16 *E contro Subdelegación del Gobierno en Álava*, ECLI:EU:C:2017:542.

per un interesse fondamentale della società dello Stato membro ospitante, una minaccia dal carattere reale ed attuale"<sup>77</sup> ai fini dell'adozione di una decisione in tal senso.

Nella sentenza *Petrea*<sup>78</sup> la Corte ha stabilito, tra l'altro, che uno Stato membro può ritirare un attestato d'iscrizione erroneamente rilasciato a un cittadino dell'Unione che, dopo essere stato allontanato dal territorio di tale Stato membro, vi aveva fatto rientro pur essendo ancora oggetto di un provvedimento di divieto d'ingresso (ai sensi della direttiva 2004/38)<sup>79</sup>. Il cittadino dell'UE in questione ha diritto, in conformità dell'articolo 32 della direttiva 2004/38, di presentare una domanda di revoca di detto divieto d'ingresso; tuttavia non dispone di un diritto di soggiorno (a norma della direttiva 2004/38) durante l'esame della sua domanda<sup>80</sup>.

Nella sentenza *B e Vomero*<sup>81</sup> la Corte ha fornito chiarimenti su una serie di questioni relative alle disposizioni della direttiva 2004/38 per quanto riguarda la protezione rafforzata contro l'allontanamento a norma dell'articolo 28, paragrafo 3, lettera a), della direttiva e i presupposti di tale regime, soprattutto nel contesto della carcerazione. La Corte ha stabilito che un cittadino dell'Unione deve disporre di un diritto di soggiorno permanente per poter beneficiare della protezione rafforzata contro l'allontanamento<sup>82</sup>. La Corte ha inoltre chiarito che il periodo complessivo di soggiorno precedente (ininterrotto) cui è subordinata la concessione della protezione rafforzata contro l'allontanamento deve essere calcolato a ritroso a partire dalla data di adozione della decisione iniziale di allontanamento dell'interessato<sup>83</sup>. La questione se la continuità del soggiorno necessaria per ottenere la protezione rafforzata fosse stata interrotta da un periodo di detenzione precedente l'adozione del provvedimento di allontanamento deve essere risolta mediante una valutazione complessiva tesa ad accertare se, nonostante detta detenzione, i legami di integrazione che uniscono l'interessato allo Stato membro ospitante non siano stati recisi<sup>84</sup>. Gli aspetti rilevanti di cui tenere conto in sede di valutazione comprendono "la forza dei legami di integrazione creati con lo Stato membro ospitante prima che l'interessato fosse posto in stato di detenzione, la natura del reato che ha giustificato il periodo di detenzione scontato e le circostanze in cui è stato commesso nonché la condotta dell'interessato durante il periodo di detenzione"<sup>85</sup>.

Nella sentenza *K e HF*<sup>86</sup> la Corte ha affermato che la circostanza che la domanda di asilo presentata da (un familiare di) un cittadino dell'Unione fosse stata precedentemente respinta sulla base dell'articolo 1, sezione F, della Convenzione di Ginevra non può *automaticamente*

---

<sup>77</sup> C-193/16 *E contro Subdelegación del Gobierno en Álava*, punti da 19 a 26.

<sup>78</sup> CGUE, 14 settembre 2017, causa C-184/16 *Ovidiu-Mihăiță Petrea contro Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis*, ECLI:EU:C:2017:684. Alcuni passaggi della sentenza della CGUE nella causa *Petrea* saranno esaminati nella sezione 5.2.3 della presente rassegna.

<sup>79</sup> C-184/16 *Petrea*, punti da 30 a 42.

<sup>80</sup> C-184/16 *Petrea*, punti da 43 a 48.

<sup>81</sup> CGUE, 17 aprile 2018, cause riunite C-316/16 e C-424/16 *B contro Land Baden-Württemberg e Secretary of State for the Home Department contro Franco Vomero*, ECLI:EU:C:2018:256.

<sup>82</sup> Cause riunite C-316/16 e C-424/16 *B e Vomero*, punti da 44 a 55.

<sup>83</sup> Cause riunite C-316/16 e C-424/16 *B e Vomero*, punti 64-65 e da 85 a 94.

<sup>84</sup> Cause riunite C-316/16 e C-424/16 *B e Vomero*, punti da 66 a 82.

<sup>85</sup> Cause riunite C-316/16 e C-424/16 *B e Vomero*, punto 83.

<sup>86</sup> CGUE, 2 maggio 2018, cause riunite C-331/16 e C-366/16 *K contro Staatssecretaris van Veligheid en Justitie e HF contro Belgische Staat*, ECLI:EU:C:2018:296.

portare alla conclusione che la semplice presenza di tale cittadino costituisca una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società ai sensi (dell'articolo 27) della direttiva 2004/38<sup>87</sup>. La necessità di limitare la libertà di circolazione e di soggiorno di un cittadino dell'Unione o di un familiare di un cittadino dell'Unione deve essere valutata caso per caso<sup>88</sup> nonché sulla base delle norme in materia di libera circolazione. Le autorità nazionali competenti devono altresì valutare se i) l'adozione di siffatte misure di ordine pubblico o di pubblica sicurezza rispetta il principio di proporzionalità, tenendo conto dei diritti dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari, e ii) fosse possibile adottare altre misure meno lesive della libertà di circolazione<sup>89</sup>.

Una terza serie di sentenze della Corte emanate nel periodo di riferimento riguarda i diritti di libera circolazione e di soggiorno derivati a norma degli articoli 20 e 21 del TFUE.

Nella sentenza *Rendón Marín*<sup>90</sup> la Corte ha stabilito che il diritto dell'Unione osta automaticamente al diniego di un diritto di soggiorno derivato, opposto a un cittadino di uno Stato terzo che ha l'affidamento esclusivo di due cittadini dell'Unione minorenni, uno "mobile" e uno "statico", sulla sola base dei precedenti penali a suo carico<sup>91</sup>. Tale preclusione del diniego automatico di un diritto di soggiorno derivato nei confronti di un cittadino di uno Stato terzo, genitore di un cittadino dell'Unione minorenne che ha a suo carico, sulla sola base dei precedenti penali del genitore è parimenti confermata dalla Corte nella sentenza *CS*<sup>92</sup>. Tuttavia, tanto nella sentenza *Rendón Marín* quanto nella sentenza *CS*, la Corte riconosce la possibilità per gli Stati membri di limitare i diritti di soggiorno derivati dagli articoli 20 e 21 del TFUE, a condizione che una siffatta limitazione sia fondata su una valutazione caso per caso e che qualsiasi decisione di allontanamento o limitazione del diritto di soggiorno si basi sull'"esistenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza"<sup>93</sup>.

Nella sentenza *Chavez-Vilchez e a.*<sup>94</sup> la Corte era chiamata a chiarire in quale misura un diritto di soggiorno derivato dall'articolo 20 del TFUE (seguendo il filone giurisprudenziale della Corte avviato con la sentenza *Ruiz Zambrano*<sup>95</sup>) sia subordinato alla capacità del genitore, cittadino dell'Unione, che non ha la custodia effettiva del cittadino dell'Unione minorenne "statico", di occuparsi di tale figlio. Secondo la Corte, le autorità competenti devono stabilire, alla luce, tra l'altro, dell'articolo 7 (tutela della vita privata e familiare) e

---

<sup>87</sup> Cause riunite C-331/16 e C-366/16, *K e HF*, punto 51.

<sup>88</sup> Cause riunite C-331/16 e C-366/16, *K e HF*, punti da 39 a 49 e da 52 a 60.

<sup>89</sup> Cause riunite C-331/16 e C-366/16, *K e HF*, punti da 61 a 64.

<sup>90</sup> CGUE, 13 settembre 2016, causa C-165/14 *Alfredo Rendón Marín contro Administración del Estado*, ECLI:EU:C:2016:675.

<sup>91</sup> C-165/14 *Rendón Marín*, punti da 63 a 67 e da 81 a 87.

<sup>92</sup> CGUE, 13 settembre 2016, causa C-304/14 *Secretary of State for the Home Department contro CS*, ECLI:EU:C:2016:674, punto 41.

<sup>93</sup> Sui diritti di soggiorno derivati dall'articolo 20 del TFUE, cfr. C-165/14 *Rendón Marín*, punti da 83 a 86; C-304/14 *CS*, punti da 36 a 42; sui diritti di soggiorno derivati dall'articolo 21 del TFUE, cfr. C-165/14 *Rendón Marín*, punti da 55 a 62.

<sup>94</sup> CGUE, 10 maggio 2017, causa C-133/15 *HC Chavez-Vilchez e a. contro Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank e a.*, ECLI:EU:C:2017:354.

<sup>95</sup> Causa C-34/09

dell'articolo 24 (presa in considerazione dell'interesse superiore del minore) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, quale sia il genitore che ha la custodia effettiva del minore e se esista una relazione di dipendenza tra quest'ultimo e il genitore cittadino di un paese terzo tale per cui il minore sarebbe di fatto costretto a lasciare il territorio dell'Unione qualora al suddetto genitore venisse rifiutato un diritto di soggiorno<sup>96</sup>. La Corte ha affermato che, ai fini di una simile valutazione, il fatto che l'altro genitore, cittadino dell'Unione, sia realmente capace di e disposto ad assumersi da solo l'onere quotidiano ed effettivo del minore costituisce un elemento pertinente. Tale elemento non costituisce tuttavia di per sé motivo sufficiente per poter constatare l'assenza, tra il genitore cittadino di un paese terzo e il minore, di una relazione di dipendenza tale per cui quest'ultimo sarebbe costretto a lasciare il territorio dell'Unione nel caso in cui detto cittadino di un paese terzo si vedesse rifiutare un diritto di soggiorno<sup>97</sup>. La Corte ha ribadito che gli elementi pertinenti nell'ambito della valutazione da parte delle autorità competenti comprendono "*la questione dell'affidamento del figlio, nonché quella incentrata sul punto se l'onere giuridico, finanziario o affettivo correlato a tale figlio sia sopportato dal genitore cittadino di un paese terzo*"<sup>98</sup>. La Corte ha quindi aggiunto che la valutazione di tali elementi deve prevedere la "*presa in considerazione, nell'interesse superiore del minore di cui trattasi, dell'insieme delle circostanze del caso di specie, e, segnatamente, dell'età del minore, del suo sviluppo fisico ed emotivo, dell'intensità della sua relazione affettiva sia con il genitore cittadino dell'Unione sia con il genitore cittadino di un paese terzo, nonché del rischio che la separazione da quest'ultimo comporterebbe per l'equilibrio di tale minore*"<sup>99</sup>.

La causa *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real* riguardava<sup>100</sup> l'articolo 20 del TFUE. La Corte ha statuito che l'articolo 20 osta a che uno Stato membro respinga una domanda di ricongiungimento familiare introdotta dal cittadino di uno Stato terzo, coniuge di un cittadino dell'Unione europea che possiede la cittadinanza di detto Stato membro e che non ha mai esercitato la sua libertà di circolazione, in base all'unico rilievo secondo cui detto cittadino dell'Unione non dispone, per se stesso e per il coniuge, di risorse sufficienti a impedire che divenga un onere per il sistema nazionale di previdenza sociale, senza che si sia esaminato se sussiste, tra detto cittadino dell'Unione e il coniuge, un rapporto di dipendenza di natura tale che, in caso di diniego della concessione di un diritto di soggiorno derivato a quest'ultimo, il cittadino dell'Unione sarebbe costretto a lasciare il territorio dell'Unione europea, essendo in tal modo privato dei diritti conferiti dal suo status. Pertanto, ove un cittadino di un paese terzo presenti all'autorità nazionale competente una domanda di concessione di un diritto di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare con un cittadino dell'Unione proveniente dallo Stato membro interessato, detta autorità deve valutare, sul fondamento degli elementi che il cittadino di un paese terzo e il cittadino dell'Unione interessati devono apportare e, se necessario, delle ricerche effettuate, se esiste, tra queste due persone, un rapporto di

---

<sup>96</sup> C-133/15 *Chavez-Vilchez e a.*, punto 70.

<sup>97</sup> C-133/15 *Chavez-Vilchez e a.*, punto 71.

<sup>98</sup> C-133/15 *Chavez-Vilchez e a.*, punto 68.

<sup>99</sup> C-133/15 *Chavez-Vilchez e a.*, punto 71.

<sup>100</sup> CGUE, 27 febbraio 2020, causa C-836/18, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real contro RH*, ECLI:EU:C:2020:119

dipendenza sicché, in linea di principio, un diritto di soggiorno derivato deve essere concesso a detto cittadino ai sensi dell'articolo 20 del TFUE.

### 5.2.2. *Evoluzione della giurisprudenza della CGUE in materia di diritti d'ingresso e di soggiorno di "altri familiari" di cittadini dell'UE*

Per quanto riguarda il diritto d'ingresso, nella sentenza **Ryanair Designated Activity Company**<sup>101</sup> la Corte ha chiarito che i cittadini di Stati terzi che sono familiari di cittadini dell'Unione e sono titolari di una carta di soggiorno permanente rilasciata da uno Stato membro in applicazione dell'articolo 20 della direttiva 2004/38/CE sono anche esentati, a norma dell'articolo 5, paragrafo 2, di tale direttiva, dall'obbligo di essere muniti di un visto per fare ingresso in un altro Stato membro. L'esenzione dal visto vale anche laddove detta carta sia stata emessa da uno Stato membro non facente parte dello spazio Schengen. La sentenza ha statuito che il titolare di tale carta ha il diritto di entrare senza visto nel territorio di un altro Stato membro dietro esibizione della medesima, senza che siano necessarie una verifica della sua qualità di familiare o una giustificazione supplementare.

Inoltre, nel corso del periodo di riferimento, la Corte ha pronunciato due sentenze che forniscono ulteriori chiarimenti in merito all'applicazione per analogia dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 e della sua precedente decisione nella causa *Rahman*<sup>102</sup>.

Nella sentenza **Banger**<sup>103</sup>, la Corte ha stabilito che l'articolo 21 del TFUE obbliga uno Stato membro ad agevolare l'ingresso e il soggiorno dei membri della famiglia allargata di un suo cittadino che faccia ritorno in detto Stato membro, conformemente alle condizioni previste dall'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 applicato per analogia<sup>104</sup>. La valutazione di una domanda di autorizzazione al soggiorno a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, è parimenti soggetta all'obbligo di concedere un determinato vantaggio a detta domanda rispetto alle domande introdotte da cittadini di Stati terzi non aventi simili legami familiari e di effettuare un esame approfondito della situazione personale del richiedente. Eventuali decisioni negative in merito a tali domande devono essere motivate<sup>105</sup>. La Corte ha inoltre statuito che i membri della famiglia allargata ai quali sia stata negata un'autorizzazione al soggiorno devono disporre di un mezzo di impugnazione dinanzi a un giudice nazionale, il quale deve poter "verificare se il provvedimento di diniego si fonda su una base di fatto sufficientemente solida e se le garanzie procedurali siano state rispettate. Fra tali garanzie si annovera l'obbligo, per le autorità nazionali competenti, di effettuare un esame approfondito

---

<sup>101</sup> CGUE, 18 giugno 2020, causa C-754/18, *Ryanair Designated Activity Company contro Országos Rendőr-főkapitányság* ECLI:EU:C:2020:478

<sup>102</sup> CJEU, 5 settembre 2012, causa C-83/11 *Secretary of State for the Home Department contro Muhammad Sazzadur Rahman e altri*, ECLI:EU:C:2012:519.

<sup>103</sup> CGUE, 12 luglio 2018, causa C-89/17 *Secretary of State for the Home Department contro Rozanne Banger*, ECLI:EU:C:2018:570.

<sup>104</sup> C-89/17 *Banger*, punti da 27 a 34.

<sup>105</sup> C-89/17 *Banger*, punti da 36 a 41.



della situazione personale del richiedente e di motivare ogni rifiuto di ingresso o di soggiorno."<sup>106</sup>.

Nella sentenza *SM*<sup>107</sup>, la Corte ha dapprima chiarito (al pari di quanto fatto per la nozione di "coniuge" nella sentenza *Coman*) che la nozione di "discendente diretto" di cui all'articolo 2, punto 2, lettera c), della direttiva 2004/38 è una definizione autonoma di diritto dell'Unione, disgiunta dal diritto degli Stati membri<sup>108</sup>. Essa ha inoltre ritenuto che tale nozione debba essere intesa in senso ampio e che la stessa ricomprenda "qualsiasi legame di filiazione, sia esso di natura biologica o giuridica" (dunque comprensivo dei figli biologici e adottivi). Per contro, detta nozione non ricomprende i minori posti sotto un regime di tutela legale che non crea un legame di filiazione giuridica tra il minore e il tutore (ivi inclusi i minori sottoposti al regime della *kafala* algerina)<sup>109</sup>. Nello specifico, la Corte osserva che detti minori rientrano nell'ambito dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38<sup>110</sup>. In sede di attuazione dell'obbligo di agevolare l'ingresso e il soggiorno degli "altri familiari", previsto dall'articolo 3, paragrafo 2<sup>111</sup>, gli Stati membri devono esercitare il loro margine di discrezionalità "alla luce e nel rispetto delle" disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ivi inclusi il diritto alla vita privata (e al rispetto della medesima) (articolo 7) e l'interesse superiore del minore (articolo 24)<sup>112</sup>. Agli Stati membri incombe altresì di "procedere a una valutazione equilibrata e ragionevole di tutte le circostanze attuali e pertinenti del caso di specie, tenendo conto di tutti gli interessi presenti e, in particolare, dell'interesse superiore del minore interessato"<sup>113</sup>. Tale valutazione prende in considerazione i) l'età del minore nel momento in cui è stato sottoposto a tutela legale e l'esistenza di una vita comune che il minore conduce con il suo tutore a partire da allora, ii) il grado delle relazioni affettive, iii) il grado di dipendenza del minore nei confronti del tutore, nonché iv) eventuali rischi, concreti e individualizzati, che il minore interessato sia vittima di un abuso, di sfruttamento o di tratta dei minori. Se la valutazione consente di concludere che il minore e il tutore sono destinati a condurre una vita familiare effettiva e che il primo dipende dal secondo, il diritto fondamentale al rispetto della vita familiare e l'interesse superiore del minore esigono, in linea di principio, che lo Stato membro ospitante conceda un diritto di ingresso e di soggiorno a detto minore in quanto "altro familiare"<sup>114</sup>.

### 5.2.3. Evoluzione della giurisprudenza della CGUE in materia di aspetti procedurali dei diritti di libera circolazione e soggiorno

Nel periodo di riferimento la Corte ha inoltre pronunciato tre sentenze relative ai diritti procedurali e alle norme applicabili nel quadro della direttiva sulla libera circolazione.

---

<sup>106</sup> C-89/17 *Banger*, punti da 42 a 52.

<sup>107</sup> CGUE, 26 marzo 2019, causa C-129/18 *SM contro Entry Clearance Officer, UK Visa Section*, ECLI:EU:C:2019:248.

<sup>108</sup> C-129/18 *SM*, punti da 50 a 51.

<sup>109</sup> C-129/18 *SM*, punti da 52 a 56.

<sup>110</sup> C-129/18 *SM*, punti da 57 a 59.

<sup>111</sup> C-129/18 *SM*, punti da 60 a 63 e punto 68.

<sup>112</sup> C-129/18 *SM*, punti da 64 a 67.

<sup>113</sup> C-129/18 *SM*, punto 68.

<sup>114</sup> C-129/18 *SM*, punti da 69 a 72.

Nella causa *Petrea*, la Corte era chiamata (tra l'altro) a esaminare una serie di questioni inerenti agli aspetti procedurali della direttiva 2004/38. La causa riguardava un cittadino dell'Unione rientrato nel territorio di uno Stato membro nonostante fosse oggetto di un provvedimento di divieto d'ingresso emesso da tale paese. Nella sentenza *Petrea*, la Corte ha affermato che gli Stati membri sono autorizzati a prevedere l'allontanamento di un simile cittadino mobile dell'UE mediante una procedura nazionale di recepimento della direttiva 2008/115 (applicabile al rimpatrio dei cittadini di paesi terzi), purché siano applicate misure di recepimento della direttiva 2004/38 che sono più favorevoli ai cittadini dell'Unione<sup>115</sup>. Inoltre la Corte ha ritenuto che gli Stati membri possano prevedere che un soggetto non possa eccepire l'illegittimità di un provvedimento di divieto d'ingresso, emesso nei suoi confronti, per contestare un successivo provvedimento di rimpatrio, purché l'interessato abbia avuto l'effettiva "possibilità di contestare [il provvedimento di divieto d'ingresso] in tempo utile (...) tenuto conto delle disposizioni della direttiva 2004/38"<sup>116</sup>. Peraltro, secondo la Corte, benché l'articolo 30 della direttiva 2004/38 imponga agli Stati membri di notificare un provvedimento adottato in applicazione dell'articolo 27 (ossia un provvedimento di allontanamento) all'interessato "secondo modalità che consentano a questi di comprenderne il contenuto e le conseguenze", ciò non obbliga gli Stati membri a notificare il provvedimento in una lingua comprensibile per l'interessato o che si può ragionevolmente supporre tale, quand'anche egli non abbia presentato una domanda in tal senso<sup>117</sup>.

Nella sentenza *Chenchooliah*<sup>118</sup>, la Corte ha affermato che l'articolo 15 della direttiva 2004/38/CE si applica all'allontanamento di un cittadino di uno Stato terzo, coniuge di un cittadino dell'Unione, che ha cessato di godere di un diritto di soggiorno in uno Stato membro in forza della direttiva 2004/38/CE a seguito della partenza del medesimo cittadino dell'Unione da tale Stato membro<sup>119</sup>. La Corte ha ritenuto che, allorché il coniuge non dispone più di un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante in forza della direttiva 2004/38/CE a seguito della partenza del cittadino dell'Unione, l'allontanamento è disciplinato dalla direttiva 2004/38/CE<sup>120</sup>. Ne deriva che lo Stato membro ospitante non può in alcun caso disporre un divieto di ingresso in aggiunta a detto allontanamento e che le pertinenti garanzie procedurali di cui agli articoli 30 e 31 della direttiva 2004/38/CE sono applicabili nella fattispecie<sup>121</sup>.

Nella sentenza *Diallo*<sup>122</sup>, la Corte ha chiarito che l'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 non si limita a imporre agli Stati membri di adottare e notificare la decisione relativa alla domanda di carta di soggiorno presentata da un familiare di un cittadino mobile dell'Unione entro sei mesi, ma li obbliga anche ad adottare una decisione di diniego del

---

<sup>115</sup> C-184/16 *Petrea*, punti da 50 a 56.

<sup>116</sup> C-184/16 *Petrea*, punti da 57 a 65.

<sup>117</sup> C-184/16 *Petrea*, punti da 66 a 71.

<sup>118</sup> CGUE, 10 settembre 2019, causa C-94/18 *Nalini Chenchooliah contro Minister for Justice and Equality*, ECLI:EU:C:2019:693

<sup>119</sup> C-94/18 *Chenchooliah*, punti da 73 a 79.

<sup>120</sup> C-94/18 *Chenchooliah*, punti da 73 a 79.

<sup>121</sup> C-94/18 *Chenchooliah*, punti da 80 a 88.

<sup>122</sup> CGUE, 27 giugno 2018, causa C-246/17, *Ibrahim Diallo contro État belge*, ECLI:EU:C:2018:499.

rilascio della carta di soggiorno ai sensi della direttiva (e a notificarla all'interessato) entro lo stesso termine di sei mesi<sup>123</sup>. La Corte ha altresì precisato che il diritto dell'Unione, in particolare la direttiva 2004/38, osterebbe a che gli Stati membri prevedano, nel diritto nazionale, che la scadenza del termine di sei mesi comporti il rilascio d'ufficio della carta di soggiorno senza previo accertamento del fatto che l'interessato soddisfi effettivamente le condizioni per soggiornare nello Stato membro ospitante in conformità del diritto dell'Unione<sup>124</sup>. Inoltre, secondo la Corte, in seguito all'annullamento giurisdizionale di una decisione di diniego del rilascio di una carta di soggiorno, le autorità nazionali competenti devono adottare una decisione relativa alla domanda di carta di soggiorno entro un termine ragionevole, che non può comunque superare il termine previsto all'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2004/38. Alla luce del principio di effettività nonché dell'"obiettivo di celerità inerente alla direttiva 2004/38" e considerando che il cittadino di uno Stato terzo permane in una situazione di incertezza giuridica fino al rilascio di una carta di soggiorno, la Corte ha esplicitamente respinto l'idea secondo cui, in seguito all'annullamento giurisdizionale di una decisione di diniego del rilascio di una carta di soggiorno, alle autorità competenti sia concesso un nuovo termine integrale di sei mesi per adottare una nuova decisione<sup>125</sup>.

#### 5.2.4. *Evoluzione della giurisprudenza della CGUE in materia di diritti connessi all'esercizio dei diritti di libera circolazione e soggiorno*

Nel periodo di riferimento la Corte ha altresì emesso una sentenza relativa a questioni suscettibili di ostacolare la libera circolazione dei cittadini dell'UE sancita dall'articolo 21 del TFUE.

Nella causa *Freitag*<sup>126</sup> era stato chiesto alla Corte di valutare la questione se, alla luce delle sue precedenti pronunce giudiziarie (da *Grunkin e Paul* a *Bogendorff von Wolffersdorff*), l'articolo 21 del TFUE ostasse al rifiuto di riconoscere, sulla base di una disposizione giuridica nazionale (nella fattispecie del diritto tedesco), un cambiamento di nome di un cittadino titolare di doppia cittadinanza (tedesco-rumena) effettuato nell'altro Stato membro di cittadinanza di tale cittadino dell'Unione (ossia la Romania), qualora il cittadino dell'Unione interessato non avesse la residenza abituale in tale altro Stato membro al momento del cambiamento di nome. Nella sostanza, la Corte ha statuito che l'articolo 21 del TFUE osta a che le autorità di uno Stato membro rifiutino di riconoscere il cognome legalmente ottenuto da un cittadino di tale Stato membro in un altro Stato membro di cui egli parimenti possiede la cittadinanza. Infatti una restrizione imposta al riconoscimento di un cambiamento di nome equivarrebbe probabilmente "ad ostacolare l'esercizio del diritto (...) di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri", poiché vi è un rischio concreto che il cittadino dell'Unione europea in questione, titolare di doppia

---

<sup>123</sup> C-246/17 *Diallo*, punti da 33 a 42.

<sup>124</sup> C-246/17 *Diallo*, punti da 45 a 56.

<sup>125</sup> C-246/17 *Diallo*, punti da 58 a 69.

<sup>126</sup> CGUE, 8 giugno 2017, causa C-541/15 *Mircea Florian Freitag*, ECLI:EU:C:2017:432.

cittadinanza, sia obbligato a dissipare dubbi riguardo alla propria identità nonché all'autenticità dei documenti prodotti o alla veridicità dei dati in essi contenuti<sup>127</sup>.

#### *5.2.5. Accesso alle agevolazioni e/o all'assistenza sociale per i cittadini residenti nei paesi dell'UE che soggiornano in un altro Stato membro*

Nella causa A<sup>128</sup>, la Corte ha rammentato che la competenza di uno Stato membro a stabilire l'organizzazione dei propri sistemi educativi deve essere esercitata nel rispetto dell'articolo 21 del TFUE e che le modalità di concessione di finanziamenti per gli studi superiori non devono creare una restrizione ingiustificata alla libera circolazione<sup>129</sup>. La Corte ha sottolineato che una normativa nazionale che svantaggia taluni cittadini per il solo fatto di aver esercitato la propria libertà di circolare rappresenta una restrizione della libertà riconosciuta dall'articolo 21, paragrafo 1, del TFUE<sup>130</sup>. Ha pertanto concluso che gli articoli 20 e 21 del TFUE ostano a che a un residente di uno Stato membro affetto da disabilità grave venga negata, dal suo comune di residenza, una prestazione come l'assistenza personale di cui al procedimento principale, per il motivo che detto residente soggiorna in un altro Stato membro al fine di ivi proseguire gli studi superiori<sup>131</sup>.

### **5.3. Azione della Commissione**

#### **5.3.1. Agevolazione dell'esercizio della libera circolazione**

La Commissione europea ha da poco intrapreso alcune azioni in materia di libera circolazione dei cittadini (mobili) dell'UE volte a garantire il pieno rispetto del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, anche mediante l'avvio di procedure di infrazione nei casi di incompatibilità della normativa nazionale con quest'ultimo.

Essa ha inoltre adottato misure riguardanti altri ambiti del diritto dell'Unione suscettibili di produrre effetti sulla libera circolazione dei cittadini mobili dell'UE. Ad esempio, nel febbraio 2019 la Commissione europea ha adottato una raccomandazione al fine di agevolare l'accesso (transfrontaliero) dei cittadini dell'Unione ai propri dati sanitari.

#### **5.3.2. Rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità e dei titoli di soggiorno**

La direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE) determina le modalità di esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno (sia temporaneo che permanente) nell'UE da parte dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari. Essa prevede che i cittadini dell'Unione e i loro familiari muniti di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità possano entrare e vivere in un altro Stato membro e chiedere gli opportuni titoli di soggiorno. Non disciplina

---

<sup>127</sup> C-541/15 *Freitag*, punti da 35 a 39.

<sup>128</sup> CGUE, 25 luglio 2018, causa C- 679/16, A, ECLI:EU:C:2018:601

<sup>129</sup> C-679/16 A, punti 58-59.

<sup>130</sup> C-679/16 A, punto 60

<sup>131</sup> C-679/16 A, punto 79

però il modello e le norme relative alle carte d'identità da usare per entrare negli Stati membri dell'UE o uscirne. Né prevede norme specifiche per i titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'UE e ai loro familiari che non sono cittadini dell'UE, a parte la denominazione da dare a questi ultimi, ossia "carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione" (si veda l'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE).

L'UE offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui è assicurata la libera circolazione delle persone, insieme a misure appropriate per quanto concerne la gestione delle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e del terrorismo e la lotta contro questi ultimi.

Molte delle misure di sicurezza dell'UE, ad esempio le verifiche sistematiche nel sistema d'informazione Schengen previste dal codice frontiere Schengen, si basano su documenti di viaggio e d'identità sicuri<sup>132</sup>.

Negli ultimi anni sono state introdotte norme dell'UE relative a vari documenti d'identità e di viaggio utilizzati in Europa.

Il piano d'azione sulla sicurezza dei documenti del 2016 ha trattato del rischio derivante dall'uso fraudolento di carte d'identità e titoli di soggiorno<sup>133</sup>, e nella relazione sulla cittadinanza del 2017 è stato formulato l'impegno ad analizzare opzioni strategiche per migliorare la sicurezza delle carte d'identità e dei titoli di soggiorno. La Commissione ha effettuato una valutazione d'impatto che ha considerato una serie di opzioni relative alle carte d'identità e ai titoli di soggiorno, tra cui misure normative non vincolanti, requisiti comuni minimi e un'armonizzazione generale, in rapporto allo status quo. Lo status quo è stato considerato insoddisfacente e un'armonizzazione generale non è stata considerata proporzionata.

Sono queste alcune delle ragioni per cui, nell'ambito degli interventi finalizzati a un'autentica ed efficace Unione della sicurezza<sup>134</sup>, nell'aprile 2018 la Commissione ha proposto miglioramenti agli elementi di sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'UE e delle carte di soggiorno dei loro familiari cittadini di paesi terzi.

Nel giugno 2019 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento 2019/1157 sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'UE e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione<sup>135</sup>. Il regolamento, che si applicherà a partire dall'agosto 2021, ha

---

<sup>132</sup> Regolamento (UE) 2017/458 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne

<sup>133</sup> COM(2016) 790 final.

<sup>134</sup> [https://ec.europa.eu/commission/news/security-union-2017-jun-29\\_en](https://ec.europa.eu/commission/news/security-union-2017-jun-29_en)

<sup>135</sup> Regolamento (UE) 2019/1157 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'UE e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione, *GU L 188 del 12.7.2019, pag. 67*

introdotto norme di sicurezza minime comuni che rendono le carte d'identità e i titoli di soggiorno più sicuri e affidabili.

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

### **6.1. Introduzione**

Ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera b), e dell'articolo 22 del TFUE, tutti i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro del quale non sono cittadini hanno diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza, alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato in questione.

La Commissione ha risposto a 43 denunce, 57 lettere/domande di singoli cittadini, 74 interrogazioni e 21 petizioni presentate dal Parlamento europeo su tali questioni, inerenti principalmente alla perdita del diritto di voto o di partecipazione a un referendum.

A seguito delle elezioni del Parlamento europeo del 2019, sono pervenute alla Commissione numerose denunce riguardanti l'effettiva possibilità per i cittadini mobili dell'UE di esercitare i propri diritti di voto nel Regno Unito<sup>136</sup>, al pari di denunce presentate da cittadini rumeni concernenti le difficoltà da essi riscontrate nell'esercizio del diritto di voto presso i consolati rumeni all'estero<sup>137</sup>.

### **6.2. Evoluzione della giurisprudenza**

Nella sua sentenza nella causa *Junqueras Vies*, del 19 dicembre 2019<sup>138</sup>, a seguito di una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte suprema spagnola (Tribunal Supremo), la Corte ha deliberato che l'articolo 9 del protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea deve essere interpretato nel senso che:

- si deve considerare che una persona che è stata ufficialmente proclamata eletta al Parlamento europeo mentre era sottoposta a una misura di custodia cautelare nell'ambito di un procedimento per reati gravi, ma che non è stata autorizzata ad adempiere taluni requisiti previsti dal diritto nazionale a seguito di tale proclamazione, nonché a recarsi al Parlamento europeo per partecipare alla prima sessione del medesimo, beneficia di un'immunità in forza del secondo comma del menzionato articolo;
- tale immunità comporta la revoca della misura di custodia cautelare imposta alla persona interessata, onde consentirle di recarsi al Parlamento europeo e adempiervi le formalità richieste. Ciò posto, se il giudice nazionale competente ritiene che siffatta misura debba essere mantenuta dopo che la persona ha acquisito lo status di membro del Parlamento europeo, deve chiedere quanto prima al Parlamento europeo di revocare detta immunità, in base all'articolo 9, terzo comma, del medesimo protocollo.

---

<sup>136</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-voter-registration-system-mobile-eu-citizens-united-kingdom\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-voter-registration-system-mobile-eu-citizens-united-kingdom_en)

<sup>137</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-difficulties-encountered-voting-romanian-consulate\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-difficulties-encountered-voting-romanian-consulate_en)

<sup>138</sup> C-502/19

### **6.3. Sviluppi nel campo dei diritti di voto e azione intrapresa dalla Commissione**

Nella sua relazione sulla cittadinanza dell'Unione europea del 2017<sup>139</sup>, la Commissione ha invitato gli Stati membri a promuovere la partecipazione alla vita democratica attraverso una migliore informazione dei cittadini sui loro diritti elettorali e la rimozione degli ostacoli alla loro partecipazione. E questa posizione è stata suffragata dal Consiglio nelle conclusioni dell'11 maggio 2017<sup>140</sup>.

La Commissione ha pubblicato nel febbraio 2018 l'ultima relazione sull'applicazione del diritto dell'UE nelle elezioni locali e comunali e sulle strategie per la promozione dei diritti elettorali<sup>141</sup>. Poiché i cittadini dell'Unione circolano e risiedono in misura crescente in altri Stati membri, le principali preoccupazioni individuate nella relazione riguardavano la bassa affluenza al voto dei cittadini mobili e la necessità di una migliore raccolta di dati.

Nel settembre 2018 la Commissione ha pubblicato un pacchetto di misure a sostegno di elezioni europee libere ed eque, tra cui i) una comunicazione<sup>142</sup>; ii) una raccomandazione relativa alle reti di cooperazione in materia elettorale, alla trasparenza online, alla protezione dagli incidenti di cibersicurezza e alla lotta contro le campagne di disinformazione nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo; iii) un documento di orientamento<sup>143</sup> sull'applicazione del diritto dell'Unione in materia di protezione dei dati nel contesto elettorale; e iv) una proposta legislativa<sup>144</sup> volta a introdurre sanzioni per l'uso scorretto intenzionale dei dati personali da parte dei partiti politici europei e delle relative fondazioni finalizzato a influenzare il risultato delle elezioni.

In linea con tali misure, la Commissione ha sostenuto gli Stati membri mediante l'istituzione e l'organizzazione di riunioni della rete europea di cooperazione in materia elettorale<sup>145</sup>. La rete riunisce rappresentanti delle autorità degli Stati membri competenti in materia elettorale e consente lo scambio di informazioni concrete e pratiche su una serie di questioni rilevanti per garantire elezioni libere ed eque, tra cui la protezione dei dati, la cibersicurezza, la trasparenza, la sensibilizzazione e la partecipazione inclusiva e paritaria.

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

### **7.1. Introduzione**

---

<sup>139</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/20170124\\_eu\\_citizenship\\_report\\_2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/20170124_eu_citizenship_report_2017_en.pdf)

<sup>140</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf>

<sup>141</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:52018DC0044>

<sup>142</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1561131040319&uri=CELEX:52018DC0637>

<sup>143</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-data-protection-law-electoral-guidance-638\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-data-protection-law-electoral-guidance-638_en.pdf)

<sup>144</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561130736830&uri=CELEX:52018PC0636>

<sup>145</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en)



Ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera c), e dell'articolo 23 del TFUE, i cittadini dell'UE hanno diritto, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, alla tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi altro Stato membro, alle medesime condizioni dei cittadini dello Stato in questione. Il 76 % dei cittadini dell'UE è a conoscenza di questo diritto<sup>146</sup>.

Nel periodo di riferimento, la Commissione ha risposto a 10 denunce, 8 lettere/domande di singoli cittadini e 8 interrogazioni presentate dal Parlamento europeo su tale questione. I documenti citati vertevano principalmente sul rilascio di documenti di viaggio provvisori per tornare nel paese di origine, sulla mancanza di tutela consolare o sull'applicazione discriminatoria della medesima.

## **7.2. Sviluppi nel settore della tutela consolare**

Il 18 giugno 2019 il Consiglio ha adottato una direttiva che istituisce un documento di viaggio provvisorio dell'UE e che aggiorna le norme, il formato e le caratteristiche di sicurezza del documento attualmente in uso<sup>147</sup>. La direttiva semplifica le formalità per i cittadini dell'UE non rappresentati nei paesi terzi, il cui passaporto o documento di viaggio sia stato smarrito, rubato o distrutto, al fine di garantire loro il rilascio, da parte di un altro Stato membro, di un documento di viaggio provvisorio che consenta loro di rimpatriare. Dopo l'adozione delle specifiche tecniche necessarie, gli Stati membri hanno due anni di tempo per recepire la direttiva nel diritto nazionale.

Allo stesso tempo, la Commissione continua a inserire e a negoziare clausole di consenso negli accordi bilaterali con diversi paesi terzi per garantire che questi siano d'accordo sul fatto che i paesi dell'UE rappresentati forniscano assistenza ai cittadini di altri paesi dell'UE senza rappresentanza.

---

<sup>146</sup> Eurobarometro Flash 485, primavera 2020.

<sup>147</sup> Direttiva (UE) 2019/997 del Consiglio, del 18 giugno 2019, che istituisce un documento di viaggio provvisorio dell'UE e abroga la decisione 96/409/PESC, GU L 163 del 20.6.2019, pag. 1.

## **8. DIRITTO DI PETIZIONE DINANZI AL PARLAMENTO EUROPEO E DIRITTO DI RIVOLGERSI AL MEDIATORE EUROPEO (ARTICOLO 20, PARAGRAFO 2, LETTERA D), E ARTICOLO 24, PARAGRAFI DA 2 A 4, DEL TFUE)**

### **8.1. Introduzione**

L'articolo 20, paragrafo 2, lettera d), e l'articolo 24, paragrafi da 2 a 4, del TFUE fanno riferimento ad altri diritti che conferiscono ai cittadini dell'UE la facoltà di rivolgersi alle istituzioni dell'UE e comprendono, fra l'altro, il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo e il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo. Tutti i cittadini dell'Unione hanno diritto di scrivere a qualsiasi istituzione, organo, ufficio o agenzia in una delle lingue ufficiali dell'UE<sup>148</sup> e di ricevere una risposta nella medesima lingua<sup>149</sup>.

### **8.2. Diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo**

Ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, del TFUE, i cittadini dell'UE hanno il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo, in qualsiasi lingua del trattato, per quanto riguarda le materie di competenza dell'Unione che li riguardano e hanno diritto di ricevere una risposta nella medesima lingua. Nel 2018, la commissione per le petizioni del Parlamento europeo ha ricevuto 1 220 petizioni, in diminuzione rispetto alle 1 271 del 2017 e alle 1 569 del 2016. Tuttavia nel 2019 tale cifra è salita a 1 357 petizioni, di cui 938 dichiarate ricevibili. Nel 2018 l'ambiente è diventato il tema principale delle petizioni, confermandosi tale anche nel 2019.

Dal 2014 è disponibile un "portale delle petizioni"<sup>150</sup> che consente di inviare facilmente le petizioni tramite Internet. Se nel 2014 le petizioni erano presentate via e-mail nell'80 % dei casi e tramite lettera nel restante 20 %, il 73,9 % delle petizioni ricevute nel 2019 è stato presentato tramite il portale web<sup>151</sup>.

### **8.3. Diritto di rivolgersi al Mediatore europeo**

Ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 3, del TFUE, i cittadini dell'UE hanno il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo che tratta le denunce dei cittadini relative alle istituzioni, agli organi e alle agenzie dell'UE. I problemi vanno dai contenziosi contrattuali, alle violazioni di diritti fondamentali e dalla mancanza di trasparenza del processo decisionale alla negazione dell'accesso ai documenti.

Nel periodo 2017-2019, l'ufficio del Mediatore europeo ha registrato oltre 6 000 denunce, di cui circa 2 500 rientravano nelle sue competenze, e ha aperto 1 395 indagini. La maggior parte delle denunce ha riguardato una presunta mancanza di trasparenza e responsabilità. Il rispetto dei suggerimenti del Mediatore è diminuito dall'85 % nel 2016 al 77 % nel 2018. Il

---

<sup>148</sup> Cfr. l'articolo 55, paragrafo 1, del TUE.

<sup>149</sup> Tale disposizione è attuata da tutte le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione in quanto pertinente al loro lavoro.

<sup>150</sup> <https://www.europarl.europa.eu/petitions/it/home>

<sup>151</sup> [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/PETI/PR/2020/09-03/1197378IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/PETI/PR/2020/09-03/1197378IT.pdf)

calo risulta relativamente costante dal 2014, anno in cui il tasso di rispetto aveva raggiunto il 90 %. L'ufficio del Mediatore ha aiutato oltre 50 000 cittadini nell'arco di tre anni, tramite l'apertura di indagini, la risposta alle richieste di informazioni o la fornitura di consigli nella sua guida interattiva disponibile online.

Tale attività centrale di gestione delle denunce è stata completata da indagini strategiche di propria iniziativa, con lo scopo di aiutare quanti più cittadini possibile tramite l'analisi delle questioni che sembrano essere sistemiche più che di quelle che appaiono circoscritte. Nel periodo di riferimento, le indagini hanno esaminato, tra l'altro, la trasparenza del processo legislativo del Consiglio (2017)<sup>152</sup>.

Nel 2016 il Mediatore europeo ha adottato nuove norme interne che disciplinano le modalità di esame delle denunce e trattamento delle indagini da parte del suo ufficio, al fine di migliorarne l'efficienza e l'efficacia.

Nel 2018 il Mediatore europeo ha introdotto una nuova procedura accelerata per il trattamento delle denunce riguardanti l'accesso del pubblico ai documenti, in virtù della quale il Mediatore è in grado di adottare una decisione entro due mesi dal ricevimento di una denuncia<sup>153</sup>.

## **9. INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI (ICE) (ARTICOLO 24 DEL TFUE E ARTICOLO 11, PARAGRAFO 4, DEL TUE)**

Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea (TUE), attuato dal regolamento (UE) n. 211/2011, i cittadini in numero pari o superiore a un milione e provenienti da almeno sette Stati membri diversi possono unirsi e invitare la Commissione a presentare, nelle sue aree di competenza, qualsiasi proposta idonea sulle questioni per le quali ritengono che un atto dell'Unione sia necessario per attuare i trattati.

Dal 2011 sono state avviate 75 iniziative<sup>154</sup> relative a diverse questioni e gli organizzatori hanno ricevuto circa nove milioni di dichiarazioni di sostegno in tutta l'Unione europea. Cinque iniziative sono riuscite a raggiungere la soglia del milione di firme e per una di esse ciò è avvenuto durante il periodo di riferimento.

l'iniziativa "Vietare il glifosato"<sup>155</sup> invita gli Stati membri a vietare l'utilizzo del glifosato, a riformare la procedura di approvazione dei pesticidi e a fissare obiettivi di riduzione obbligatori al livello dell'UE per quanto riguarda l'uso dei pesticidi. Nel dicembre 2017 la Commissione ha adottato una comunicazione<sup>156</sup> nella quale spiegava di non avere intenzione di presentare una proposta legislativa in quanto l'Autorità europea per la sicurezza alimentare aveva presentato una valutazione scientifica del glifosato favorevole per quanto riguarda la salute umana e animale e l'ambiente.

---

<sup>152</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/it/special-report/it/94921>

<sup>153</sup> [https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/89910?utm\\_source=web\\_EO&utm\\_medium=scrollie\\_organic&utm\\_campaign=scrollie\\_25](https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/89910?utm_source=web_EO&utm_medium=scrollie_organic&utm_campaign=scrollie_25)

<sup>154</sup> Registro ICE: [https://europa.eu/citizens-initiative/home\\_it](https://europa.eu/citizens-initiative/home_it)

<sup>155</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002\\_it](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_it)

<sup>156</sup> C(2017) 8414 final

Dando seguito al riesame dell'applicazione del regolamento dal 31 marzo 2015<sup>157</sup>, il 13 settembre 2017 la Commissione ha adottato una proposta di nuovo regolamento sull'iniziativa dei cittadini<sup>158</sup>. Il regolamento è stato adottato il 17 aprile 2019<sup>159</sup> ed è in vigore dal 1° gennaio 2020. Il regolamento riveduto apporta una semplificazione e miglioramenti di grande portata per i cittadini e gli organizzatori in tutte le fasi successive del ciclo di vita dell'ICE, con l'obiettivo di sviluppare pienamente il potenziale di quest'ultima e renderla più accessibile, meno onerosa e di più facile utilizzo per gli organizzatori e i sostenitori.

La Commissione ha effettuato un secondo riesame dell'applicazione del regolamento e il 28 marzo 2018 ha adottato un'altra relazione<sup>160</sup>, in cui conclude di aver esaminato a fondo le strozzature residue, ponendovi rimedio nella sua proposta di regolamento del 13 settembre 2017. La Commissione è impegnata a continuare la supervisione e la discussione di una serie di questioni inerenti al registro dell'iniziativa dei cittadini europei in stretta cooperazione e in pieno coordinamento con diversi portatori di interessi e istituzioni, al fine di migliorare lo strumento in questione.

Durante il periodo di riferimento, il gruppo di esperti sull'iniziativa dei cittadini europei si è riunito sette volte<sup>161</sup>. Il gruppo, che si compone di rappresentanti delle autorità nazionali competenti, è incaricato di coordinare con i paesi dell'UE le modalità di attuazione dell'ICE.

---

<sup>157</sup> COM(2015) 145 final

<sup>158</sup> COM(2017) 482

<sup>159</sup> Regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, riguardante l'iniziativa dei cittadini europei (GU L 130 del 17.5.2019, pag. 55).

<sup>160</sup> COM(2018) 157 final

<sup>161</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/expert-group-meetings\\_it](https://europa.eu/citizens-initiative/expert-group-meetings_it)