

**OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE**

ROSARIO SAPIENZA  
**LA CITTADINANZA EUROPEA**

RAPPORTO 2010

**Fogli di Lavoro per il diritto internazionale 2010 3.6 ISSN 1973-3585**

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Redazione: *Adriana Di Stefano, Federica Antonietta Gentile, Giuseppe Matarazzo*

Volume chiuso nel mese di dicembre 2010

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale è on line*

<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585

**Cattedra di Diritto Internazionale**

Via Gallo, 24 - 95124 Catania

E-mail: [risorseinternazionali@lex.unict.it](mailto:risorseinternazionali@lex.unict.it)

Redazione: [foglidilavoro@lex.unict.it](mailto:foglidilavoro@lex.unict.it)

Tel: 095 230857 - Fax 095 230489



Rosario Sapienza

Recenti sviluppi in tema di cittadinanza europea

1. Nell'affrontare il tema della rilevanza della cittadinanza europea nel Trattato di Lisbona, non si può mancare di notare che le disposizioni dedicate a questo tema sono in esso scarse e non particolarmente innovative (1).

Prima di entrare nel merito del tema che mi è stato assegnato desidero premettere che nel modello tradizionale recepito anche dal diritto internazionale, la cittadinanza esprime quel nesso tra un individuo e uno Stato che rappresenta il presupposto per il godimento delle libertà fondamentali. Dunque è corretto affermare che in questo modello esiste un nesso stretto tra la condizione di cittadino e il riconoscimento di diritti. E ben si comprende come su questa realtà si innestino anche dinamiche volte alla costruzione di identità nazionali.

Orbene questo modello è da tempo entrato in crisi così come è entrato in crisi lo stato-nazione, in quanto comunità basata sulla identificazione dello Stato con la nazione, per cui i cittadini di uno Stato sono gli appartenenti alla comunità nazionale che si esprime e si organizza attraverso quello Stato.

Oggi assistiamo sempre di più in Europa al costituirsi di società multietniche, a motivo dell'intensificarsi di fenomeni migratori dovuti alla globalizzazione (ma le migrazioni ci sono sempre state per la verità), e dunque al consolidarsi di un differente modello di Stato e in genere di organizzazione dei rapporti politici tra gli individui e lo Stato: quello del riconoscimento dei diritti umani a tutti coloro che si trovino "within the jurisdiction" (così recita l'articolo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed anche gli altri trattati sui diritti dell'uomo con comparabili formulazioni).

La cittadinanza non è più dunque un elemento determinante per il riconoscimento dei diritti, anche se ancor oggi molti diritti vengono riconosciuti solo ai cittadini

---

<sup>1</sup> L'articolo 20, primo comma del Trattato sul funzionamento dell'Unione riproduce sostanzialmente il disposto dell'articolo 17 del Trattato della Comunità Europea, con la sola modifica di descrivere la cittadinanza europea come aggiuntiva e non complementare rispetto a quella nazionale. Vedi in materia le belle analisi contenute nel volume di M.C. BARUFFI (a cura di), *Cittadinanza e diversità culturale nello Spazio Giuridico Europeo*, CEDAM, Padova, 2010 ed anche gli atti del Seminario catanese del 15-16 maggio 2007 su *La società europea. Identità, simboli, politiche*, raccolti a cura di Pietro Barcellona nel volume dal medesimo titolo pubblicato nel 2009 per i tipi della Giappichelli.

(per esempio quelli di elettorato alle elezioni politiche). Anche su questo versante osserviamo comunque in atto interessanti movimenti e trasformazioni volte alla parificazione, per quanto possibile, dei diritti degli stranieri a quelli dei cittadini.

In quest'ottica, il tema della cittadinanza europea, pur interessante in quanto pone il problema difficile, ma ineludibile, del superamento della cittadinanza nazionale in favore di un legame con l'entità più ampia e comprensiva rappresentata dall'Unione europea, appare inevitabilmente datato proprio nel suo tentativo di voler costruire un nesso individui-entità politica di appartenenza in una logica ormai in via di superamento quale appare quella della cittadinanza.

2. E' chiaro che il limitato rilievo dato alla questione della cittadinanza nel Trattato di Lisbona può essere spiegato abbastanza semplicemente, tenendo conto del fatto che esso rappresenta un passaggio interlocutorio, un difficile esercizio di mediazione, nel cammino "costituente" dell'Unione europea. L'Unione europea sta vivendo infatti da qualche tempo un'intensa fase costituente. Per ben comprenderne tutte le implicazioni, credo sia utile sottolineare che un po' dovunque, in giro per il mondo si è scatenata una *vis constituens*. Per esempio, le missioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite prendono sempre più spesso la forma di operazioni di *Nation building*, attraverso le quali si mira a costruire o a ricostruire uno Stato, dopo un evento bellico. E anche l'Unione europea in Bosnia sta tentando qualcosa di simile. In fondo, a voler guardare con sguardo laico l'esperienza di amministrazione della CPA in Iraq nel periodo di occupazione statunitense e inglese, anche lì si è tentato un originale e controverso esperimento costituente, certo molto problematico perché imposto con la forza armata, ma che meriterebbe di essere analizzato realisticamente e tecnicamente per quel che avrebbe voluto e vorrebbe essere, piuttosto che liquidato come un semplice illecito.

Ma quel che rende interessante lo sforzo costituente dell'Unione europea per lo studioso del diritto internazionale è la sua peculiarità, che deriva in primo luogo dal fatto che il cammino costituente è stato intrapreso dagli stessi Stati membri e non imposto dall'esterno e in secondo luogo che esso non si collega a nessun fatto di rottura traumatica di assetti precedenti, circostanza quest'ultima che assai spesso ha accompagnato le grandi stagioni costituenti della storia, ma piuttosto intende accompagnare e sostenere l'evoluzione delle dinamiche della integrazione economica e sociale. Questa affermazione non deve però indurre a una valutazione eccessivamente positiva degli esiti fin qui raggiunti che si presentano più come un tentativo di maquillage istituzionale, piuttosto che come un vero e proprio ripensamento dell'equilibrio istituzionale.

3. Ma c'è probabilmente un'altra spiegazione ed è riconducibile alle considerazioni di apertura di questo intervento. La questione della cittadinanza europea non appassiona più, perché si è arenata nelle secche rappresentate dal suo rapporto ancillare con la cittadinanza nazionale (non si può essere cittadini europei se non si è cittadini di uno Stato membro dell'Unione). D'altra parte, la giurisprudenza della Corte di Giustizia, che pure ha meritoriamente elaborato il tema della cittadinanza europea, non appare in condizioni di portare la riflessione molto oltre il dato della natura della cittadinanza europea come uno status dipendente e financo subordinato rispetto alle cittadinanze nazionali (2).

Basterà leggere la decisione del 2 marzo 2010, in causa C-135/08 *Janke Rottman c. Freistaat Bayern*, nella quale la Corte non “osa” andare oltre i dati che scaturiscono da questa visione ancillare. Il Rottman, cittadino austriaco per nascita, ma che aveva perduto la cittadinanza austriaca, avendo acquisito quella tedesca (la legge austriaca sulla cittadinanza, infatti, prevede la perdita automatica della cittadinanza austriaca in caso di acquisto di una cittadinanza straniera) perdeva poi anche la cittadinanza tedesca, dato che veniva dimostrato che l'aveva acquisita tacendo di avere carichi penali pendenti in Austria. Aveva adito le vie legali il Rottman e il Bunderverwaltungsgericht investiva in via pregiudiziale la Corte di giustizia della questione per sapere se la revoca della cittadinanza tedesca potesse considerarsi compatibile con il diritto comunitario dato che comportava la perdita della cittadinanza dell'Unione. La Corte di giustizia ha risposto che la Germania poteva revocare la cittadinanza acquisita fraudolentemente, ma che “spetta al giudice del rinvio verificare se la decisione di revoca in questione nella causa principale rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina sulla situazione dell'interessato in rapporto al diritto dell'Unione, in aggiunta, se del caso, all'esame della proporzionalità di tale decisione sotto il profilo del diritto nazionale”. Il che implica che sarà il giudice nazionale a valutare in ultima analisi gli effetti della decisione e dunque che, a normativa comunitaria “ferma”, e dovendo comunque il giudice nazionale attenersi alla propria normativa nazionale, ci saranno tante valuta-

---

<sup>2</sup> La Corte ha più volte affermato che sullo *status* di cittadino dell'Unione devono essere innestati i vari diritti, così confermando l'importanza e la centralità dello *status* dei cittadini (vedi *ex multis* le sentenze 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzeleczyk*, in *Raccolta*, p. I-6193, para. 31; 17 settembre 2002, causa C-413/99, *Baumbast*, in *Raccolta*, p. I-7091, para. 82, ma anche 12 maggio 1998, causa C-85/96, *Martínez Sala*, in *Raccolta*, p. I-2691, para. 62, e *Schempp*, 12 luglio 2005, causa C-403/03, in *Raccolta*, p. I-6421, para. 17).

zioni di proporzionalità quanti sono gli Stati membri e dunque la cittadinanza dell'Unione si articolerà in tante cittadinanze quanti sono gli Stati nazionali. Difficile uscire da questa situazione con questa normativa comunitaria sulla cittadinanza europea.

4. La verità è che una riflessione sul valore e le implicazioni della cittadinanza nel terzo millennio non può in verità attestarsi sulla riproposizione di categorie ottocentesche. Il principio di nazionalità come fondamento della statualità e conseguentemente l'identificazione della cittadinanza con il rapporto tra il popolo e lo Stato. La riflessione schmittiana sullo Stato come elemento di neutralizzazione del politico rappresenta ancor oggi la cifra per l'interpretazione della cittadinanza: uno status di appartenenza civile nel quale si stempera la politicità e la sua potenzialità eversiva dell'ordine costituito. Ma è chiaro che bisogna andare oltre. E il complesso dossier sulla cittadinanza europea potrebbe rappresentare una preziosa occasione di ulteriore "formalizzazione" e spoliticizzazione della categoria cittadinanza: cittadini di tutte le patrie d'Europa si incontrano e si riconoscono in comuni valori che fondano uno status, la cittadinanza europea, destinato nel tempo a superare le cittadinanze statali (3).

5. Allora bisogna coraggiosamente compiere un ulteriore passo in avanti. Abbandonare la logica delle appartenenze identitarie e accettare la logica della tutela dei diritti umani, di un regime giuridico internazionale che sappia riconoscere a tutti e a ciascuno i diritti essenziali, quei diritti che ci faranno essere cittadini del mondo e dunque anche d'Europa. Mi pare quindi che, imboccata coraggiosamente la strada dei diritti con la Carta comunitaria della quale il Trattato riconosce oggi la piena dignità giuridica, giustamente l'entusiasmo per la cittadinanza europea si attenui.

---

<sup>3</sup> Sia consentito rinviare per più ampie considerazioni su questo argomento a quanto sostenuto in R. SAPIENZA, *Nazionalità e cittadinanza nel terzo millennio: il crepuscolo di un mito?*, in AA.VV., *Percorsi della Cittadinanza. Materiali per la formazione*, AVE, Roma, 2000, p. 91 ss., volume curato dall'Istituto Vittorio Bachelet dell'Azione Cattolica Italiana, le cui conclusioni mi paiono ancora valide.



**IT**



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 27.10.2010  
COM(2010) 603 definitivo

**RELAZIONE 2010 SULLA CITTADINANZA DELL'UNIONE**

**Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione**

{COM(2010) 602 definitivo}

{COM(2010) 605 definitivo}

## RELAZIONE 2010 SULLA CITTADINANZA DELL'UNIONE

### Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione

#### 1. INTRODUZIONE

Il concetto di cittadinanza dell'Unione europea<sup>4</sup>, introdotto dal trattato di Maastricht nel 1992, ha aggiunto una nuova dimensione politica all'integrazione europea fino ad allora di natura prettamente economica. Il cittadino di uno Stato membro ora è automaticamente anche cittadino dell'Unione europea. La cittadinanza dell'UE non sostituisce quella nazionale ma conferisce a tutti i cittadini dell'UE una serie di diritti *aggiuntivi*, garantiti dai trattati e di importanza essenziale per la vita di tutti i giorni.

Come ha più volte ribadito la Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>5</sup>, lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi di loro si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla cittadinanza, il medesimo trattamento giuridico. Quindi, la cittadinanza dell'UE ha notevolmente rafforzato i diritti dei singoli. In particolare, la Corte ha stabilito che il solo status di cittadino di uno Stato membro conferisce ai cittadini dell'Unione<sup>6</sup> il diritto di soggiorno in un altro Stato membro, facendo così assurgere la cittadinanza dell'UE a fonte dei diritti di libera circolazione<sup>7</sup>.

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona rafforza per molti aspetti la cittadinanza dell'UE e i diritti che ne conseguono. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) dà un elenco preciso, ma chiaramente non esaustivo, dei diritti dei cittadini dell'UE<sup>8</sup>. Inoltre all'articolo 20, paragrafo 2, lettera d), stabilisce il chiaro diritto dei cittadini dell'UE di godere, nel territorio di un paese terzo, della tutela delle autorità consolari e diplomatiche di qualsiasi Stato membro e all'articolo 23 lo enuncia, conferendo con ciò alla Commissione anche il potere di iniziativa legislativa in materia. Inoltre, il trattato di Lisbona integra i diritti di cittadinanza introducendo un nuovo diritto, l'"iniziativa dei cittadini", che consente ai cittadini, in numero di almeno un milione, di invitare la Commissione a presentare proposte legislative<sup>9</sup>. Tale dimensione trova conferma nella nuova definizione dei membri del Parlamento europeo

---

<sup>4</sup> Il concetto di "cittadinanza dell'Unione" definito all'articolo 20 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea è semplificato nel presente testo in "cittadinanza dell'UE".

<sup>5</sup> Cfr. ad esempio la causa C-184/99 *Grzelczyk*, raccolta della giurisprudenza 2001 pagina I-06193, punto 31.

<sup>6</sup> L'articolo 21, paragrafo 1, del TFUE specifica che il diritto di circolare e di soggiornare liberamente può essere subordinato a certe limitazioni e condizioni.

<sup>7</sup> Cfr. ad esempio le cause C-413/99 *Baumbast e R*, raccolta della giurisprudenza 2002 pagina I-07091, punto 84, e C-200/02, *Zhu e Chen*, raccolta della giurisprudenza 2004 pagina I-09925, punto 26.

<sup>8</sup> Articolo 20, paragrafo 2, TFUE.

<sup>9</sup> Articolo 11, paragrafo 4, TUE.

quali “rappresentanti dei cittadini dell’Unione”<sup>10</sup> e non già semplicemente “rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità”<sup>11</sup>.

I diritti inerenti alla cittadinanza dell’UE sono inoltre contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell’UE<sup>12</sup>. Atto giuridicamente vincolante, la Carta segna un importante passo avanti in termini di impegno politico dell’UE nei confronti dei diritti fondamentali. Secondo il preambolo della Carta, l’Unione “pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell’Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.”

I diritti di cittadinanza dell’UE sono saldamente ancorati al diritto primario dell’Unione e ampiamente sviluppati nel diritto derivato. Chiunque tragga vantaggio dal progetto europeo estendendo aspetti della propria vita al di là dei confini nazionali, per turismo, studio, lavoro, matrimonio, per trascorrere gli anni della pensione, perché acquista o eredita immobili, vota o semplicemente compra online da società stabilite in altri Stati membri, dovrebbe godere appieno dei diritti che gli riconoscono i trattati.

Tuttavia, resta ancora un divario tra norme giuridiche applicabili e realtà quotidiana dei cittadini, specie nelle situazioni transfrontaliere. Il gran numero di denunce e domande che la Commissione riceve ogni anno<sup>13</sup>, le recenti indagini Eurobarometro, i dibattiti con le parti interessate, l’esito della consultazione pubblica conclusasi il 15 giugno 2010 e la conferenza “I diritti dei cittadini dell’UE: prospettive” che si è svolta l’1 e 2 luglio 2010, sono la prova evidente dei numerosi ostacoli che impediscono ai cittadini di godere dei propri diritti.

L’importanza di rendere più effettiva nella pratica la cittadinanza dell’UE è stata sottolineata in diverse occasioni. Nella sua relazione “Il cittadino e l’applicazione del diritto comunitario” dell’8 giugno 2008<sup>14</sup>, Alain Lamassoure, membro del Parlamento europeo, illustra chiaramente le barriere contro cui si scontrano gli europei quando cercano di esercitare i propri diritti. La relazione descrive vari scogli amministrativi e conclude che le politiche europee dovrebbero articolarsi intorno ai diritti e alle esigenze dei cittadini dell’UE e dare risultati concreti.

Inoltre, la relazione del Parlamento europeo sui problemi e le prospettive concernenti la cittadinanza europea del 20 marzo 2009<sup>15</sup> descrive in dettaglio i persistenti ostacoli all’esercizio transfrontaliero dei diritti e invita la Commissione a redigere un elenco di tali ostacoli e a presentare proposte concrete su come affrontarli, a seguito di una consultazione con la società civile. Da ultimo, il programma di Stoccolma - programma di lavoro dell’UE in materia di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014 - pone il cittadino al centro delle politiche europee in questo settore.

---

<sup>10</sup> Articolo 14, paragrafo 2, TUE.

<sup>11</sup> Articolo 189 del trattato che istituisce la Comunità europea.

<sup>12</sup> Titolo V, ‘Cittadinanza’

<sup>13</sup> Nel 2009 il centro di contatto Europe Direct ha ricevuto 25 721 domande da cittadini su questioni transfrontaliere (viaggiare, acquistare e vendere, studiare, lavorare e vivere in altri Stati membri): si veda la relazione annuale 2009 sulle attività del centro di contatto Europe Direct all’indirizzo [http://ec.europa.eu/eurodirect/docs/statistics/edcc-report\\_year\\_2009\\_light.pdf](http://ec.europa.eu/eurodirect/docs/statistics/edcc-report_year_2009_light.pdf).

<sup>14</sup> <http://www.alainlamassoure.eu/liens/975.pdf>

<sup>15</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0204+0+DOC+XML+V0//IT>.

Sono circa 500 milioni i cittadini dei 27 Stati membri dell'Unione europea. Obiettivo politico di questa Commissione è far sì che la cittadinanza dell'UE progredisca fino a diventare una realtà tangibile nella loro vita quotidiana. Per questo motivo, nei suoi orientamenti politici per la nuova Commissione del 3 settembre 2009 il Presidente José Manuel Barroso ha sottolineato la necessità di rafforzare la cittadinanza dell'UE, rivitalizzando il legame tra i cittadini e l'UE e garantendo l'effettiva realizzazione dei loro diritti. Il Presidente afferma che *“I cittadini europei, che incontrano tuttora molte difficoltà per procurarsi beni e servizi al di là delle frontiere nazionali, devono poter fruire dei loro diritti come cittadini dell'Unione così come esercitano i loro diritti di cittadini nazionali. La Commissione elaborerà una relazione globale su questi ostacoli e proporrà il modo migliore per eliminarli, parallelamente alla relazione sugli ostacoli che ancora sussistono sul mercato interno”*.

La presente relazione tiene fede all'impegno politico del Presidente Barroso di ottenere una panoramica completa degli ostacoli che tuttora incontrano i cittadini, e proporre il modo migliore per eliminarli. Viene pubblicata parallelamente alla comunicazione “Verso un atto per il mercato unico - Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva” (il cosiddetto “Single Market Act”)<sup>16</sup>, che si incentra a sua volta sull'eliminazione degli ostacoli che intralciano i cittadini europei nell'esercizio dei diritti conferiti loro dall'acquis sul mercato unico, quando agiscono in qualità di operatori economici all'interno del mercato unico perché imprenditori, consumatori o lavoratori.

La relazione sulla cittadinanza dell'Unione e la comunicazione relativa all'atto per il mercato unico sono iniziative complementari dirette a superare la frammentazione persistente dell'Unione in settori che interessano direttamente il cittadino e a onorare l'impegno di creare un'Europa dei cittadini e un mercato unico funzionante che risponda alle esigenze e alle aspettative di tutti.

La creazione del nuovo portafoglio della Commissione “Giustizia, diritti fondamentali e cittadinanza”, che ricomprende la giustizia civile e la legislazione sui consumatori, i diritti fondamentali e le politiche di non discriminazione, sottolinea l'importanza politica attribuita a questi temi. L'attenzione per le questioni di cittadinanza investe l'intera Commissione, perché eliminare gli ostacoli alla vita quotidiana dei cittadini richiede stretta collaborazione all'interno della Commissione e tra questa e le altre istituzioni e le parti interessate, compresi i parlamenti nazionali. Occorre superare la “logica dell'organigramma”. L'attuazione di alcune delle azioni proposte sarà assicurata dai meccanismi previsti nelle iniziative faro di Europa 2020<sup>17</sup>.

Di conseguenza, la presente relazione illustra come la cittadinanza dell'UE – il legame essenziale con l'Unione europea – comporta diritti e vantaggi per i cittadini. Il documento descrive i principali ostacoli con cui tuttora si scontrano i cittadini nella vita quotidiana quando esercitano i diritti riconosciuti loro dall'UE oltre le frontiere nazionali, e delinea le misure previste per consentire loro di fruire di tali diritti.

La relazione 2010 sulla cittadinanza dell'UE è accompagnata dai due documenti che seguono:

---

<sup>16</sup> COM (2010) 608

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione: Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (COM (2010) 2020 definitivo del 3.3.2010).

- relazione sui progressi verso l’effettiva cittadinanza dell’UE 2007-2010 (ai sensi dell’articolo 25 TFUE)<sup>18</sup>;
- relazione sulla valutazione delle elezioni 2009 del Parlamento europeo<sup>19</sup>.

## 2. AFFRONTARE GLI OSTACOLI INCONTRATI DAI CITTADINI NELLA VITA QUOTIDIANA

I cittadini dell’UE possono avere difficoltà ad esercitare i loro diritti, che agiscano in veste di soggetti privati, consumatori di beni e servizi, studenti e professionisti, attori politici. La Commissione prende in esame 25 grossi ostacoli che i cittadini possono incontrare nel corso della loro vita, basandosi sulle loro denunce.

### 2.1. I cittadini come soggetti privati

#### 2.1.1. *Incertezza in merito ai diritti di proprietà di coppie internazionali*

Sono sempre di più i cittadini che si trasferiscono oltre frontiera in altri paesi dell’UE per studiare, lavorare, vivere – e innamorarsi. Un numero crescente di coppie vive in uno Stato membro di cui non ha la cittadinanza. Le coppie sposate nell’UE sono circa 122 milioni, 16 milioni circa delle quali (13%) presentano una dimensione transfrontaliera. Nel 2007, erano circa 300 000 coppie sui 2,4 milioni di matrimoni celebrati nell’UE; lo stesso vale per i divorzi pronunciati nell’UE nello stesso anno: 140 000 (13%) su 1 040 000.

Per le coppie internazionali spesso è difficile sapere quali sono i giudici competenti e quali le leggi applicabili alla loro situazione personale e agli aspetti finanziari (ad esempio un immobile o un conto bancario appartenenti a entrambi). Questi coniugi sono quindi esposti a conseguenze impreviste e negative nella gestione quotidiana dei beni, in caso di separazione o di decesso di uno dei due.

*Vicente, cittadino spagnolo, e Ingrid, cittadina olandese, sono sposati e vivono nei Paesi Bassi. Intendono acquistare insieme una casa in Francia ma prima vogliono sapere quale legge disciplinerà questo acquisto e, più in generale, le proprietà che hanno in comune se dovessero separarsi o in caso di decesso dell’una o dell’altro: la legge spagnola, quella olandese o quella francese? Possono scegliere la legge che vogliono? Oppure, è possibile assicurarsi che il giudice che potrebbe un giorno occuparsi del loro divorzio o della successione sia anche competente per la divisione del patrimonio?*

La Commissione:

- (1) intende proporre uno strumento legislativo nel 2011 che consentirà alle coppie internazionali (sposate o registrate) di sapere con maggiore facilità qual è il giudice competente e quali le leggi applicabili ai loro diritti di proprietà (ad esempio, una casa in comune).

<sup>18</sup> COM (2010) 602.

<sup>19</sup> COM (2010) 605.

### 2.1.2. *Formalità lunghe e costose per il riconoscimento transfrontaliero dei documenti di stato civile e difficoltà di accesso transfrontaliero alla giustizia*

Per i cittadini che si trasferiscono in altri Stati membri è fondamentale il riconoscimento dei documenti di stato civile che riguardano gli “eventi della vita” (ad esempio nascita, matrimonio, unione registrata, divorzio, adozione o nome). I registri e i sistemi amministrativi degli Stati membri variano all’interno dell’UE, con conseguenti problemi per il riconoscimento transfrontaliero. Inoltre, può darsi che questi eventi della vita non siano riconosciuti da tutti gli Stati membri. I cittadini sono quindi obbligati ad adempiere formalità lunghe e costose (traduzione, prova aggiuntiva di autenticità dei documenti), che possono addirittura impedire loro di esercitare i propri diritti.

*Michal, cittadino cipriota, desidera sposare Sanna, cittadina finlandese, ma gli viene richiesto di produrre un certificato di non impedimento, che non esiste ai sensi delle leggi di Cipro.*

I cittadini dovrebbero poter accedere alla giustizia civile e penale in altri Stati membri come nel proprio paese. Nel 2007, secondo stime erano 9 milioni i cittadini dell’UE coinvolti in procedimenti transfrontalieri solo in materia di giustizia civile<sup>20</sup>. Oltre la metà degli europei intervistati nel 2007 riteneva che per loro sarebbe stato molto o comunque abbastanza difficile far valere i propri diritti nei tribunali di un altro Stato membro, a causa della scarsa conoscenza delle norme procedurali.

*Daniel, cittadino tedesco, vorrebbe acquistare una casa in Romania. Il suo avvocato deve trovare un notaio e un traduttore legale, oltre a determinare la procedura per effettuare una ricerca nel catasto immobiliare.*

La Commissione:

- (2) intende proporre strumenti legislativi nel 2013 intesi ad agevolare la libera circolazione dei documenti di stato civile (ad esempio certificati di nascita);
- (3) consentirà a cittadini e consulenti legali di reperire con facilità informazioni multilingue in materia di giustizia attraverso il portale europeo della giustizia elettronica<sup>21</sup>.

### 2.1.3. *Protezione insufficiente di indagati e imputati nei procedimenti penali e delle vittime di reati*

Un numero crescente di cittadini dell’UE è coinvolto in procedimenti penali in uno Stato membro diverso dal paese di origine. Non sempre questi cittadini capiscono o parlano la lingua del procedimento. Di conseguenza, potrebbero avere più difficoltà a difendersi e ad esercitare il diritto a un processo equo. I servizi di interpretazione e traduzione vengono prestati con modalità differenti nei vari Stati membri.

*Martin, cittadino slovacco tifoso di calcio, viene arrestato in Portogallo dopo una partita con l’accusa di aggressione. Poiché non parla il portoghese ma capisce l’inglese, chiede un in-*

<sup>20</sup> Eurobarometro Flash 292, "Giustizia civile", novembre – dicembre 2008.

<sup>21</sup> <https://e-justice.europa.eu>

*terprete in lingua inglese. Il tribunale nomina quindi un interprete, privo però di qualifiche professionali, che lo assiste durante il processo. Il legale che lo rappresenta non ha nessuna nozione di inglese e l'interprete non è presente ai brevi incontri tra Martin e l'avvocato. Nessuno dei documenti agli atti è tradotto in inglese.*

La Commissione si sta adoperando affinché siano garantiti in tutta l'Unione europea i diritti degli indagati e degli imputati nei procedimenti penali<sup>22</sup>.

Ogni anno oltre 30 milioni di persone in Europa riferiscono di essere vittime di reati<sup>23</sup> e molte di più, a quanto risulta, non sporgono denuncia. L'Unione europea si è già dotata di una legislazione che stabilisce gli standard minimi per il trattamento delle vittime<sup>24</sup>, che però è attuata in maniera inadeguata e, dato il carattere intergovernativo, è impossibile far rispettare pienamente, motivo per cui le vittime non possono godere appieno dei propri diritti o comunque sussistono differenze tra gli Stati membri nel loro riconoscimento. Le vittime non hanno la certezza di disporre degli stessi diritti, dello stesso sostegno e della stessa protezione quando viaggiano o si trasferiscono all'estero. Più in generale, le vittime della criminalità in Europa non possono contare sulla certezza che le loro necessità – essere riconosciute come vittime, rispettate e trattate con dignità, ricevere sostegno, avere accesso alla giustizia e ricevere un risarcimento – saranno soddisfatte.

Per esempio, molti Stati membri non assicurano che la vittima e l'indiziato del reato rimangano separati durante il procedimento.

*Anna è stata aggredita e percossa per strada. Il suo aggressore è stato fermato e lei ha trovato il coraggio di presentarsi per testimoniare. Tuttavia, durante l'attesa in tribunale, il suo aggressore l'ha vista e le ha rivolto gesti di minaccia. Anna ha avuto troppa paura quel giorno per testimoniare e il caso è stato archiviato.*

La Commissione:

- (4) intende proporre due strumenti legislativi nel 2011 volti a migliorare la protezione degli indagati e degli imputati nei procedimenti penali, e a salvaguardarne anche l'accesso a un legale e la possibilità di comunicare con il mondo esterno durante la detenzione;
- (5) intende proporre nel 2011 un pacchetto di misure, comprendente uno strumento legislativo, al fine di migliorare la protezione delle vittime di reati.

---

<sup>22</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali (2010/64/UE) e proposta di direttiva sul diritto all'informazione nei procedimenti penali - COM(2010) 392.

<sup>23</sup> Eurostat Statistics in focus – 36/2009.

<sup>24</sup> Decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale (GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1).



#### *2.1.4. Problemi fiscali in situazioni transfrontaliere, in particolare riguardo all'immatricolazione di autoveicoli*

Un numero crescente di europei acquista proprietà immobiliari al di fuori dello Stato membro in cui vive. Nel 2007, il volume di operazioni transfrontaliere di compravendita di immobili è stato dieci volte superiore al 2002, arrivando a un valore di 55 miliardi di euro. L'applicazione di certe norme fiscali nazionali a queste operazioni può rendere più difficoltoso l'acquisto di beni immobili all'estero, in particolare di case, rispetto agli acquisti sul territorio nazionale.

Un altro fenomeno in crescita è quello delle eredità (o donazioni) transfrontaliere (ad esempio nel caso di un *de cuius*/donatore residente in altro un paese o di beni ubicati in un paese diverso da quello di residenza del beneficiario). Le eredità o le donazioni dall'estero spesso sono tassate più pesantemente rispetto a quelle nazionali. Inoltre, capita di frequente che in questi casi l'eredità o la donazione siano tassate da più di uno Stato membro e che i meccanismi vigenti per evitare la doppia imposizione si rivelino inadeguati.

*Hélène vive in Belgio e ha ereditato beni ubicati in Irlanda dal padre belga, vissuto e deceduto in Belgio. I beni irlandesi hanno subito una doppia imposizione, poiché il Belgio ha applicato l'imposta di successione e l'Irlanda ne ha tassato il valore.*

Più in generale, i problemi fiscali incontrati dai cittadini dell'UE comprendono anche il trattamento discriminatorio dei lavoratori transfrontalieri (come il divieto di effettuare detrazioni personali) e degli investimenti transfrontalieri (ad esempio la tassazione dei dividendi), nonché le difficoltà di comunicazione con le autorità fiscali straniere, la mancanza di informazioni chiare sulle norme fiscali transfrontaliere, la lungaggine delle procedure per ottenere l'esenzione dalla doppia imposizione e la complessità dei moduli di richiesta.

La Commissione intende prendere in esame nel 2010 possibili soluzioni ai problemi fiscali incontrati dai cittadini UE in situazioni transfrontaliere con l'iniziativa "Eliminare gli ostacoli fiscali per i cittadini dell'UE" (Removing tax obstacles for EU citizens). Gli elementi pertinenti sono presentati nel dettaglio nella comunicazione relativa all'atto per il mercato unico.

Quando acquistano un'automobile in un altro Stato membro oppure la trasferiscono in uno Stato membro diverso da quello in cui l'hanno comprata (ad esempio nel caso di cambio di residenza), i cittadini dell'UE spesso si scontrano con formalità e pratiche complesse per la nuova immatricolazione, che a volte comportano anche il doppio pagamento della tassa, per la mancanza di un coordinamento dell'applicazione delle leggi nazionali sulla tassazione della prima immatricolazione.

*Aurel vive nei Paesi Bassi e al momento di andare in pensione decide di trasferire la propria residenza in Grecia dove ha una casa per le vacanze. Avendo già comprato e immatricolato l'auto nei Paesi Bassi, dovrà reimmatricolare la macchina una volta in Grecia e versare la relativa tassa il cui importo sarà calcolato in funzione dell'età del veicolo. Tuttavia, Aurel non ha diritto a un rimborso parziale della tassa già versata nei Paesi Bassi e quindi dovrà pagare due volte la tassa di immatricolazione.*

La Commissione:

- (6) intende proporre nel 2011 uno strumento legislativo inteso a semplificare le formalità e le condizioni per l'immatricolazione delle automobili già registrate in un altro Stato membro. Inoltre, prenderà misure per i casi in cui il regime fiscale applicato alle automobili risulti discriminatorio e cercherà soluzioni al problema della doppia tassa di immatricolazione, che può ostacolare la libera circolazione di cittadini e merci.

#### 2.1.5. *I cittadini europei non beneficiano appieno dell'assistenza sanitaria transfrontaliera, né delle tecnologie e-Health*

I cittadini dell'UE che si ammalano o subiscono un infortunio mentre viaggiano per lavoro o per turismo, o quando abitano, per esempio per motivi di studio, in un altro Stato membro hanno il diritto di ricevere la stessa assistenza sanitaria dei cittadini di tale Stato membro. L'accesso ai servizi di assistenza sanitaria durante soggiorni temporanei all'estero è facilitato dalla tessera sanitaria europea, attualmente distribuita a 188 milioni di cittadini europei, vale a dire il 37% della popolazione dell'UE.

I cittadini dell'UE possono anche appellarsi alle norme europee sul coordinamento della sicurezza sociale e chiedere l'autorizzazione preventiva per un trattamento sanitario programmato all'estero, che può essere rifiutata solo in circostanze specifiche. In tal caso il cittadino può farsi curare in un altro Stato membro dove abbia già un'assicurazione. Per giunta, è possibile fare intervenire un altro sistema di rimborso per trattamenti sanitari programmati all'estero direttamente in virtù della libera prestazione di servizi.

In generale, tuttavia, l'assistenza sanitaria transfrontaliera nell'UE è limitata e secondo stime rappresenta l'1% della spesa pubblica per la sanità, ivi compresi i servizi di pronto soccorso<sup>25</sup>. Non sempre i pazienti hanno accesso a informazioni pertinenti su aspetti essenziali dell'assistenza sanitaria transfrontaliera, compresi i diritti al rimborso per le cure ricevute in altri Stati membri. Questa situazione crea un clima di incertezza e sfiducia, limitando l'esercizio da parte dei pazienti del diritto di accedere all'assistenza sanitaria in altri Stati membri dell'UE.

Inoltre, le tecnologie e-Health possono garantire la continuità delle cure mediche entro e oltre i confini nazionali, migliorandole di conseguenza. Eppure numerosi ostacoli giuridici e organizzativi (frammentazione delle norme sulla protezione dei dati personali nell'UE, meccanismi di rimborso e scarsa interoperabilità paneuropea) impediscono la diffusione delle tecnologie e-Health in Europa, precludendo ai cittadini dell'UE i benefici delle tecnologie e-Health quando hanno bisogno di assistenza medica all'estero. Le tecnologie e-Health possono ridurre le disparità nell'accesso alle cure, migliorare la qualità dell'assistenza, rendere più agevole e sicuro l'accesso ai dati sanitari personali, ridurre al minimo il rischio di errori medici e contribuire alla diagnosi precoce di problemi di salute. Ad esempio, il telemonitoraggio a domicilio

---

<sup>25</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la proposta di direttiva concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera – Valutazione di impatto (2 luglio 2008) [http://wcmcom-ec-europa.eu-wip.wcmvue.ccc.eu.int:8080/health/archive/ph\\_overview/co\\_operation/healthcare/docs/impact\\_assessment\\_en.pdf](http://wcmcom-ec-europa.eu-wip.wcmvue.ccc.eu.int:8080/health/archive/ph_overview/co_operation/healthcare/docs/impact_assessment_en.pdf) (in inglese)

dei cardiopatici può migliorare del 15% il tasso di sopravvivenza, così come le ricette elettroniche possono ridurre del 15% gli errori nel dosaggio dei farmaci.

*Dorota, cittadina polacca, scopre di avere bisogno di un intervento cardiocirurgico. Preferirebbe farsi operare in Lettonia, in modo da potersi fare accudire dal figlio durante la convalescenza, non è sicura però di avere diritto all'assistenza sanitaria in quel paese né saprebbe come ottenere il rimborso per l'eventuale intervento e il telemonitoraggio a domicilio di cui avrà bisogno in seguito.*

La Commissione si propone di garantire un accesso più efficace all'assistenza sanitaria transfrontaliera definendo norme più chiare in materia di rimborsi e garanzie procedurali, fornendo informazioni trasparenti sull'assistenza disponibile in altri paesi, promuovendo la fiducia nella sicurezza e nella qualità delle cure transfrontaliere e aiutando i pazienti a far valere i propri diritti al rimborso per le cure mediche in tutti i paesi dell'UE<sup>26</sup>. Come annunciato nell'agenda digitale europea<sup>27</sup>, la Commissione sostiene l'ampia diffusione dei servizi di telemedicina e promuove lo scambio transfrontaliero di cartelle cliniche e ricette

---

<sup>26</sup> Proposta della Commissione di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera (2 luglio 2008) [http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph\\_overview/co\\_operation/healthcare/docs/com\\_it.pdf](http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph_overview/co_operation/healthcare/docs/com_it.pdf)

<sup>27</sup> Comunicazione della Commissione: Un'agenda digitale europea (COM(2010)245 definitivo/2 del 26.8.2010)

elettroniche, pur garantendo il rispetto delle norme UE di protezione dei dati personali.

La Commissione:

- (7) propone di agevolare l'accesso all'assistenza sanitaria transfrontaliera e sta anche mettendo in atto iniziative pilota per dotare gli europei di un accesso online sicuro ai propri dati sanitari e diffondere l'impiego di servizi di telemedicina entro il 2020<sup>28</sup>. Inoltre, la Commissione raccomanderà una serie di dati minimi comuni ai fini dell'interoperabilità delle cartelle dei pazienti, cui poter accedere o da poter scambiare elettronicamente negli Stati membri entro il 2012<sup>29</sup>.

#### 2.1.6. *Non è ancora del tutto effettivo il diritto alla tutela consolare per i cittadini dell'UE in difficoltà in paesi terzi*

Il cittadino dell'UE che si reca in un paese terzo in cui lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non dispone di un'ambasciata né di un consolato ha il diritto alla tutela consolare di qualsiasi altro Stato membro. L'ambasciata o il consolato di quest'ultimo Stato membro è tenuto a riservargli lo stesso trattamento che riserverebbe a un suo cittadino. Il numero di cittadini dell'UE che viaggiano in paesi terzi è aumentato da oltre 80 milioni di viaggi nel 2005 a oltre 90 milioni nel 2008<sup>30</sup>. In più di 30 milioni vivono in pianta stabile in un paese terzo, ma sono solo tre i paesi (Stati Uniti, Cina e Russia) in cui sono rappresentati tutti e 27 gli Stati membri. Con il costante aumento degli europei che viaggiano per affari o piacere in paesi terzi<sup>31</sup>, cresce la necessità dell'assistenza consolare per quei cittadini dell'UE privi di rappresentanza.

L'efficacia del diritto dei cittadini dell'UE alla tutela consolare resta da dimostrare. Anche se mancano dati sistematici, dalle denunce e dai casi segnalati emerge che i cittadini dell'UE, e talvolta i funzionari consolari, non sono ancora abbastanza consapevoli del diritto che hanno di rivolgersi ad altre ambasciate o altri consolati, né sanno con certezza quale genere di aiuto possono ricevere. Le aspettative sono alte: in un recente sondaggio<sup>32</sup> la maggioranza dei cittadini dell'UE (62%) ha dichiarato di aspettarsi la medesima assistenza a prescindere dallo Stato membro a cui si rivolgono, mentre quasi un terzo (28%) si aspetta almeno un minimo di assistenza da qualsiasi Stato membro.

Le norme giuridiche vigenti finora sono poche. Il trattato di Lisbona conferisce alla Commissione il potere di proporre direttive sulle misure di coordinamento e cooperazione necessarie per agevolare l'applicazione del diritto alla tutela consolare. Crisi recenti (il terremoto a Haiti e in Cile e la nube di cenere vulcanica in Islanda) hanno dimostrato la necessità di un coordinamento efficiente e anche di una qualche forma di condivisione degli oneri tra gli Stati

---

<sup>28</sup> Azione fondamentale 13 dell'agenda digitale europea; cfr. anche la comunicazione relativa all'atto per un mercato unico.

<sup>29</sup> Azione fondamentale 14 dell'agenda digitale europea; cfr. anche la comunicazione relativa all'atto per un mercato unico.

<sup>30</sup> Banca dati Eurostat sulla popolazione, parte relativa al turismo; i dati comprendono i viaggi per turismo e lavoro di durata superiore a un giorno.

<sup>31</sup> L'Organizzazione mondiale del turismo prevede un'ulteriore crescita consistente per il periodo 2010-2020.

<sup>32</sup> Eurobarometro Flash 294 "Cittadinanza dell'UE", marzo 2010.

membri. Durante una crisi, i cittadini di Stati membri non rappresentati devono essere aiutati con la stessa prontezza ed efficienza dei cittadini degli Stati membri che effettuano le evacuazioni.

*Natascia, cittadina slovena, è vittima di una rapina a mano armata durante una vacanza ai Caraibi. È ferita e le sono stati rubati passaporto e denaro. Si chiede come trovare rapidamente un medico che parli inglese e come recuperare i soldi e i documenti di viaggio necessari per il volo di ritorno una volta che sarà guarita.*

La Commissione:

- (8) rafforzerà l'efficacia del diritto dei cittadini dell'UE a ricevere assistenza nei paesi terzi, anche in momenti di crisi, dalle autorità diplomatiche e consolari di tutti gli Stati membri, proponendo misure legislative nel 2011 e informando meglio i cittadini tramite un sito web dedicato e misure di comunicazione mirate.

## **2.2. I cittadini come consumatori**

### *2.2.1. Scarsa consapevolezza e applicazione insufficiente dei diritti dei cittadini nell'acquisto di pacchetti vacanza, come passeggeri e turisti*

Molti cittadini dell'UE vanno in vacanza in altri paesi dell'UE. Ad esempio nel 2009 il 37% dei tedeschi, il 34% dei britannici e il 16% degli italiani hanno trascorso le vacanze principali in un altro paese dell'UE (contro il 23%, il 30% e il 13% in paesi terzi)<sup>33</sup>. Accade quindi che i cittadini dell'UE vengano perlopiù a conoscenza dei diritti che riconosce loro l'appartenenza all'UE o delle carenze nella loro applicazione, proprio in vacanza.

Il 56% degli europei organizza autonomamente le proprie vacanze, approfittando di Internet e dell'aumento delle compagnie aeree a basso costo<sup>34</sup>. Tuttavia, in questo caso non sono coperti dalle norme comunitarie vigenti che tutelano gli acquirenti di viaggi "tutto compreso". Con la crescente tendenza ad optare per "pacchetti dinamici"<sup>35</sup> si sono create delle zone grigie dal punto di vista legale, dove i consumatori non sanno se le soluzioni prescelte sono tutelate. Il 67% dei consumatori intervistati che hanno acquistato un "pacchetto dinamico" ritenevano erroneamente di essere tutelati. Secondo stime, ogni anno i danni subiti da acquirenti di pacchetti dinamici ammontano a 1 miliardo di euro<sup>36</sup>. Inoltre, le leggi nazionali che recepiscono queste norme variano e sono fonte di problemi per i consumatori che desiderano acquistare il pacchetto vacanza in un altro Stato membro.

---

<sup>33</sup> Eurobarometro Flash 281 "Indagine sugli atteggiamenti degli europei nei confronti del turismo", ottobre 2009.

<sup>34</sup> Eurobarometro Flash 258 "Indagine sugli atteggiamenti degli europei nei confronti del turismo", febbraio 2009.

<sup>35</sup> Soluzioni di viaggio nelle quali due o più componenti o servizi di un'unica vacanza o viaggio, come il volo, la sistemazione o il noleggio dell'auto, vengono offerti nello stesso momento e dalla stessa azienda o da fornitori collegati commercialmente (ad esempio compagnie aeree e società di autonoleggio o alberghi), esclusi i pacchetti preconfezionati, ossia già assemblati prima di essere offerti al cliente.

<sup>36</sup> Studio sui danni ai consumatori nell'area dei pacchetti dinamici, preparato da London Economics per la DG Salute e tutela dei consumatori della Commissione, novembre 2009.

*Dagmara prenota una vacanza (volo, sistemazione in hotel per quattro notti e noleggio auto) su Internet. Scopre che nel bagno manca l'acqua e reclama alla reception dove la informano che non ci sono più camere disponibili. Dagmara chiama la società Internet tramite la quale ha effettuato la prenotazione e si sente rispondere che il problema lo deve risolvere da sola. Perde tre ore a cercare una soluzione e paga 500 euro in più per una camera in un altro hotel. In seguito scopre che, se al suo pacchetto vacanza si fossero applicate le norme UE, l'organizzatore avrebbe dovuto rispondere delle spese e offrirle assistenza, ad esempio trovare una stanza o un hotel alternativo.*

Nonostante esista una normativa europea che garantisce i diritti dei passeggeri aerei e ferroviari e, dal 2012, anche dei passeggeri dei trasporti per via navigabile, e malgrado tutti gli sforzi di sensibilizzazione<sup>37</sup>, soltanto una minoranza di viaggiatori europei conosce i propri diritti e sa come e dove presentare ricorso. In totale, le denunce e le richieste presentate da passeggeri di voli aerei sono all'incirca 68000 ogni anno<sup>38</sup>, a dimostrazione delle difficoltà incontrate dai passeggeri che desiderano presentare reclamo presso le compagnie aeree.

Ulteriori difficoltà derivano dalle pratiche commerciali divergenti delle compagnie aeree (nuove limitazioni alle dimensioni e al peso del bagaglio a mano e imbarcato in stiva) e dalle diverse procedure di gestione dei reclami che possono confondere i passeggeri, oppure da pratiche commerciali che possono essere percepite come inique (come la "no-show policy" per cui le compagnie aeree richiedono ai passeggeri di utilizzare consecutivamente i voli acquistati nell'ambito dello stesso contratto di viaggio, altrimenti non hanno il permesso di imbarcarsi sul volo successivo). Anche la mancanza di un'unica autorità in ogni Stato membro presso la quale i passeggeri possono reclamare può essere frustrante.

*Alessandro aveva informato la compagnia aerea di essersi rotto una gamba e di aver bisogno di assistenza, che tuttavia gli è stata fornita solo su sua insistenza sul posto, dopo più di un'ora. Il suo volo ha subito un forte ritardo e il suo bagaglio non è comparso all'arrivo. Ha dovuto presentare reclamo presso tre diversi enti e ha ricevuto poche spiegazioni in merito ai suoi diritti.*

I cittadini disabili dell'UE si scontrano con ancora più ostacoli nell'accesso, in particolare all'ambiente edificato, ai trasporti, alle informazioni e a un'ampia gamma di beni e servizi, anche quando si spostano all'interno del loro paese o in altri Stati membri. Un cittadino su sei presenta una disabilità e la percentuale è destinata a salire con l'invecchiamento della popolazione: già il 35 % degli ultrasessantacinquenni affermano di sentirsi limitati in qualche misura nella vita quotidiana e il 15% delle persone tra i 65 e i 74 anni si descrivono come gravemente limitate.

*Tibor vive in Ungheria e ha bisogno di una sedia a rotelle per spostarsi, a causa dell'aggravarsi del suo diabete. Gli piace visitare altri paesi dell'UE, ma incontra molti ostacoli. Ad esempio, la maggior parte degli hotel hanno solo poche camere adeguate, o non ne hanno affatto, e molti dei luoghi che desidera visitare non hanno un accesso agevolato per gli*

---

<sup>37</sup> Cfr. anche <http://ec.europa.eu/transport/passenger-rights/it/index.html>.

<sup>38</sup> Nel 2008, la Commissione e la rete degli organismi nazionali responsabili dell'applicazione hanno preso in esame circa 68000 richieste e denunce ufficiali di passeggeri.

*utilizzatori di sedie a rotelle. Prima di mettersi in viaggio deve capire dove incontrerà i benché minimi problemi e se può ottenere la copertura di un'assicurazione di viaggio.*

Come già accennato, il turismo è un aspetto sempre più importante della vita dei cittadini europei, che viaggiano in numero sempre crescente, per turismo o per affari. Nel 2008 i viaggi degli europei sono stati circa 1,4 miliardi<sup>39</sup>, il 90% dei quali all'interno dell'UE. Oggi la tendenza è scegliere mete meno lontane, prenotare soggiorni più brevi e contenere le spese. La Commissione sta attuando iniziative volte a rafforzare il turismo europeo, creando condizioni più attraenti e promuovendo la fiducia e la soddisfazione dei consumatori.

La Commissione:

- (9) intende presentare una proposta legislativa nel 2011 intesa a modernizzare le norme vigenti sulla protezione dei consumatori che acquistano viaggi "tutto compreso", in particolare su Internet, e ad agevolare l'acquisto di pacchetti turistici da altri Stati membri;
- (10) tenterà di completare il quadro normativo vigente in modo da conferire ai passeggeri di tutti i modi di trasporto nell'Unione un complesso di diritti comuni e di assicurarne l'adeguata attuazione, anche a beneficio dei passeggeri aerei (ad esempio in caso di forti ritardi e cancellazioni). La Commissione tenterà anche di trasformare progressivamente luoghi di transito come aeroporti, stazioni e porti in ambienti in cui i cittadini possono accedere facilmente alle informazioni sui diritti conferiti loro dall'Unione, specie viaggiando in Europa;
- (11) proporrà ulteriori soluzioni per garantire che i viaggiatori a mobilità ridotta possano accedere con maggiore facilità a tutti i mezzi di trasporto e alle relative infrastrutture; conferirà, a partire dal 2010, un premio annuale alle città europee più accessibili; promuoverà un migliore accesso a servizi come le assicurazioni di viaggio; definirà norme di portata europea in materia di accessibilità all'ambiente edificato e ne promuoverà l'uso, il tutto nell'ambito di una strategia UE 2010–2020 per la disabilità che promuoverà nel 2010;
- (12) intende proporre modi per aumentare la fiducia dei consumatori nei prodotti turistici, organizzando campagne di sensibilizzazione per i turisti europei e monitorando la soddisfazione dei consumatori riguardo a vari servizi turistici (ad esempio trasporti, sistemazione, viaggio, ecc.).

*2.2.2. Assenza di norme comuni per la tutela del consumatore, scarsa consapevolezza dei mezzi di ricorso esistenti e mezzi di ricorso insufficienti*

Quando acquistano beni e servizi, i cittadini non sono abbastanza fiduciosi da andare al di là dei mercati nazionali e godere della ricca scelta e dei prezzi competitivi offerti nel resto d'Europa. Uno dei motivi potrebbe essere l'assenza di un'unica serie di norme comuni per la tutela dei consumatori: più di un consumatore su tre (37%) ritiene di essere meno tutelato se

---

<sup>39</sup> Eurostat, statistiche turismo, 2008.

acquista in un altro paese dell'UE, a distanza o mentre viaggia, piuttosto che nel proprio paese<sup>40</sup>. Due famiglie su tre nell'UE dispongono di una connessione Internet<sup>41</sup>, ma solo il 12% degli utenti del web si sentono completamente sicuri ad effettuare transazioni online<sup>42</sup>. Un terzo dei consumatori prenderebbe in considerazione un acquisto online da un altro paese se il prodotto è più conveniente o migliore<sup>43</sup>, ma solo l'8% lo fa veramente<sup>44</sup>.

*Chiara vive in Italia e ha trovato sul sito web di un negozio di elettronica bulgaro una macchina fotografica digitale ad un prezzo molto inferiore rispetto alla sua città. Eppure è riluttante a fare questo acquisto online dalla Bulgaria. Si chiede che cosa potrebbe succedere in caso di perdita o danneggiamento della macchina fotografica durante la consegna e se potrà rispedirla al venditore se non le piace, come potrebbe fare in Italia, ed entro quanto tempo.*

Per affrontare questa mancanza di fiducia, la Commissione ha proposto l'ulteriore armonizzazione delle norme sui consumatori ed è alla ricerca di modi per informare più facilmente i consumatori sui loro diritti<sup>45</sup>. Inoltre, nell'"agenda digitale europea"<sup>46</sup>, la Commissione propone diverse azioni concrete, mirate a risolvere i principali problemi che impediscono ai cittadini europei di godere dei vantaggi di un mercato unico digitale e di servizi digitali transfrontalieri. Alla fine del 2010, la Commissione pubblicherà anche un'indagine sull'esercizio dei diritti dei consumatori, che descriverà il grado di informazione e convinzione dei consumatori in merito ai loro diritti e individuerà i consumatori svantaggiati o specifiche vulnerabilità nella popolazione, con l'obiettivo di ottenere un miglioramento del 10-15% in termini di responsabilizzazione entro il 2020.

Se qualcosa va storto, spesso i consumatori non dispongono di mezzi di ricorso efficaci. Nel 51% dei casi, i consumatori che presentano reclamo presso un operatore commerciale e non sono soddisfatti di come viene gestito, non prendono ulteriori iniziative. Il 47% dei cittadini non intentano azioni legali per risarcimenti di importo inferiore a 200 euro e sono ancora più riluttanti ad agire nelle situazioni transfrontaliere. Inoltre, i consumatori non conoscono o non sfruttano appieno il potenziale dei meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie e le possibilità di mediazione esistenti a livello nazionale, come alternativa più economica (gratuita o sotto i 50 euro) e più rapida ai procedimenti giudiziari ordinari. Per rendere più semplice e più rapido per i cittadini il sistema di recupero dei crediti inferiori a 2 000 euro (procedimento europeo per controversie di modesta entità), la Commissione garantirà entro il 2013 in tutta l'UE la gestione online del recupero dei crediti minori, valutando nel contempo l'opportunità di includere in tale procedimento i crediti di meno di 5 000 euro. Altre misure sono presentate nel dettaglio nella comunicazione relativa all'atto per il mercato unico.

---

<sup>40</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione: "Relazione sul commercio elettronico transfrontaliero nell'UE" - SEC(2009) 283, pag.11 (solo in inglese).

<sup>41</sup> Eurostat: *Level of Internet Access – households* (tsiir040; data di pubblicazione 18.6.2010). La diffusione di Internet nelle abitazioni era nel 2009 del 65%.

<sup>42</sup> Eurobarometro Flash 250 "Fiducia nella società dell'informazione", maggio 2009.

<sup>43</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione: "Relazione sul commercio elettronico transfrontaliero nell'UE" - SEC(2009) 283, pag. 2 (solo in inglese).

<sup>44</sup> Quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo – I consumatori e il mercato interno - SEC(2010) 385, pag. 18 (solo in inglese).

<sup>45</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui diritti dei consumatori - COM(2008) 614.

<sup>46</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Un'agenda digitale europea" - COM(2010) 245.



La Commissione:

- (13) esporrà in modo chiaro e intellegibile i diritti degli utenti dei servizi online in un codice dei diritti online nell'UE da pubblicarsi entro il 2012<sup>47</sup>;
- (14) agevolerà la risoluzione stragiudiziale, rapida ed economica, dei problemi dei consumatori nell'UE proponendo uno strumento legislativo sul meccanismo di risoluzione alternativa delle controversie nel 2011; studiando proposte in vista di un sistema europeo di risoluzione delle controversie on line per le operazioni di commercio elettronico entro il 2012<sup>48</sup>; promuovendo il ricorso più ampio alla mediazione entro il 2013.

### **2.3 I cittadini come residenti, studenti e professionisti**

#### *2.3.1 Il diritto di libera circolazione si scontra con un'applicazione divergente e non corretta della normativa dell'UE e con procedure amministrative macchinose*

Il principio della libera circolazione delle persone si è costantemente sviluppato negli ultimi quarant'anni, fino a includere tutti i cittadini dell'UE. È uno dei diritti individuali più importanti e apprezzati dei cittadini dell'Unione. Da indagini condotte nel 2010 è emerso che quasi nove cittadini su dieci sanno di avere questo diritto<sup>49</sup> e che “lo danno per scontato”, partendo dal principio che è un loro diritto fondamentale di cittadini dell'UE<sup>50</sup>. Secondo stime, 11,7 milioni di cittadini dell'UE vivevano in un altro Stato membro nel 2009, ma da studi risulta che molti di più potrebbero esercitare questo diritto in un qualche momento della loro vita. Un'esigua maggioranza (54 %) degli intervistati nel 2009 non era interessata a lavorare in un altro Stato membro<sup>51</sup> o lo riteneva troppo complicato e quasi un europeo su cinque (17 %) effettivamente prevedeva di andare a lavorare all'estero<sup>52</sup>.

Nel 2009 la quota maggiore (38 %) di tutte le denunce relative al funzionamento del mercato unico<sup>53</sup> riguardava problemi di residenza. Tale cifra indica che i cittadini dell'UE sono consapevoli di questo diritto ma incontrano molti ostacoli.

I cittadini dell'UE hanno ancora difficoltà e subiscono ritardi inaccettabili quando cercano di ottenere certificati di iscrizione: spesso devono presentare documenti aggiuntivi (come le bollette della luce) non previsti dalla normativa UE. Secondo le norme dell'Unione i cittadini economicamente inattivi devono disporre di “risorse economiche sufficienti” per soggiornare in un altro Stato membro per più di tre mesi. Più Stati membri però travisano queste norme e impongono importi fissi per soggiornare sul loro territorio, oppure non tengono conto di situazioni particolari. I cittadini dell'UE che vivono in uno Stato membro diverso dal loro trop-

---

<sup>47</sup> Come annunciato nell'agenda digitale europea.

<sup>48</sup> Come annunciato nell'agenda digitale europea.

<sup>49</sup> Eurobarometro Flash 294 “Cittadinanza dell'UE”, marzo 2010.

<sup>50</sup> Indagine qualitativa Eurobarometro “Cittadinanza dell'UE – mobilità transfrontaliera”, agosto 2010.

<sup>51</sup> Eurobarometro Flash 263 “Mercato interno: consapevolezza-percezioni-impatti”, febbraio-marzo 2009.

<sup>52</sup> Eurobarometro Flash 337 “Mobilità geografica e del mercato del lavoro”, novembre-dicembre 2009.

<sup>53</sup> Dati ricavati dalla banca dati SOLVIT.

po spesso hanno problemi per accedere a servizi e vantaggi poiché sono discriminati in base alla cittadinanza. Possono persino incontrare complicazioni con il cognome che intendono trasmettere ai propri figli conformemente alla legge del loro Stato membro di origine.

Tra gli ostacoli all'esercizio del diritto di ingresso e al rilascio di una carta di soggiorno ai familiari originari di paesi terzi che accompagnano o raggiungono cittadini dell'Unione che si trasferiscono in un altro Stato membro figurano i fin troppi documenti richiesti, le procedure amministrative macchinose e i ritardi. Ad altri familiari di cittadini dell'UE (come i partner *de facto*) può essere negato il diritto di vedersi agevolato l'ingresso e il soggiorno. Ulteriori problemi emergono quando il concetto di "altri familiari" non è rispecchiato nella legislazione nazionale o viene interpretato in maniera contraria al diritto dell'UE.

*Christian, cittadino lussemburghese, ha incontrato Natalia, cittadina spagnola, durante uno scambio Erasmus in Svezia. Ora che ha finito l'università Christian vorrebbe trasferirsi con la ragazza in Spagna, ma si chiede come fare visto che non parla spagnolo e dubita di trovare rapidamente lavoro nel paesino dove vive Natalia. Quando dovrà provvedere all'iscrizione dopo i primi tre mesi di soggiorno in Spagna, le autorità accetteranno i suoi chiarimenti sul fatto che riceve 600 euro al mese dai genitori e che questa somma gli basta per vivere? O gli chiederanno di dimostrare di possedere un reddito più alto o meno incerto?*

La Commissione:

(15) intende agevolare la libera circolazione dei cittadini dell'UE e dei loro familiari di paesi terzi applicando rigorosamente le norme dell'Unione<sup>54</sup>, anche in materia di non discriminazione, promuovendo le buone prassi e la conoscenza sul campo della normativa UE e accelerando la diffusione, presso i cittadini dell'UE, di informazioni sui diritti connessi alla libera circolazione<sup>55</sup>.

### 2.3.2 Procedure macchinose o incerte per il riconoscimento di titoli accademici e qualifiche professionali

I cittadini dell'Unione hanno il diritto di fare studi o seguire formazioni in un altro Stato membro e di accedere all'istruzione alle stesse condizioni degli studenti locali. Secondo stime il 4% degli studenti europei riceve una borsa Erasmus durante gli studi. Sono più di 2 milioni gli studenti che hanno partecipato al programma Erasmus da quando è stato varato nel 1987. Ogni anno gli universitari che studiano all'estero sono circa 555 000. Degli studenti di scuola superiore intervistati nel 2009, un terzo ha affermato di voler studiare in un altro paese dell'UE<sup>56</sup>. Tuttavia, i giovani che desiderano studiare all'estero avvalendosi del diploma conseguito nel proprio paese oppure che intendono rientrare a lavorare in patria dopo aver studia-

<sup>54</sup> La Commissione sta adottando misure per garantire il recepimento e l'attuazione di tutte le norme in materia di libera circolazione negli Stati membri.

<sup>55</sup> La Commissione ha appena pubblicato una guida semplificata e aggiornata per i cittadini dell'UE sul diritto di libera circolazione e di soggiorno in Europa, che spiega in modo chiaro i diritti e le possibilità di cui dispongono: [http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide\\_free\\_movement.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement.pdf). Di recente ha poi adottato la comunicazione "Ribadire la libera circolazione dei lavoratori: diritti e principali sviluppi" - COM(2010)373 - intesa a promuovere la consapevolezza e i diritti dei lavoratori migranti nell'UE.

<sup>56</sup> Eurobarometro Flash 260 "Studenti e riforma dell'istruzione superiore", marzo 2009.

to all'estero continuano a scontrarsi con numerosi ostacoli al riconoscimento dei diplomi o del periodo di studi all'estero. Il riconoscimento dei diplomi è una pratica lunga e controversa. Per il 36 % degli studenti, la difficoltà di ottenere il riconoscimento di un periodo di studi all'estero costituisce un forte o fortissimo deterrente<sup>57</sup>.

La Commissione sta anche cercando di offrire a tutti i giovani europei la possibilità di trascorrere parte degli studi in un altro Stato membro con l'iniziativa "Youth on the Move", dando indicazioni sui diritti di cui gode lo studente in mobilità ai sensi della normativa UE e lavorando con gli Stati membri per conseguire, entro il 2020, l'obiettivo di un minimo del 20 % dei giovani con diploma di istruzione superiore che abbia studiato o si sia formato per un periodo all'estero. La Commissione si sta adoperando per agevolare gli studi all'estero promuovendo la comparabilità dei diplomi tramite il quadro europeo delle qualifiche.

I cittadini si aspettano che il riconoscimento delle loro qualifiche professionali sia facile e automatico, spesso però restano delusi: in media solo il 70% delle domande di riconoscimento in Europa ha avuto esito rapido e positivo.

*Jonathan, cittadino britannico, esita se accettare un'ottima offerta di lavoro in Austria. Si chiede se la moglie, che è infermiera, troverà lavoro e se il figlio, che vuole studiare medicina, potrà frequentare l'università.*

Stando al quadro giuridico vigente, il riconoscimento delle qualifiche è automatico solo per sette professioni su oltre 800. I cittadini non hanno sistematicamente la possibilità di candidarsi elettronicamente per accedere a una professione regolamentata e devono aspettare fino a tre, quattro mesi per conoscere l'esito della candidatura.

A volte poi le pratiche amministrative, i ritardi nelle procedure di riconoscimento e le resistenze a livello nazionale vanno ad aggiungersi al costo e alla difficoltà di lavorare all'estero e di fatto ostacolano ancora di più l'accesso alle professioni regolamentate. Le norme UE che armonizzano i requisiti di formazione per le professioni che beneficiano di riconoscimento automatico (in particolare operatori sanitari e architetti) sono ormai superate.

La Commissione proporrà un sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali più rapido e meno burocratico nell'ambito di uno strumento legislativo che presenterà nel 2012. I problemi che ostacolano la mobilità sul mercato del lavoro europeo e le soluzioni previste dalla Commissione sono presentati nel dettaglio nella comunicazione relativa all'atto per il mercato unico.

### *2.3.3 La coesistenza di sistemi di sicurezza sociale diversi è di ostacolo alla mobilità dei lavoratori*

Come dimostra una recente indagine Eurobarometro<sup>58</sup>, i lavoratori transfrontalieri si sentono frustrati anche dalle differenze fra i diritti di sicurezza sociale previsti dai diversi sistemi nazionali. A queste differenze si aggiunga la complessa collaborazione tra gli organi di previ-

---

<sup>57</sup> Eurobarometro Flash 260 "Studenti e riforma dell'istruzione superiore", marzo 2009.

<sup>58</sup> Indagine qualitativa Eurobarometro "Cittadinanza dell'UE – mobilità transfrontaliera", agosto 2010.

denza sociale degli Stati membri e si otterranno ritardi e difficoltà nello scambio delle informazioni previdenziali relative ai cittadini.

*Zeta, cittadina greca, si è trasferita in Germania per lavoro mentre il marito e i due figli sono rimasti in Grecia. A causa di un ritardo nello scambio di informazioni tra gli organi previdenziali dei due paesi, ci è voluto molto tempo per stabilire se spettasse alla Grecia o alla Germania versare gli assegni familiari per i figli.*

Inoltre, le norme UE sul coordinamento della sicurezza sociale riguardano soltanto i regimi previdenziali obbligatori. In campo pensionistico, per esempio, non sono ricomprese le pensioni complementari (ad esempio professionali) e le disposizioni separate che le governano<sup>59</sup> offrono solo un livello di protezione di base. La Commissione ha varato di recente un'ampia consultazione su come eliminare gli ostacoli che i lavoratori mobili incontrano nell'acquisire, mantenere e accedere ai diritti pensionistici quando vanno in pensione<sup>60</sup>. Tali ostacoli e i rimedi previsti dalla Commissione sono presentati nel dettaglio nella comunicazione relativa all'atto per il mercato unico.

La Commissione:

(16) si sta attivando per migliorare l'informazione dei cittadini e sviluppare un nuovo sistema di scambio elettronico di dati per ridurre i ritardi e le difficoltà nello scambio dei dati previdenziali.

#### **2.4. I cittadini come attori politici**

Dalle prime elezioni europee a suffragio diretto nel 1979 la partecipazione degli elettori è in costante calo. A conferma di questa tendenza, alle ultime elezioni del giugno 2009 l'affluenza è stata del 43%. Da una recente indagine è emerso che più di otto cittadini dell'UE su dieci ritengono che il tasso di partecipazione potrebbe aumentare se i partiti politici fornissero maggiori informazioni sui loro programmi e sull'impatto dell'UE sulla vita quotidiana dei cittadini<sup>61</sup>.

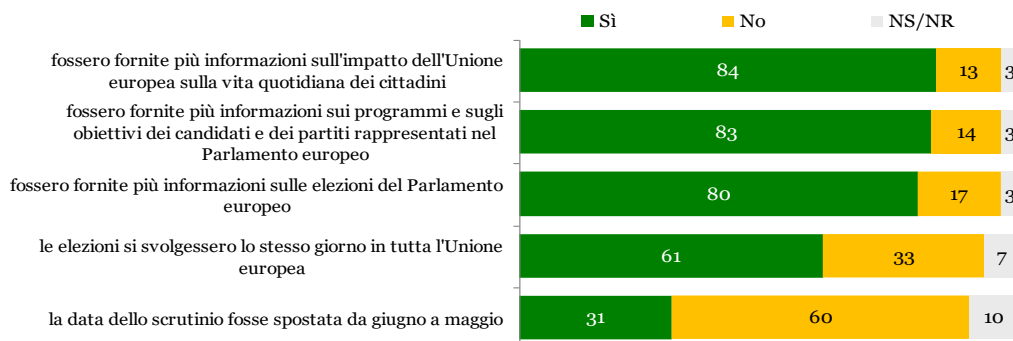
---

<sup>59</sup> Direttiva 98/49/CE del Consiglio, del 29 giugno 1998, relativa alla salvaguardia dei diritti a pensione complementare dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi che si spostano all'interno della Comunità europea (GU L 209 del 25.7.1998, pag. 46).

<sup>60</sup> Libro verde "Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa" - COM(2010) 365.

<sup>61</sup> Eurobarometro Flash 292 "Diritti elettorali dei cittadini dell'UE", marzo 2010. Questo risultato è stato confermato dalle conclusioni dell'indagine qualitativa Eurobarometro "Cittadinanza dell'UE – mobilità transfrontaliera", agosto 2010.

**In futuro il tasso di partecipazione alle elezioni europee sarebbe più elevato se ...**



**D6. In futuro il tasso di partecipazione alle elezioni europee sarebbe più elevato se ...**

Base: tutti gli intervistati, % UE27

Nell'organizzare le elezioni del Parlamento europeo, tutti gli Stati membri sono tenuti a rispettare gli stessi principi: le elezioni devono essere libere, segrete e a suffragio universale diretto. La pubblicazione anticipata dei risultati in uno Stato membro<sup>62</sup>, cioè prima che i seggi siano stati chiusi in tutti gli Stati membri, viola la legislazione dell'UE e impedisce ai cittadini di votare senza essere influenzati da tali risultati elettorali.

La Commissione:

(17) chiede agli Stati membri di garantire che in futuro la pubblicazione dei risultati delle elezioni del Parlamento europeo avvenga contemporaneamente in tutti gli Stati membri.

I cittadini dell'UE che risiedono in uno Stato membro diverso da quello d'origine hanno il diritto di votare e di presentarsi come candidati alle elezioni del Parlamento europeo<sup>63</sup>. Alcuni Stati membri sembrano non informare adeguatamente i cittadini dell'UE in merito a questo diritto<sup>64</sup>. All'atto dell'iscrizione nella lista elettorale, alcuni Stati membri richiedono ai cittadini di altri Stati membri di soddisfare delle condizioni che impediscono loro di esercitare il diritto di voto alle stesse condizioni dei propri cittadini (possesso di una carta d'identità na-

<sup>62</sup> Attualmente la Commissione sta esaminando il caso dei Paesi Bassi.

<sup>63</sup> Articolo 22, paragrafo 2, del TFUE e direttiva 93/109/CE del Consiglio, del 6 dicembre 1993, relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini (GU L 329 del 30.12.1993, pag. 34).

<sup>64</sup> Attualmente la Commissione sta esaminando i casi di Bulgaria, Malta, Ungheria, Lettonia, Slovacchia, Polonia, Slovenia e Romania.

zionale, obbligo di rinnovare l'iscrizione per ogni elezione del Parlamento europeo, ecc.)<sup>65</sup>. Tali condizioni sembrano essere contrarie al diritto dell'UE.

*Ruta, cittadina lituana che vive a Malta, desidera votare per dei candidati maltesi alle elezioni europee, ma questo diritto le è stato rifiutato perché non è in possesso di una carta d'identità maltese come richiesto dalla legislazione nazionale.*

Una serie di Stati membri limita ai propri cittadini il diritto di iscriversi a un partito politico o di fondarne uno<sup>66</sup>, precludendo così ai cittadini di altri Stati membri che risiedono nel loro territorio di partecipare pienamente alla vita politica ed esercitare i diritti elettorali.

*Charlotte, cittadina danese residente nella Repubblica ceca, vuole aderire ad un partito ceco di cui condivide le opinioni politiche. La legge nazionale attualmente non le consente di farlo. La stessa situazione si riscontra in Polonia e in Lituania.*

Ai sensi delle vigenti norme UE, i cittadini dell'UE che si sono trasferiti in un altro Stato membro e desiderano candidarsi alle elezioni del Parlamento europeo devono ottenere dallo Stato membro di origine una prova di non essere stati privati dei loro diritti elettorali. Inoltre, l'attuale normativa europea prevede procedure per impedire le doppie candidature e il doppio voto. Tali procedure possono spesso trasformarsi in un inutile onere burocratico. È pertanto necessario semplificarle garantendone nel contempo l'efficacia nel prevenire gli abusi.

La Commissione:

- (18) chiede agli Stati membri di garantire il pieno rispetto dei diritti di voto dei cittadini dell'UE nello Stato membro di residenza e del loro diritto di aderire o fondare partiti politici nello Stato membro di residenza, e di informare debitamente i cittadini dell'UE sui loro diritti elettorali;
- (19) proporrà di semplificare la procedura per i cittadini dell'UE che intendono candidarsi nello Stato membro di residenza, e migliorerà l'attuale meccanismo che impedisce il doppio voto alle elezioni del Parlamento europeo, tenendo conto dei tempi e dell'esito di una futura riforma elettorale del Parlamento europeo<sup>67</sup>.

Inoltre, alcuni cittadini dell'UE che si trasferiscono in un altro Stato membro possono perdere il diritto di partecipare alle elezioni nazionali nello Stato membro di origine. Vari Stati membri<sup>68</sup> infatti privano per legge del diritto di voto i propri cittadini che risiedono in un altro Stato membro da un certo periodo di tempo. Molti cittadini dell'UE hanno informato la Commis-

---

<sup>65</sup> Attualmente la Commissione sta esaminando i casi di Malta e Slovenia. Nel caso della Slovenia, il 15 luglio 2010 è stata notificata una nuova legge alla Commissione, che ne sta verificando la piena conformità con il diritto dell'Unione.

<sup>66</sup> Attualmente la Commissione sta esaminando i casi di Bulgaria, Repubblica ceca, Finlandia, Germania, Grecia, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Spagna e Polonia.

<sup>67</sup> Progetto di relazione sulla proposta di modifica dell'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976 <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5806882>.

<sup>68</sup> Irlanda, Ungheria, Danimarca, Malta, Austria e Regno Unito.

sione e il Parlamento europeo di non poter partecipare alle elezioni nazionali, né nello Stato membro di origine né in quello di residenza.

La Commissione:

- (20) avvierà una discussione con gli Stati membri per individuare le opzioni strategiche per impedire che i cittadini dell'UE perdano i loro diritti politici in conseguenza dell'esercizio del diritto alla libera circolazione.

## 2.5. Mancanza di informazioni facilmente accessibili e di assistenza ai cittadini

Chiunque abbia una scarsa consapevolezza dei propri diritti non può goderne appieno. A livello dell'UE esiste una grande quantità di reti di informazione e di risoluzione dei problemi; ogni giorno circa 700000 persone consultano in primo luogo siti web dell'UE per trovare informazioni. Tuttavia, da un'indagine del 2006 è emerso che quasi il 70% degli europei non sapeva dell'esistenza di tali reti, e chi ne era a conoscenza non sapeva esattamente dove inviare le domande e cosa attendersi. I cittadini perdevano tempo e fiducia a forza di essere rinviati da una rete all'altra<sup>69</sup>. Un'indagine del 2010 ha indicato che soltanto il 42% degli europei conosce i propri diritti e il 72% vorrebbe saperne di più<sup>70</sup>, mentre da un'altra recente indagine<sup>71</sup> è emerso che i cittadini che si recano all'estero spesso sono frustrati dalla necessità di consultare diverse fonti per trovare tutte le informazioni di cui hanno bisogno. Interrogati sulle soluzioni che ne faciliterebbero le esperienze transfrontaliere, i cittadini hanno risposto che auspicerebbero uno "sportello unico" che permetta di trovare tutte le informazioni pertinenti nello stesso posto e contenga informazioni molto pratiche e specifiche sul paese in questione.

I cittadini devono avere un accesso agevole e diretto alle informazioni sull'UE. Devono conoscere i diritti che l'UE conferisce loro e le opportunità di cui dispongono nell'UE. L'Europa dev'essere letteralmente a portata di mano, o accessibile con una semplice telefonata.

Peraltro, l'esercizio dei diritti riconosciuti dall'UE richiede spesso il rispetto di norme e procedure nazionali, regionali o locali. La Commissione si adopererà per ottenere la piena cooperazione delle autorità nazionali in modo da poter fornire informazioni su tutti i paesi dell'UE.

È inoltre chiesto ai paesi candidati prossimi all'adesione di coinvolgere maggiormente i loro cittadini nel processo di adesione e di informarli dei diritti che deriveranno dalla cittadinanza dell'Unione.

La Commissione:

- (21) sta trasformando il portale web "La tua Europa" in uno sportello unico di informazione sui diritti dei cittadini e delle imprese nell'UE, facile da utilizzare e accessibile su Internet (<http://ec.europa.eu/youreurope>) e tramite un numero telefonico gratuito (centro di contatto Europe Direct). Il portale fornirà informazioni chiare e pratiche e, in quanto sportello centrale ("front office"), trasmetterà le domande ai vari centri di assistenza specializzati ("back office");

<sup>69</sup> Eurobarometro Flash 254 "Mercato interno – Opinioni ed esperienze di cittadini nell'UE-25", ottobre 2006.

<sup>70</sup> Eurobarometro Standard 73 "Opinione pubblica nell'Unione europea", maggio 2010

<sup>71</sup> Indagine qualitativa Eurobarometro "Cittadinanza dell'UE – mobilità transfrontaliera", agosto 2010.

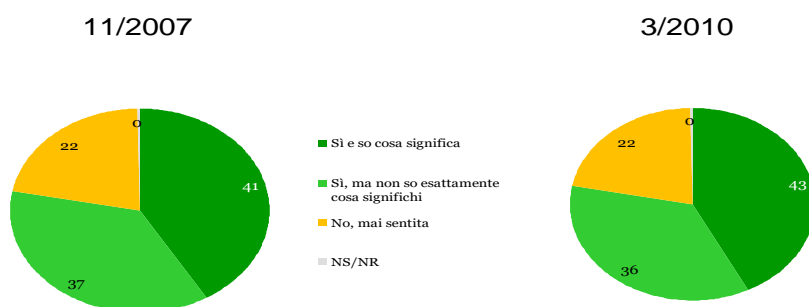


(22) sta razionalizzando le proprie reti di informazione negli Stati membri per consentire ai cittadini di trovare facilmente il punto di contatto giusto a livello nazionale, regionale e locale. Le rappresentanze della Commissione negli Stati membri, insieme ai 500 centri di informazione Europe Direct, miglioreranno la promozione dei diritti dei cittadini entro il 2012, anche attraverso una cooperazione e interazione più efficace con i servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi esistenti nell'UE.

## 2.6. Scarsa consapevolezza della nozione di cittadinanza dell'Unione

La maggior parte dei cittadini europei (79 %) attualmente dichiara di avere una certa familiarità con l'espressione "cittadino dell'Unione"<sup>72</sup>. Tuttavia, solo il 43 % conosce il significato dell'espressione, mentre il 48 % afferma di essere "male informato" sui propri diritti di cittadino dell'UE. In effetti, meno di un terzo degli europei (32 %) si considera "bene" o "molto bene" informato sui propri diritti in quanto cittadino dell'UE.

### Conoscenza dell'espressione "cittadino dell'Unione", 2007-2010

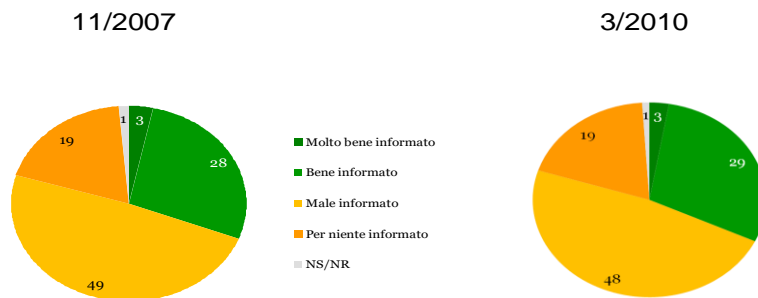


#### D1. Conosce l'espressione "cittadino dell'Unione"?

Base: tutti gli intervistati, % UE27

<sup>72</sup> Eurobarometro Flash 294 "Cittadinanza dell'UE", marzo 2010.

## Essere informati dei propri diritti in quanto cittadini dell'Unione, 2007-2010



### D2. A livello di informazione sui Suoi diritti in quanto cittadino dell'Unione come si ritiene?

Base: tutti gli intervistati, % UE27

Affinché la cittadinanza dell'Unione acquisti un significato reale per i cittadini, occorre sensibilizzarli maggiormente ai loro diritti e alle loro responsabilità.

Per promuovere la cittadinanza dell'Unione è possibile ricorrere a vari programmi finanziari, tra cui il programma "Europa per i cittadini" 2007-2013, con un bilancio di 215 milioni di euro, incentrato sulla promozione della partecipazione civica, e il programma "Diritti fondamentali e cittadinanza" 2007-2013, con un bilancio di 93,8 milioni di euro, incentrato sulla promozione dei diritti derivanti dallo status di cittadino dell'Unione, quali i diritti di voto alle elezioni comunali ed europee nello Stato membro di residenza, la libera circolazione e la tutela consolare. Occorre che i cittadini dell'UE e le parti interessate vengano orientati verso queste e altre possibilità di finanziamento dell'UE, e che beneficino di economie di scala.

Il trattato di Lisbona presenta grandi potenzialità in termini di nuove possibilità, responsabilità e obiettivi per coinvolgere più attivamente i cittadini e la società civile nel progetto europeo, in particolare con l'introduzione dell'iniziativa dei cittadini. Per attuare questo strumento essenziale di democrazia partecipativa, la Commissione ha proposto un regolamento volto a stabilire procedure e condizioni per il funzionamento di questo meccanismo<sup>73</sup>. L'azione dei cittadini a livello dell'UE può essere ulteriormente promossa rafforzando la dimensione europea delle attività di fondazioni di pubblica utilità. Attualmente negli Stati membri dell'UE operano circa 110 000 fondazioni, che trattano questioni di natura generale, quali ricerca, ambiente, salute e occupazione, temi di interesse cruciale per i cittadini dell'UE. Tuttavia, le fondazioni che cercano di sviluppare le proprie attività a livello transfrontaliero si scontrano con una serie di barriere amministrative, civili e fiscali (ad esempio concernenti le procedure per il loro riconoscimento in quanto fondazioni, le esenzioni fiscali concesse nei diversi Stati

<sup>73</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini - COM(2010) 119.

membri, ecc.) che ostacolano lo sviluppo di iniziative transnazionali e comportano maggiori costi che a loro volta riducono la quantità di fondi disponibili per il bene pubblico. Come presentato nel dettaglio nella comunicazione relativa all'atto per il mercato unico, la Commissione proporrà nel 2011 un regolamento relativo allo statuto delle fondazioni europee al fine di porre rimedio a tali problemi.

Presupposto essenziale perché i cittadini siano bene informati e vi sia un dibattito pubblico europeo è l'esistenza di mezzi di informazione indipendenti che riferiscano sulle questioni comunitarie. Tuttavia, c'è ancora molta strada da fare per arrivare a un vero panorama di mezzi di informazione europei che stimoli dibattiti informati sulle politiche dell'UE. Come ha rilevato Alain Lamassoure nella sua relazione, in molti Stati membri le notizie sulle politiche degli Stati Uniti sono considerate più importanti delle informazioni sugli affari europei. Inoltre, l'attuale crisi economica spinge a ridurre il numero di corrispondenti dall'UE di molti mezzi di informazione, che tendono a concentrare l'attenzione sulle questioni nazionali. Euronews è attualmente l'unico canale televisivo che riporta le notizie da una prospettiva europea e dedica uno spazio significativo agli affari dell'UE. Dovrebbe migliorare il suo format per ottenere un impatto e una reputazione analoghi a quelli di altri canali di informazione internazionali; Euronews non dispone ancora di uno studio a Bruxelles che consenta di trasmettere le notizie direttamente dalla capitale dell'Unione europea.

La Commissione:

- (23) rafforzerà la consapevolezza dei cittadini in merito allo status di cittadini dell'Unione, ai loro diritti e al significato di tali diritti nella loro vita quotidiana, proponendo di proclamare il 2013 "Anno europeo dei cittadini" e organizzando eventi mirati sulla cittadinanza dell'Unione e sulle politiche dell'UE a favore dei cittadini;
- (24) renderà più agevole per i cittadini dell'Unione e le parti interessate l'utilizzo del sostegno finanziario fornito dalla Commissione a favore dello sviluppo della cittadinanza dell'Unione, sfruttando le sinergie tra gli strumenti di finanziamento disponibili e razionalizzandone l'impiego;
- (25) ricercherà soluzioni per potenziare le informazioni sugli affari europei, che si distinguono per un giornalismo indipendente, professionale e di alta qualità; in questo contesto la Commissione studierà le opzioni per finanziare Euronews in modo più sostenibile. Sarà incoraggiata la creazione di uno studio di Euronews a Bruxelles.

### 3. CONCLUSIONI

In molti settori esaminati nella presente relazione, la mancanza di una legislazione europea non è la causa principale degli ostacoli incontrati dai cittadini nell'esercizio dei loro diritti. In alcuni casi, le norme esistenti devono essere ampliate, aggiornate o addirittura modificate radicalmente per stare al passo con l'evoluzione socioeconomica e tecnologica. Le azioni individuate per eliminare gli ostacoli rientrano per lo più in tre categorie principali: applicazione efficace dei diritti conferiti dall'UE, agevolazione del loro esercizio nella pratica e sensibilizzazione.

La prima categoria è diretta a **garantire che gli Stati membri rispettino concretamente i diritti dei cittadini**. Queste azioni assumono rilevanza particolare nei settori in cui la legislazione dell'UE prende essenzialmente la forma di direttive che, contrariamente ai regolamenti, devono essere recepite con leggi nazionali o disposizioni amministrative nel sistema giuridico dei singoli Stati membri. Tra tali azioni figurano l'esame approfondito delle disposizioni nazionali, la formulazione di linee guida attraverso la cooperazione amministrativa, la pubblicazione di orientamenti e, se del caso, l'avvio di procedure d'infrazione.

La seconda categoria mira ad **agevolare la vita quotidiana dei cittadini semplificando l'esercizio dei loro diritti** ed eliminando complicazioni inutili: ricerca di soluzioni caso per caso e riduzione dei costi e degli oneri amministrativi generati da procedure e prassi nazionali. A tale scopo occorrono strumenti legislativi non vincolanti, quali raccomandazioni e codici di condotta, la divulgazione di buone prassi, la promozione di maggiore fiducia e l'agevolazione di una cooperazione più stretta e più efficiente tra amministrazioni nazionali, affinché i cittadini possano esercitare i loro diritti più efficacemente in tutta Europa. Inoltre, occorre colmare le lacune della legislazione dell'UE.

La terza categoria è diretta a **sensibilizzare i cittadini sui loro diritti**, affinché possano sfruttare meglio le opportunità a loro disposizione. Parallelamente, anche le amministrazioni nazionali, i giudici e gli avvocati dovrebbero essere consapevoli di tali diritti, in modo da poter aiutare i cittadini. Le misure individuate comprendono lo sportello unico di informazione e campagne di consulenza e informazione.

Occorre che l'UE si attivi a tutti questi livelli per tradurre i diritti dei cittadini in realtà. La presente relazione individua 25 iniziative a breve e medio termine per eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini.

Secondo la Commissione, si tratta dell'inizio di un processo che consentirà di individuare gli ostacoli con cui ancora si scontrano i cittadini e le soluzioni per superarli. La relazione servirà ad aprire un dibattito con altre istituzioni dell'UE, in particolare il Parlamento europeo e il Consiglio, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni, e con la società civile. E' importante coinvolgere attivamente nel dibattito anche i parlamenti nazionali, non solo ai fini della verifica dell'applicazione del principio di sussidiarietà, ma anche perché dia-  
no pareri nel quadro dell'iniziativa sul dialogo politico<sup>74</sup>.

Per il successo di questi sforzi è essenziale la partecipazione dei cittadini europei, non solo in quanto beneficiari passivi dei diritti, ma anche in quanto attori del progetto europeo. La gamma degli strumenti partecipativi per coinvolgere i cittadini nella definizione delle politiche è molto ampia. Tali strumenti possono permettere di analizzare più a fondo e comprendere meglio le preoccupazioni dei cittadini.

---

<sup>74</sup> Nel 2006 la Commissione ha lanciato un nuovo dialogo informale con i parlamenti nazionali, comunemente chiamato "dialogo politico" o "iniziativa Barroso". Esso consiste nel trasmettere direttamente ai parlamenti nazionali le proposte e i documenti di consultazione della Commissione, invitandoli a reagire, in modo da migliorare il processo di elaborazione delle politiche e associare più strettamente i parlamenti nazionali agli affari europei.

La presente relazione mira ad attingere alle idee dei cittadini, ad ascoltarne le preoccupazioni e ad assecondarne le aspettative, ravvicinandoli nel contempo al processo di costruzione europea, ma vuole anche avviare un dibattito e uno scambio di opinioni su come realizzare i benefici potenziali connessi alla cittadinanza dell'Unione, dando a ciascuno maggiori opportunità e vantaggi concreti e visibili. Questo approccio "dal basso verso l'alto", promosso da Alain Lamassoure quale metodo per creare un vero "pacchetto del cittadino" e avviare un dialogo aperto e costruttivo, costituirà un elemento essenziale della costruzione di un'Europa che tuteli i diritti dei cittadini e risponda alle loro necessità.

Questo processo dovrebbe consentire alla Commissione di presentare nel 2013, anno europeo dedicato ai cittadini, una valutazione dei risultati ottenuti e dell'impatto iniziale delle azioni previste nella presente relazione. La Commissione sarà allora in grado di annunciare un piano d'azione ambizioso e organico per eliminare definitivamente gli ostacoli che impediscono ancora ai cittadini di esercitare pienamente i loro diritti.

**RELAZIONE 2010 SULLA CITTADINANZA DELL'UNIONE:  
LE 25 AZIONI CHE MIGLIORANO LA VITA DEI CITTADINI DELL'UNIONE**

La Commissione:

- (1) intende proporre uno strumento legislativo nel 2011 che consentirà alle coppie internazionali (sposate o registrate) di sapere con maggiore facilità qual è il giudice competente e quali le leggi applicabili ai loro diritti di proprietà (ad esempio, una casa di proprietà comune);
- (2) intende proporre strumenti legislativi nel 2013 intesi ad agevolare la libera circolazione dei documenti di stato civile (ad esempio, certificati di nascita);
- (3) consentirà a cittadini e consulenti legali di reperire con facilità informazioni multilingue in materia di giustizia attraverso il portale web europeo e-Justice;
- (4) intende proporre due strumenti legislativi nel 2011 volti a migliorare la protezione degli indagati e degli imputati nei procedimenti penali, e a salvaguardarne anche l'accesso a un legale e la possibilità di comunicare con il mondo esterno durante la detenzione;
- (5) intende proporre nel 2011 un pacchetto di misure, comprendente uno strumento legislativo, al fine di migliorare la protezione delle vittime di reati;
- (6) intende proporre nel 2011 uno strumento legislativo inteso a semplificare le formalità e le condizioni per l'immatricolazione delle automobili già registrate in un altro Stato membro. Inoltre, prenderà misure per i casi in cui il regime fiscale applicato alle automobili risulti discriminatorio e cercherà soluzioni al problema della doppia tassa di immatricolazione, che può ostacolare la libera circolazione di cittadini e merci;
- (7) propone di agevolare l'accesso all'assistenza sanitaria transfrontaliera e sta anche mettendo in atto iniziative pilota per dotare gli europei di un accesso online sicuro ai propri dati sanitari e diffondere l'impiego di servizi di telemedicina entro il 2020. Inoltre, la Commissione raccomanderà una serie di dati minimi comuni ai fini dell'interoperabilità delle cartelle dei pazienti, cui poter accedere o da poter scambiare elettronicamente negli Stati membri entro il 2012;
- (8) rafforzerà l'efficacia del diritto dei cittadini dell'UE a ricevere assistenza nei paesi terzi, anche in momenti di crisi, dalle autorità diplomatiche e consolari di tutti gli Stati membri, proponendo misure legislative nel 2011 e informando meglio i cittadini tramite un sito web dedicato e misure di comunicazione mirate;
- (9) intende presentare una proposta legislativa nel 2011 intesa a modernizzare le norme vigenti sulla protezione dei consumatori che acquistano viaggi "tutto

compreso”, in particolare su Internet, e ad agevolare l’acquisto di pacchetti turistici da altri Stati membri;

- (10) tenterà di completare il quadro normativo vigente in modo da conferire ai passeggeri di tutti i modi di trasporto nell’Unione un complesso di diritti comuni e di assicurarne l’adeguata attuazione, anche a beneficio dei passeggeri aerei (ad esempio in caso di forti ritardi e cancellazioni). La Commissione tenterà anche di trasformare progressivamente luoghi di transito come aeroporti, stazioni e porti in ambienti in cui i cittadini possono accedere facilmente alle informazioni sui diritti conferiti loro dall’Unione, specie viaggiando in Europa;
- (11) proporrà ulteriori soluzioni per garantire che i viaggiatori a mobilità ridotta possano accedere con maggiore facilità a tutti i mezzi di trasporto e alle relative infrastrutture; conferirà, a partire dal 2010, un premio annuale alle città europee più accessibili; promuoverà un migliore accesso a servizi come le assicurazioni di viaggio; definirà norme di portata europea in materia di accessibilità all’ambiente edificato e ne promuoverà l’uso, il tutto nell’ambito di una strategia UE 2010 – 2020 per la disabilità che promuoverà nel 2010;
- (12) intende proporre modi per aumentare la fiducia dei consumatori nei prodotti turistici, organizzando campagne di sensibilizzazione per i turisti europei e monitorando la soddisfazione dei consumatori riguardo a vari servizi turistici (ad esempio trasporti, sistemazione, viaggio, ecc.);
- (13) esporrà in modo chiaro e intellegibile i diritti degli utenti dei servizi online in un codice dei diritti online nell’UE da pubblicarsi entro il 2012;
- (14) agevolerà la risoluzione stragiudiziale, rapida ed economica, dei problemi dei consumatori nell’UE proponendo uno strumento legislativo sul meccanismo di risoluzione alternativa delle controversie nel 2011; studiando proposte in vista di un sistema europeo di risoluzione delle controversie on line per le operazioni di commercio elettronico entro il 2012; promuovendo il ricorso più ampio alla mediazione entro il 2013;
- (15) intende agevolare la libera circolazione dei cittadini dell’UE e dei loro familiari di paesi terzi applicando rigorosamente le norme dell’Unione, anche in materia di non discriminazione, promuovendo le buone prassi e la conoscenza sul campo della normativa UE e accelerando la diffusione, presso i cittadini dell’UE, di informazioni sui diritti connessi alla libera circolazione;
- (16) si sta attivando per migliorare l’informazione dei cittadini e sviluppare un nuovo sistema di scambio elettronico di dati per ridurre i ritardi e le difficoltà nello scambio dei dati previdenziali.
- (17) chiede agli Stati membri di garantire che in futuro la pubblicazione dei risultati delle elezioni del Parlamento europeo avvenga contemporaneamente in tutti gli Stati membri;

- (18) chiede agli Stati membri di garantire il pieno rispetto dei diritti di voto dei cittadini dell'UE nello Stato membro di residenza e del loro diritto di aderire o fondare partiti politici nello Stato membro di residenza, e di informare debitamente i cittadini dell'UE sui loro diritti elettorali;
- (19) proporrà di semplificare la procedura per i cittadini dell'UE che intendono candidarsi nello Stato membro di residenza, e migliorerà l'attuale meccanismo che impedisce il doppio voto alle elezioni del Parlamento europeo, tenendo conto dei tempi e dell'esito di una futura riforma elettorale del Parlamento europeo;
- (20) avvierà una discussione con gli Stati membri per individuare le opzioni strategiche per impedire che i cittadini dell'UE perdano i loro diritti politici in conseguenza dell'esercizio del diritto alla libera circolazione;
- (21) sta trasformando il portale web "La tua Europa" in uno sportello unico di informazione sui diritti dei cittadini e delle imprese nell'UE, facile da utilizzare e accessibile su Internet (<http://ec.europa.eu/youreurope>) e tramite un numero telefonico gratuito (centro di contatto Europe Direct). Il portale fornirà informazioni chiare e pratiche e, in quanto sportello centrale ("front office"), trasmetterà le domande ai vari centri di assistenza specializzati ("back office");
- (22) sta razionalizzando le proprie reti di informazione negli Stati membri per consentire ai cittadini di trovare facilmente il punto di contatto giusto a livello nazionale, regionale e locale. Le rappresentanze della Commissione negli Stati membri, insieme ai 500 centri di informazione Europe Direct, miglioreranno la promozione dei diritti dei cittadini entro il 2012, anche attraverso una cooperazione e interazione più efficace con i servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi esistenti nell'UE;
- (23) rafforzerà la consapevolezza dei cittadini in merito allo status di cittadini dell'Unione, ai loro diritti e al significato di tali diritti nella loro vita quotidiana, proponendo di proclamare il 2013 "Anno europeo dei cittadini" e organizzando eventi mirati sulla cittadinanza dell'Unione e sulle politiche dell'UE a favore dei cittadini;
- (24) renderà più agevole per i cittadini dell'Unione e le parti interessate l'utilizzo del sostegno finanziario fornito dalla Commissione a favore dello sviluppo della cittadinanza dell'Unione, sfruttando le sinergie tra gli strumenti di finanziamento disponibili e razionalizzandone l'impiego;
- (25) ricercherà soluzioni per potenziare le informazioni sugli affari europei, che che si distinguano per un giornalismo indipendente, professionale e di alta qualità; in questo contesto la Commissione studierà le opzioni per finanziare Euronews in modo più sostenibile. Sarà incoraggiata la creazione di uno studio di Euronews a Bruxelles.



SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

23 febbraio 2010 (\*)

«Libera circolazione delle persone – Diritto di soggiorno di una cittadina di uno Stato terzo, coniugata con un cittadino di uno Stato membro e dei loro figli, anch'essi cittadini di uno Stato membro – Cessazione dell'attività lavorativa subordinata del cittadino di uno Stato membro seguita dalla sua partenza dallo Stato membro ospitante – Iscrizione dei figli in un istituto scolastico – Mancanza di mezzi di sostentamento – Regolamento (CEE) n. 1612/68 – Art. 12 – Direttiva 2004/38/CE»

Nel procedimento C-310/08,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dalla Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Regno Unito) con decisione 21 aprile 2008, pervenuta in cancelleria l'11 luglio 2008, nella causa

**London Borough of Harrow**

contro

**Nimco Hassan Ibrahim,**

**Secretary of State for the Home Department,**

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. J. N. Cunha Rodrigues (relatore), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot e dalla sig.ra P. Lindh, presidenti di sezione, dai sigg. C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, P. Kūris, E. Juhász, L. Bay Larsen, T. von Danwitz e A. Arabadjiev, giudici,

avvocato generale: sig. J. Mazák

cancelliere: sig. H. von Holstein, cancelliere aggiunto

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 2 settembre 2009,

considerate le osservazioni presentate:

- per il London Borough of Harrow, dal sig. K. Rutledge, barrister;
- per la sig.ra Ibrahim, dalla sig.ra N. Rogers, barrister, con mandato conferito dalla sig.ra S. Morshead, solicitor;
- per il governo del Regno Unito, dalla sig.ra V. Jackson, in qualità di agente, assistita dal sig. C. Lewis, QC;
- per il governo danese, dal sig. R. Holdgaard, in qualità di agente;
- per l'Irlanda, dai sigg. D. O'Hagan e B. O'Moore, in qualità di agenti, assistiti dal sig. D. Conlan Smyth, barrister;

- per il governo italiano, dalla sig.ra I. Bruni, in qualità di agente, assistita dalla sig.ra W. Ferrante, avvocato dello Stato;
- per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra D. Maidani e dai sig. M. Wilderspin, in qualità di agenti;
- per l’Autorità di sorveglianza dell’AELS, dal sig. N. Fenger nonché dalle sig.re F. Simonetti e I. Hauger, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 20 ottobre 2009,

ha pronunciato la seguente

## **Sentenza**

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione dell’art. 12 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all’interno della Comunità (GU L 257, pag. 2), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 27 luglio 1992, n. 2434 (GU L 245, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 1612/68»), e della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 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 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, pag. 77, e – rettifiche – GU 2004, L 229, pag. 35; GU 2005, L 197, pag. 34, nonché GU 2007, L 204, pag. 28).

2 Tale domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia tra il London Borough of Harrow (Comune di Harrow in Londra), da un lato, e la sig.ra Ibrahim nonché il Secretary of State for the Home Department (Ministro dell’Interno), dall’altro, in merito al rigetto della domanda della sig.ra Ibrahim volta ad ottenere un sussidio all’alloggio.

### **Contesto normativo**

#### *La normativa dell’Unione*

3 Il quinto ‘considerando’ del regolamento n. 1612/68 è del seguente tenore:

«considerando che il diritto di libera circolazione richiede, perché esso possa essere esercitato in condizioni obiettive di libertà e di dignità, che sia assicurata di diritto e di fatto la parità di trattamento per tutto ciò che si riferisce all’esercizio stesso di un’attività subordinata e all’accesso all’alloggio, e che siano anche eliminati gli ostacoli che si oppongono alla mobilità dei lavoratori, specie per quanto riguarda il diritto per il lavoratore di farsi raggiungere dalla famiglia e le condizioni d’integrazione della famiglia nella società del paese ospitante».

4 L’art. 10 del regolamento n. 1612/68 enunciava quanto segue:

«1. Hanno diritto di stabilirsi con il lavoratore cittadino di uno Stato membro occupato sul territorio di un altro Stato membro, qualunque sia la loro cittadinanza:

- a) il coniuge ed i loro discendenti minori di anni 21 o a carico;
- b) gli ascendenti di tale lavoratore e del suo coniuge che siano a suo carico.

2. Gli Stati membri favoriscono l'ammissione di ogni membro della famiglia che non goda delle disposizioni del paragrafo 1 se è a carico o vive, nel paese di provenienza, sotto il tetto del lavoratore di cui al paragrafo 1.

3. Ai fini dell'applicazione dei paragrafi 1 e 2 il lavoratore deve disporre per la propria famiglia di un alloggio che sia considerato normale per i lavoratori nazionali nella regione in cui è occupato, senza che tale disposizione possa provocare discriminazioni tra i lavoratori nazionali ed i lavoratori provenienti da altri Stati membri».

5 L'art. 11 del regolamento n. 1612/68 disponeva quanto segue:

«Il coniuge ed i figli minori di anni 21 o a carico di un cittadino di uno Stato membro che eserciti sul territorio di uno Stato membro un'attività subordinata o non subordinata, hanno il diritto di accedere a qualsiasi attività subordinata su tutto il territorio di tale Stato, anche se non possiedono la cittadinanza di uno Stato membro».

6 Gli artt. 10 e 11 del regolamento n. 1612/68 sono stati abrogati con effetto dal 30 aprile 2006 in forza dell'art. 38, n. 1, della direttiva 2004/38.

7 L'art. 12, primo comma, del regolamento n. 1612/68 così prevede:

«I figli del cittadino di uno Stato membro, che sia o sia stato occupato sul territorio di un altro Stato membro, sono ammessi a frequentare i corsi d'insegnamento generale, di apprendistato e di formazione professionale alle stesse condizioni previste per i cittadini di tale Stato, se i figli stessi vi risiedono».

8 Il terzo e il sedicesimo 'considerando' della direttiva 2004/38 sono redatti nei seguenti termini:

«(3) La cittadinanza dell'Unione dovrebbe costituire lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri quando essi esercitano il loro diritto di libera circolazione e di soggiorno. È pertanto necessario codificare e rivedere gli strumenti comunitari esistenti che trattano separatamente di lavoratori subordinati, lavoratori autonomi, studenti ed altre persone inattive al fine di semplificare e rafforzare il diritto di libera circolazione e soggiorno di tutti i cittadini dell'Unione.

(...)

(16) I beneficiari del diritto di soggiorno non dovrebbero essere allontanati finché non diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante. Pertanto una misura di allontanamento non dovrebbe essere la conseguenza automatica del ricorso al sistema di assistenza sociale. Lo Stato membro ospitante dovrebbe esaminare se si tratta di difficoltà temporanee e tener conto della durata del soggiorno, della situazione personale e dell'ammontare dell'aiuto concesso prima di considerare il beneficiario un onere eccessivo per il proprio sistema di assistenza sociale e procedere all'allontanamento. In nessun caso una misura di allontanamento dovrebbe essere presa nei confronti di lavoratori subordinati, lavoratori autonomi o richiedenti lavoro, quali definiti dalla Corte di giustizia, eccetto che per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza».

9 Ai termini dell'art. 7, nn. 1 e 2, della direttiva in parola:

«1. Ciascun cittadino dell'Unione ha il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, a condizione:

a) di essere lavoratore subordinato o autonomo dello Stato membro ospitante; o

b) di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi dello Stato membro ospitante; o

c) – di essere iscritto presso un istituto pubblico o privato, riconosciuto o finanziato dallo Stato membro ospitante in base alla sua legislazione o prassi amministrativa, per seguirvi a titolo principale un corso di studi inclusa una formazione professionale e

– di disporre di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi dello Stato membro ospitante e di assicurare all'autorità nazionale competente, con una dichiarazione o con altro mezzo di sua scelta equivalente, di

disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il suo periodo di soggiorno; o

d) di essere un familiare che accompagna o raggiunge un cittadino dell'Unione rispondente alle condizioni di cui alle lettere a), b) o c).

2. Il diritto di soggiorno di cui al paragrafo 1 è esteso ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro quando accompagnino o raggiungano nello Stato membro ospitante il cittadino dell'Unione, purché questi risponda alle condizioni di cui al paragrafo 1, lettere a), b) o c)».

10 L'art. 12 della direttiva 2004/38, intitolato «Conservazione del diritto di soggiorno dei familiari in caso di decesso o di partenza del cittadino dell'Unione», al suo n. 3 enuncia quanto segue:

«La partenza del cittadino dell'Unione dallo Stato membro ospitante o il suo decesso non comporta la perdita del diritto di soggiorno dei figli o del genitore che ne ha l'effettivo affidamento, indipendentemente dalla sua cittadinanza, se essi risiedono nello Stato membro ospitante e sono iscritti in un istituto scolastico per seguirvi gli studi, finché non terminano gli studi stessi».

11 L'art. 24 di tale direttiva, intitolato «Parità di trattamento», al suo n. 1 così recita:

«Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal Trattato [CE] e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del Trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente».

#### *La normativa nazionale*

12 A norma dell'art. 6 del regolamento del 2006 in materia di immigrazione nel Regno Unito (Spazio economico europeo) [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006], un «soggetto avente diritto» ai fini del predetto regolamento è un cittadino di uno Stato dello Spazio economico europeo che si trovi nel Regno Unito come persona in cerca di occupazione, lavoratore subordinato, lavoratore autonomo, persona economicamente autosufficiente o studente.

13 In forza dell'art. 19, n. 3, lett. a), del suddetto regolamento, una persona può essere espulsa dal Regno Unito se non è o non è più un soggetto avente diritto ai sensi del medesimo regolamento.

14 Ai sensi della legge del 1996 in materia di alloggi (Housing Act 1996) e del regolamento del 2006 relativo all'assegnazione di alloggi e ai senzatetto [Allocation of Housing and Homelessness (Eligibility) Regulations 2006], un soggetto è legittimato a presentare domanda di sussidio all'alloggio soltanto se gode di un diritto di soggiorno nel Regno Unito conferito dal diritto dell'Unione.

#### **Causa principale e questioni pregiudiziali**

15 La sig.ra Ibrahim è una cittadina somala coniugata con un cittadino danese, il sig. Yusuf.

16 Il sig. Yusuf è giunto nel Regno Unito nell'autunno del 2002 e vi ha lavorato da ottobre 2002 a maggio 2003. Da giugno 2003 a marzo 2004 ha chiesto di beneficiare di sussidi per inabilità al lavoro. Dopo essere stato dichiarato idoneo al lavoro al termine di tale periodo, il sig. Yusuf ha lasciato il Regno Unito, per poi ritornarvi nel dicembre 2006.

17 È pacifico che, tra il momento in cui ha smesso di lavorare e quello in cui ha lasciato il Regno Unito, il sig. Yusuf ha cessato di essere un «soggetto avente diritto» a norma dell'art. 6 del regolamento del 2006 in materia d'immigrazione (Spazio economico europeo). Al suo ritorno nel Regno Unito, il sig. Yusuf non ha riacquisito lo status di «soggetto avente diritto» titolare di un diritto di soggiorno in forza del diritto dell'Unione.

18 La sig.ra Ibrahim è giunta nel Regno Unito con l'autorizzazione dei servizi competenti in materia di immigrazione, nel febbraio 2003, al fine di raggiungere il marito.

19 La coppia ha quattro figli di cittadinanza danese, di età compresa tra uno e nove anni. I tre figli maggiori sono giunti nel Regno Unito con la madre e il quarto figlio è nato nel Regno Unito. I due figli maggiori frequentano le scuole pubbliche fin dal loro arrivo sul territorio dello Stato membro di cui trattasi.

20 La sig.ra Ibrahim si è separata dal marito dopo la partenza di quest'ultimo dal Regno Unito nel 2004. Essa non è mai stata economicamente autosufficiente. Non lavora e dipende interamente dall'assistenza sociale per coprire le proprie spese correnti e di alloggio. Non dispone di un'assicurazione malattia completa ed è beneficiaria del National Health Service (servizio sanitario nazionale).

21 Nel gennaio 2007, la sig.ra Ibrahim ha chiesto di fruire del sussidio all'alloggio per se stessa e per i figli. Con decisione 1° febbraio 2007, il funzionario competente del London Borough of Harrow ha respinto tale domanda. Egli ha ritenuto che né la sig.ra Ibrahim né il suo coniuge risiedessero nel Regno Unito in forza del diritto dell'Unione. Il 29 marzo 2007, tale decisione di rigetto è stata confermata dal funzionario incaricato di esaminare i ricorsi contro le decisioni di diniego del sussidio all'alloggio.

22 La sig.ra Ibrahim ha impugnato tali decisioni dinanzi alla Clerkenwell and Shoreditch County Court (Tribunale di primo grado di Clerkenwell e Shoreditch), che ha accolto il ricorso con decisione 18 ottobre 2007, dichiarando che la sig.ra Ibrahim, quale madre che ha l'effettivo affidamento dei figli, gode di un diritto di soggiorno nel Regno Unito in base all'art. 12 del regolamento n. 1612/68, poiché questi ultimi frequentano la scuola e suo marito è un cittadino dell'Unione che ha lavorato in tale Stato membro.

23 Il London Borough of Harrow ha impugnato la detta decisione dinanzi al giudice del rinvio.

24 Atteso quanto procede, la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«Nel caso in cui

- il coniuge, non avente la cittadinanza UE, e i figli, cittadini UE, abbiano accompagnato un cittadino UE che sia giunto nel Regno Unito,
- il cittadino UE abbia lavorato nel Regno Unito,
- il cittadino UE abbia poi smesso di lavorare e abbia successivamente lasciato il Regno Unito,
- il cittadino UE, il coniuge non avente la cittadinanza UE e i figli non siano economicamente autosufficienti e dipendano dall'assistenza sociale nel Regno Unito,
- i figli abbiano incominciato a frequentare la scuola elementare nel Regno Unito poco dopo esservi giunti, nel periodo in cui il cittadino UE lavorava:

1) se il coniuge e i figli godano del diritto di soggiorno nel Regno Unito solo qualora posseggano i requisiti di cui alla direttiva 2004/38 (...)

oppure

2) a) se essi godano del diritto di soggiorno in forza dell'art. 12 del regolamento (...) n. 1612/68 (...), come interpretato dalla Corte di giustizia, senza dover necessariamente possedere i requisiti di cui alla direttiva 2004/38 (...), e

b) se, in tal caso, occorra che essi dispongano di risorse sufficienti, in modo da non divenire un onere per il sistema assistenziale dello Stato membro ospitante per il periodo in cui intendono soggiornarvi, e che posseggano una copertura assicurativa sanitaria completa nello Stato membro ospitante;

3) in caso di risposta affermativa alla prima questione, se la situazione sia diversa qualora, come nel caso di specie, i figli abbiano incominciato a frequentare la scuola elementare e il lavoratore cittadino dell'Unione abbia smesso di lavorare prima della data entro la quale la direttiva 2004/38 (...) doveva essere recepita negli Stati membri».

## **Sulle questioni pregiudiziali**

### *Sulla prima e seconda questione*

25 Con le prime due questioni, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se, in circostanze come quelle della causa principale, i figli e il genitore che ne ha l'effettivo affidamento possano godere del diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante sul solo fondamento dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, senza essere tenuti a soddisfare le condizioni definite nella direttiva 2004/38, o se un diritto di soggiorno possa essere loro riconosciuto unicamente se rispondono alle suddette condizioni. Nel caso in cui il diritto di soggiorno derivi dal solo fondamento dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, il giudice del rinvio chiede altresì se i figli e il genitore che ne abbia l'effettivo affidamento debbano disporre di risorse sufficienti e di un'assicurazione malattia completa nello Stato membro ospitante.

26 Conformemente all'art. 12 del regolamento n. 1612/68, i figli di un cittadino di uno Stato membro che sia o sia stato occupato sul territorio di un altro Stato membro sono ammessi ai corsi di insegnamento generale, di apprendistato e di formazione professionale alle stesse condizioni previste per i cittadini di tale Stato se i figli stessi risiedono sul suo territorio.

27 L'art. 10 del regolamento n. 1612/68 sanciva il diritto del coniuge e dei discendenti di un lavoratore cittadino di uno Stato membro, occupato sul territorio di un altro Stato membro, di stabilirsi con il medesimo in quest'ultimo Stato.

28 Dall'art. 7, nn. 1, lett. b) e d), e 2, della direttiva 2004/38 discende che, qualunque sia la loro cittadinanza, i familiari di un cittadino dell'Unione che risiede sul territorio di un altro Stato membro senza esercitarvi un'attività lavorativa subordinata o autonoma hanno il diritto di accompagnare o di raggiungere tale cittadino, purché questi disponga, per se stesso e per i propri familiari, di risorse sufficienti e di un'assicurazione malattia completa nello Stato membro ospitante.

29 La Corte ha già statuito che i figli di un cittadino dell'Unione, che si siano stabiliti in uno Stato membro mentre il genitore si avvaleva del diritto di soggiorno in quanto lavoratore migrante nello Stato membro medesimo, godono del diritto di soggiornare in tale Stato al fine di seguirvi corsi di insegnamento generale, conformemente all'art. 12 del regolamento n. 1612/68. La circostanza che i genitori dei figli di cui trattasi abbiano medio tempore divorziato, la circostanza che solamente uno dei genitori sia cittadino dell'Unione e che tale genitore non sia più lavoratore migrante nello Stato membro ospitante non hanno alcuna rilevanza al riguardo (v., in tal senso, sentenza 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast e R, Racc. pag. I-7091, punto 63).

30 La Corte ha altresì statuito che, qualora i figli godano, ex art. 12 del regolamento n. 1612/68, del diritto di proseguire il proprio percorso scolastico nello Stato membro ospitante, mentre i genitori affidatari rischiano di perdere il loro diritto di soggiorno, il diniego nei confronti di tali genitori della possibilità di risiedere nello Stato membro ospitante per il periodo della frequenza scolastica dei figli potrebbe risultare tale da privare questi ultimi di un diritto loro riconosciuto dal legislatore dell'Unione (v., in tal senso, sentenza Baumbast e R, cit., punto 71).

31 Dopo aver inoltre rammentato, al punto 72 della suddetta sentenza Baumbast e R, che il regolamento n. 1612/68 va interpretato alla luce dell'esigenza del rispetto della vita familiare di cui all'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, al punto 73 della medesima sentenza la Corte è giunta alla conclusione che il diritto riconosciuto al figlio di un lavoratore migrante, ex art. 12 del regolamento in parola, di proseguire, nelle migliori condizioni possibili, la carrie-

ra scolastica nello Stato membro ospitante implica necessariamente il diritto di tale figlio di essere accompagnato dalla persona che ne sia effettivamente affidataria e, quindi, che tale persona sia in grado di risiedere con il medesimo nel detto Stato membro per la durata degli studi.

32 Il giudice del rinvio intende sapere se la citata sentenza Baumbast e R sia fondata sull'applicazione del combinato disposto degli artt. 10 e 12 del regolamento n. 1612/68 oppure unicamente su quest'ultimo articolo. Più precisamente, tale giudice chiede se il diritto di soggiorno dei figli di un cittadino di uno Stato membro che lavori o abbia lavorato nello Stato membro ospitante, nonché quello del genitore che abbia l'effettivo affidamento dei figli, derivino implicitamente dal suddetto art. 12.

33 In primo luogo, il diritto dei figli dei lavoratori migranti alla parità di trattamento nell'accesso all'insegnamento, a norma dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, spetta unicamente ai figli che «risiedono» sul territorio dello Stato membro in cui uno dei loro genitori è o è stato occupato.

34 L'accesso all'insegnamento dipende quindi dal fatto che il figlio si sia previamente stabilito nello Stato membro ospitante.

35 L'art. 12 del regolamento n. 1612/68, quale interpretato dalla Corte nella citata sentenza Baumbast e R, consente di riconoscere al figlio, in correlazione con il suo diritto di accesso all'insegnamento, un diritto di soggiorno autonomo. In particolare, l'esercizio del diritto di accesso all'insegnamento non era subordinato alla condizione che il figlio conservasse, per tutta la durata dei suoi studi, un diritto di soggiorno specifico in base all'art. 10, n. 1, lett. a), del regolamento in parola, quando tale disposizione era ancora in vigore.

36 Ai punti 21-24 della sentenza 4 maggio 1995, causa C-7/94, Gaal (Racc. pag. I-1031), la Corte ha espressamente respinto l'argomentazione del governo tedesco secondo il quale sussisteva uno stretto collegamento tra gli artt. 10 e 11 del regolamento n. 1612/68, da un lato, e l'art. 12 del medesimo regolamento, dall'altro, sicché quest'ultima disposizione avrebbe conferito il diritto alla parità di trattamento per l'accesso all'insegnamento nello Stato membro ospitante soltanto ai figli in possesso dei requisiti di cui agli artt. 10 e 11. Al punto 23 della citata sentenza Gaal la Corte ha esplicitamente rilevato che l'art. 12 del regolamento n. 1612/68 non contiene alcun riferimento ai suddetti artt. 10 e 11.

37 Infatti, subordinare l'esercizio del diritto di accesso all'insegnamento all'esistenza di un diritto di soggiorno distinto del figlio, valutato alla luce di altre disposizioni del regolamento n. 1612/68, sarebbe in contrasto con il contesto in cui s'inscrive l'art. 12 dello stesso regolamento nonché con le finalità perseguite da tale articolo (v., in tal senso, sentenza Gaal, cit., punto 25).

38 Ne consegue che, una volta che sia acquisito il diritto per il figlio di accedere all'insegnamento in forza dell'art. 12 del suddetto regolamento per il fatto di risiedere nello Stato membro ospitante, il diritto di soggiorno rimane fermo in capo al figlio e non può più essere rimesso in discussione perché non ricorrono i requisiti che erano enunciati all'art. 10 del medesimo regolamento.

39 In secondo luogo, come emerge dal tenore stesso dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, il diritto alla parità di trattamento per quanto concerne l'accesso all'insegnamento non è limitato ai figli dei lavoratori migranti. Esso trova applicazione anche nei confronti dei figli degli ex lavoratori migranti.

40 Il diritto derivante ai figli dall'art. 12 del regolamento n. 1612/68 non è inoltre subordinato al diritto di soggiorno dei loro genitori nello Stato membro ospitante. Secondo una giurisprudenza costante, il predetto art. 12 esige unicamente che il figlio abbia vissuto con i suoi genitori o con uno di essi in uno Stato membro mentre almeno uno dei genitori vi risiedeva in qualità di lavoratore (sentenze 21 giugno 1988, causa 197/86, Brown, Racc. pag. 3205, punto 30, e Gaal, cit., punto 27).

41 Riconoscere che i figli degli ex lavoratori migranti possono proseguire i loro studi nello Stato membro ospitante mentre i loro genitori non vi risiedono più equivale a riconoscere loro un diritto di soggiorno indipendente da quello attribuito ai loro genitori, trovando tale diritto il suo fondamento nel predetto art. 12.

42 L'art. 12 del regolamento n. 1612/68 deve dunque essere applicato autonomamente rispetto alle disposizioni del diritto dell'Unione che disciplinano le condizioni di esercizio del diritto di soggiorno in un altro Stato membro. Una siffatta autonomia di detto art. 12 rispetto all'art. 10 dello stesso regolamento ha costituito il fondamento della giurisprudenza della Corte richiamata ai punti 29-31 della presente sentenza e non può che permanere in relazione alle disposizioni della direttiva 2004/38.

43 La soluzione contraria sarebbe tale da compromettere l'obiettivo d'integrazione della famiglia del lavoratore migrante nella società dello Stato membro ospitante, quale previsto dal quinto 'considerando' del regolamento n. 1612/68. Ai sensi di una giurisprudenza costante, affinché una siffatta integrazione possa avvenire, è indispensabile che il figlio del lavoratore cittadino di uno Stato membro abbia la possibilità di intraprendere studi di ogni livello nello Stato membro ospitante e, eventualmente, di portarli a termini con successo (v., in tal senso, sentenze 15 marzo 1989, cause riunite 389/87 e 390/87, *Echternach e Moritz*, Racc. pag. 723, punto 21, nonché *Baumbast e R*, cit., punto 69).

44 Il London Borough of Harrow, i governi del Regno Unito e danese nonché l'Irlanda sostengono che, dalla sua entrata in vigore, la direttiva 2004/38 costituisce l'unico fondamento delle condizioni che disciplinano l'esercizio del diritto di soggiorno negli Stati membri per i cittadini dell'Unione e i loro familiari e che, di conseguenza, non può ormai essere dedotto alcun diritto di soggiorno dall'art. 12 del regolamento n. 1612/68.

45 A tal riguardo, nessun elemento induce a ritenere che, adottando la direttiva 2004/38, il legislatore dell'Unione abbia inteso modificare la portata del detto art. 12, quale interpretato dalla Corte, per limitarne d'ora innanzi il contenuto normativo ad un mero diritto di accesso all'insegnamento.

46 Nello stesso senso va rilevato che, contrariamente a quanto è avvenuto per gli artt. 10 e 11 del regolamento n. 1612/68, la direttiva 2004/38 non ha abrogato l'art. 12 del suddetto regolamento. Una scelta del genere non può che rivelare l'intenzione del legislatore dell'Unione di non introdurre restrizioni all'ambito di applicazione di tale articolo, quale interpretato dalla Corte.

47 L'interpretazione adottata al punto precedente è corroborata dal fatto che dai lavori preparatori della direttiva 2004/38 emerge che questa è stata concepita in modo tale da essere coerente con la citata sentenza *Baumbast e R* [COM(2003) 199 def., pag. 7].

48 Qualora l'art. 12 del regolamento n. 1612/68 si fosse limitato a conferire il diritto alla parità di trattamento per quanto concerne l'accesso all'insegnamento senza tuttavia prevedere alcun diritto di soggiorno a favore dei figli dei lavoratori migranti, esso sarebbe divenuto superfluo con l'entrata in vigore della direttiva 2004/38. Infatti, l'art. 24, n. 1, di quest'ultima prevede che ogni cittadino dell'Unione che risiede nel territorio dello Stato membro ospitante goda di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del Trattato, ove non vi è peraltro alcun dubbio che l'accesso all'insegnamento rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (v., in particolare, sentenza 13 febbraio 1985, causa 293/83, *Gravier*, Racc. pag. 593, punto 19).

49 D'altronde, ai sensi del suo terzo 'considerando', la direttiva 2004/38 ha segnatamente lo scopo di semplificare e di rafforzare il diritto di libera circolazione e soggiorno di tutti i cittadini dell'Unione (v., in tal senso, sentenza 25 luglio 2008, causa C-127/08, *Metock e a.*, Racc. pag. I-6241, punto 59). Orbene, l'applicazione degli artt. 12 del regolamento n. 1612/68 nonché 7, nn. 1, lett. b) e d), e 2, della direttiva 2004/38 ai figli dei lavoratori migranti avrebbe come conseguenza che il diritto di soggiorno di tali figli nello Stato membro ospitante al fine di iniziarsi o di proseguirvi gli studi sarebbe soggetto a condizioni più restrittive di quelle loro applicabili prima dell'entrata in vigore della direttiva 2004/38.

50 Ne consegue che i figli di un cittadino di uno Stato membro che lavori o abbia lavorato nello Stato membro ospitante, al pari del genitore che ne abbia l'effettivo affidamento, possono fruire in quest'ultimo Stato di un diritto di soggiorno sul solo fondamento dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, senza che siano tenuti a soddisfare le condizioni stabilite nella direttiva 2004/38.

51 Rimane da determinare se l'esercizio di tale diritto di soggiorno sia subordinato alla condizione che gli interessati dispongano di risorse sufficienti e di un'assicurazione malattia completa nello Stato membro ospitante.



52 Va anzitutto precisato che una condizione del genere non compare nell'art. 12 del regolamento n. 1612/68 e che, come già statuito dalla Corte, tale articolo non può essere interpretato in modo restrittivo né, in ogni caso, essere privato del suo effetto utile (sentenza Baumbast e R, cit., punto 74).

53 Il requisito dell'autosufficienza economica dei familiari di un lavoratore cittadino di uno Stato membro e della loro copertura assicurativa nello Stato membro ospitante in caso di malattia non si evince neppure dalla giurisprudenza della Corte.

54 La Corte, chiamata a pronunciarsi sulla questione se i figli residenti nello Stato membro in cui il loro padre, cittadino di un altro Stato membro, aveva esercitato un'attività lavorativa subordinata prima di ritornare nel suo paese d'origine avessero diritto, ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, agli aiuti statali per coprire le spese di studio, quelle per il proprio mantenimento e per il mantenimento delle persone a loro carico nonché i costi dell'assicurazione malattia, ha dichiarato, senza pronunciarsi sulla situazione economica degli studenti in questione, che lo status di figli di un lavoratore cittadino di uno Stato membro ai sensi del regolamento n. 1612/68 comporta, in modo particolare, il riconoscimento da parte del diritto dell'Unione della necessità di fruire degli aiuti statali per gli studi al fine dell'integrazione di questi figli nella vita sociale dello Stato membro ospitante e che tale esigenza s'impone tanto più quando i beneficiari delle disposizioni del regolamento in parola sono studenti giunti in questo Stato ancor prima di avere l'età per la frequenza scolastica (sentenza Echernach e Moritz, cit., punto 35).

55 Nella citata sentenza Baumbast e R, il sig. Baumbast, padre dei figli del cui diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante, ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, si controverteva, disponeva sicuramente di risorse che consentivano a lui nonché alla sua famiglia di non dipendere dall'assistenza sociale. Tuttavia, le soluzioni date alle questioni pregiudiziali, riguardanti il diritto di soggiorno dei figli e della madre affidataria, non si sono fondate sull'autosufficienza economica dei medesimi, bensì sul fatto che l'obiettivo del regolamento n. 1612/68, ossia la libera circolazione dei lavoratori, richiede condizioni ottimali di integrazione della famiglia del lavoratore nello Stato membro ospitante e che il diniego nei confronti dei genitori affidatari della possibilità di risiedere nello Stato membro ospitante per il periodo della frequenza scolastica dei figli avrebbe potuto risultare tale da privare i figli stessi di un diritto loro riconosciuto dal legislatore dell'Unione (sentenza Baumbast e R, cit., punti 50 e 71).

56 La direttiva 2004/38 non fa neanche essa dipendere, in determinate situazioni, il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante dei figli che seguono gli studi e del genitore che ne ha l'effettivo affidamento dal fatto che questi ultimi dispongano di risorse sufficienti e di un'assicurazione malattia completa.

57 L'interpretazione secondo cui il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante dei figli che vi seguono gli studi e del genitore che ne ha l'effettivo affidamento non è subordinato alla condizione di disporre di risorse sufficienti e di un'assicurazione malattia completa è confortata dall'art. 12, n. 3, della direttiva 2004/38, che dispone che la partenza del cittadino dell'Unione o il suo decesso non comporta la perdita del diritto di soggiorno dei figli o del genitore che ne ha l'effettivo affidamento, indipendentemente dalla loro cittadinanza, purché essi risiedano nello Stato membro ospitante e siano iscritti in un istituto scolastico per seguirvi gli studi, finché non terminano gli studi stessi.

58 Tale disposizione, pur non essendo applicabile alla controversia principale, illustra la particolare importanza che la direttiva 2004/38 attribuisce alla situazione dei figli che seguono gli studi nello Stato membro ospitante e dei genitori che ne hanno l'affidamento.

59 Alla luce delle considerazioni che precedono, le prime due questioni vanno risolte nel senso che, in circostanze come quelle della controversia principale, i figli del cittadino di uno Stato membro che lavori o abbia lavorato nello Stato membro ospitante e il genitore che ne abbia l'effettivo affidamento possono avvalersi, in quest'ultimo Stato, di un diritto di soggiorno sul solo fondamento dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, senza che siffatto diritto sia soggetto alla condizione che essi dispongano di risorse sufficienti e di un'assicurazione malattia completa in tale Stato.

#### *Sulla terza questione*

60 In considerazione della soluzione apportata alle prime due questioni, non occorre risolvere la terza questione.

## Sulle spese

61 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

**In circostanze come quelle della controversia principale, i figli del cittadino di uno Stato membro che lavori o abbia lavorato nello Stato membro ospitante e il genitore che ne abbia l'effettivo affidamento possono avvalersi, in quest'ultimo Stato, di un diritto di soggiorno sul solo fondamento dell'art. 12 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 27 luglio 1992, n. 2434, senza che siffatto diritto sia soggetto alla condizione che essi dispongano di risorse sufficienti e di un'assicurazione malattia completa in tale Stato.**

Firme

---

\* Lingua processuale: l'inglese.

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

23 febbraio 2010 (\*)

«Libera circolazione delle persone – Diritto di soggiorno – Cittadina di uno Stato membro che ha lavorato in un altro Stato membro e vi ha soggiornato dopo la cessazione della sua attività lavorativa – Figlio che segue una formazione professionale nello Stato membro ospitante – Assenza di mezzi di sostentamento propri – Regolamento (CEE) n. 1612/68 – Art. 12 – Direttiva 2004/38/CE»

Nel procedimento C-480/08,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dalla Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Regno Unito) con decisione 10 ottobre 2008, pervenuta in cancelleria il 7 novembre 2008, nella causa

**Maria Teixeira**

contro

**London Borough of Lambeth,**

**Secretary of State for the Home Department,**

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot e dalla sig.ra P. Lindh, presidenti di sezione, dai sigg. C.W.A. Timmermans, A. Rosas (relatore), K. Schiemann, P. Kūris, E. Juhász, L. Bay Larsen, T. von Danwitz e A. Arabadjiev, giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott

cancelliere: sig. K. Malacek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 2 settembre 2009,

considerate le osservazioni presentate:

- per la sig.ra Teixeira, dai sigg. R. Gordon, QC, e A. Berry, barrister, incaricati dalla sig.ra N. Clarkson, solicitor;
- per il London Borough of Lambeth, dal sig. T. Vanhegan, barrister;
- per il governo del Regno Unito, dalla sig.ra V. Jackson, in qualità di agente, assistita dal sig. C. Lewis, QC;
- per il governo danese, dai sigg. J. Liisberg e R. Holdgaard, in qualità di agenti;
- per il governo portoghese, dal sig. L. Fernandes e dalla sig.ra M. F. Pinheiro, in qualità di agenti;

– per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra D. Maidani e dal sig. M. Wilderspin, in qualità di agenti;

– per l'Autorità di vigilanza EFTA, dal sig. N. Fenger nonché dalle sig.re L. Armati e I. Hauger, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 ottobre 2009,

ha pronunciato la seguente

## **Sentenza**

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 12 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 27 luglio 1992, n. 2432 (GU L 245, pag. 1, in prosieguo: il «regolamento n. 1612/68»), e della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 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 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, pag. 77, e – rettifiche – GU 2004, L 229, pag. 35, GU 2005, L 197, pag. 34, e GU 2007, L 204, pag. 28).

2 Detta domanda è stata presentata nel contesto di una controversia tra la sig.ra Teixeira, da una parte, e il London Borough of Lambeth (Comune di Lambeth a Londra) e il Secretary of State for the Home Department (Ministro dell'Interno), dall'altra, in merito al rigetto, da parte di detto Comune, della domanda della sig.ra Teixeira volta ad ottenere il beneficio di un sussidio per l'alloggio.

### **Contesto normativo**

#### *La normativa dell'Unione europea*

3 Il quinto 'considerando' del regolamento n. 1612/68 è redatto come segue:

«considerando che il diritto di libera circolazione richiede, perché esso possa essere esercitato in condizioni obiettive di libertà e di dignità, che sia assicurata di diritto e di fatto la parità di trattamento per tutto ciò che si riferisce all'esercizio stesso di un'attività subordinata e all'accesso all'alloggio, e che siano anche eliminati gli ostacoli che si oppongono alla mobilità dei lavoratori, specie per quanto riguarda il diritto per il lavoratore di farsi raggiungere dalla famiglia e le condizioni d'integrazione della famiglia nella società del paese ospitante».

4 L'art. 10 del regolamento n. 1612/68 prevedeva quanto segue:

«1. Hanno diritto di stabilirsi con il lavoratore cittadino di uno Stato membro occupato nel territorio di un altro Stato membro, qualunque sia la loro cittadinanza:

- a) il coniuge ed i loro discendenti minori di anni 21 o a carico;
- b) gli ascendenti di tale lavoratore e del suo coniuge che siano a suo carico.

2. Gli Stati membri favoriscono l'ammissione di ogni membro della famiglia che non goda delle disposizioni del paragrafo 1 se è a carico o vive, nel paese di provenienza, sotto il tetto del lavoratore di cui al paragrafo 1.

3. Ai fini dell'applicazione dei paragrafi 1 e 2 il lavoratore deve disporre per la propria famiglia di un alloggio che sia considerato normale per i lavoratori nazionali nella regione in cui è occupato, senza che tale disposizione possa provocare discriminazioni tra i lavoratori nazionali ed i lavoratori provenienti da altri Stati membri».

5 L'art. 11 del regolamento n. 1612/68 così recitava:

«Il coniuge ed i figli minori di anni 21 o a carico di un cittadino di uno Stato membro che eserciti nel territorio di uno Stato membro un'attività subordinata o non subordinata, hanno il diritto di accedere a qualsiasi attività subordinata su tutto il territorio di tale Stato, anche se non possiedono la cittadinanza di uno Stato membro».

6 Gli artt. 10 e 11 del regolamento n. 1612/68 sono stati abrogati con effetto dal 30 aprile 2006 ai sensi dell'art. 38, n. 1, della direttiva 2004/38.

7 L'art. 12 del regolamento n. 1612/68, che non ricade tra le disposizioni di detto regolamento abrogate dalla direttiva 2004/38, prevede quanto segue:

«I figli del cittadino di uno Stato membro, che sia o sia stato occupato nel territorio di un altro Stato membro, sono ammessi a frequentare i corsi d'insegnamento generale, di apprendistato e di formazione professionale alle stesse condizioni previste per i cittadini di tale Stato, se i figli stessi vi risiedono.

Gli Stati membri incoraggiano le iniziative intese a permettere a questi giovani di frequentare i predetti corsi nelle migliori condizioni».

8 Il terzo e il sedicesimo 'considerando' della direttiva 2004/38 sono così redatti:

«(3) La cittadinanza dell'Unione dovrebbe costituire lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri quando essi esercitano il loro diritto di libera circolazione e di soggiorno. È pertanto necessario codificare e rivedere gli strumenti comunitari esistenti che trattano separatamente di lavoratori subordinati, lavoratori autonomi, studenti ed altre persone inattive al fine di semplificare e rafforzare il diritto di libera circolazione e soggiorno di tutti i cittadini dell'Unione.

(...)

(16) I beneficiari del diritto di soggiorno non dovrebbero essere allontanati finché non diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante. Pertanto una misura di allontanamento non dovrebbe essere la conseguenza automatica del ricorso al sistema di assistenza sociale. Lo Stato membro ospitante dovrebbe esaminare se si tratta di difficoltà temporanee e tener conto della durata del soggiorno, della situazione personale e dell'ammontare dell'aiuto concesso prima di considerare il beneficiario un onere eccessivo per il proprio sistema di assistenza sociale e procedere all'allontanamento. In nessun caso una misura di allontanamento dovrebbe essere presa nei confronti di lavoratori subordinati, lavoratori autonomi o richiedenti lavoro, quali definiti dalla Corte di giustizia, eccetto che per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza».

9 L'art. 7 della direttiva 2004/38 disciplina il diritto di soggiorno per una durata superiore a tre mesi dei cittadini dell'Unione in uno Stato membro di cui non abbiano la cittadinanza. A termini del n. 1 di tale articolo:

«Ciascun cittadino dell'Unione ha il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, a condizione:

a) di essere lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante; o

b) di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante; o

c) – di essere iscritto presso un istituto pubblico o privato, riconosciuto o finanziato dallo Stato membro ospitante in base alla sua legislazione o prassi amministrativa, per seguirvi a titolo principale un corso di studi inclusa una formazione professionale;

– di disporre di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di assicurare all'autorità nazionale competente, con una dichiarazione o con altro mezzo di sua scelta equivalente, di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il suo periodo di soggiorno;

d) di essere un familiare che accompagna o raggiunge un cittadino dell'Unione rispondente alle condizioni di cui alle lettere a), b) o c)».

10 L'art. 12 della direttiva 2004/38, rubricato «Conservazione del diritto di soggiorno dei familiari in caso di decesso o di partenza del cittadino dell'Unione», prevede, al n. 3, quanto segue:

«La partenza del cittadino dell'Unione dallo Stato membro ospitante o il suo decesso non comporta la perdita del diritto di soggiorno dei figli o del genitore che ne ha l'effettivo affidamento, indipendentemente dalla sua cittadinanza, se essi risiedono nello Stato membro ospitante e sono iscritti in un istituto scolastico per seguirvi gli studi, finché non terminano gli studi stessi».

11 L'art. 16 di detta direttiva prevede che i cittadini dell'Unione che abbiano soggiornato legalmente in via continuativa per cinque anni nel territorio dello Stato membro ospitante acquisiscono il diritto di soggiorno permanente nel suo territorio.

12 L'art. 24, n. 1, della direttiva 2004/38 prevede, in particolare, che ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla direttiva stessa, nel territorio dello Stato membro ospitante goda di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del Trattato CE.

13 Come risulta dall'art. 40, n. 1, primo comma, della direttiva 2004/38, gli Stati membri erano tenuti ad adottare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva stessa entro il 30 aprile 2006.

#### *La normativa nazionale*

14 Le disposizioni della direttiva 2004/38 sono state recepite nell'ordinamento giuridico del Regno Unito con le Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [regolamento del 2006 relativo all'immigrazione (Spazio economico europeo)].

15 Quanto all'assistenza abitativa, lo Housing Act del 1996 (legge in materia abitativa) prevede, alla sezione VII, un sussidio per l'alloggio a favore degli aventi diritto che siano privi di alloggio e soddisfino determinate condizioni.

16 I dettagli di tale sussidio sono definiti nelle Allocation of Housing and Homelessness (Eligibility) (England) Regulations 2006 [regolamento ministeriale del 2006 sull'assegnazione di sussidi per l'alloggio e ai senzatetto (Requisiti)].

17 Secondo quanto esposto nella decisione di rinvio, per aver diritto al sussidio per l'alloggio ai sensi dell'art. 6 di quest'ultimo regolamento, relativo agli stranieri che non sono soggetti al controllo delle autorità per l'immigrazione, il richiedente deve al contempo godere del diritto di soggiorno e avere la residenza abituale nel Regno Unito.

18 In tale contesto, devono essere considerati titolari di un diritto di soggiorno nel Regno Unito, oltre ai cittadini britannici, in particolare, i cittadini degli Stati membri che esercitano, ai sensi del diritto dell'Unione, il diritto di entrare nel territorio del Regno Unito e di soggiornarvi per un periodo prolungato.

19 Risulta dalle disposizioni nazionali rilevanti che il diritto della sig.ra Teixeira a percepire un sussidio per l'alloggio dipende dalla questione se essa goda di un diritto di soggiorno nel Regno Unito conferito dal diritto dell'Unione.

## Causa principale e questioni pregiudiziali

20 La sig.ra Teixeira, cittadina portoghese, è giunta nel Regno Unito nel 1989 con il coniuge, anch'egli cittadino portoghese, e ha lavorato in tale Stato membro dal 1989 al 1991. Il 2 giugno 1991 è nata nel Regno Unito la loro figlia Patricia. La sig.ra Teixeira e il marito hanno poi divorziato, ma sono entrambi rimasti nel Regno Unito.

21 Dopo il 1991, la sig.ra Teixeira ha lavorato a titolo precario nel Regno Unito. Quando la figlia Patricia ha iniziato la sua carriera scolastica nel Regno Unito, la sig.ra Teixeira non svolgeva alcuna attività lavorativa, ma ha lavorato a più riprese mentre Patricia continuava la sua carriera scolastica. L'ultimo impiego svolto nel Regno Unito risale all'inizio del 2005.

22 Il 13 giugno 2006, un provvedimento giudiziario ha stabilito che Patricia risiedesse con il padre, pur potendo avere con la madre tutti i contatti che desiderava. Nel novembre 2006, Patricia si è iscritta a un corso di puericultura presso il Vauxhall Learning Centre a Lambeth. Nel marzo 2007, Patricia è andata a vivere con la madre.

23 L'11 aprile 2007, la sig.ra Teixeira ha presentato una domanda di sussidio per l'alloggio a favore dei senza-tetto ai sensi della sezione VII della legge del 1996 in materia abitativa. A sostegno del proprio diritto di soggiorno nel Regno Unito, essa si richiamava, segnatamente, all'art. 12 del regolamento n. 1612/68, come interpretato dalla Corte nella sentenza 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast e R (Racc. pag. I-7091).

24 Il funzionario competente del London Borough of Lambeth ha ritenuto che la sig.ra Teixeira non potesse beneficiare di un sussidio per l'alloggio e, di conseguenza, ha respinto la sua domanda.

25 La sig.ra Teixeira ha contestato la decisione di rigetto dinanzi al funzionario competente per l'esame delle impugnazioni, che ha confermato la decisione iniziale argomentando che l'art. 12 del regolamento n. 1612/68 era stato modificato dalla direttiva 2004/38 e che, in considerazione della sua assenza di autonomia economica, la sig.ra Teixeira non poteva pretendere di conseguire il diritto di soggiorno sul fondamento di tale articolo.

26 La sig.ra Teixeira ha presentato ricorso avverso tale decisione dinanzi alla County Court (Tribunale civile di primo grado).

27 Dinanzi a tale giudice, la sig.ra Teixeira ha riconosciuto che non godeva di un diritto di soggiorno ai sensi dell'art. 7, n. 1, della direttiva 2004/38, che non soddisfaceva i requisiti previsti dall'art. 7, n. 3, di tale direttiva perché potesse ritenersi che avesse mantenuto il suo status di lavoratore, e che non possedeva un permesso di soggiorno permanente ai sensi dell'art. 16 della stessa direttiva.

28 Essa ha sostenuto che l'unico fondamento sul quale riteneva di poter legittimamente rivendicare un diritto di soggiorno nel Regno Unito consisteva nel fatto che sua figlia vi proseguiva gli studi e possedeva un diritto di soggiorno autonomo ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, come interpretato dalla Corte nella citata sentenza Baumbast e R, e che, dal marzo del 2007, essa aveva l'effettivo affidamento della figlia.

29 Poiché la County Court ha respinto il suo ricorso con sentenza del 16 novembre 2007, la sig.ra Teixeira ha interposto appello dinanzi al giudice del rinvio.

30 Dinanzi a tale giudice, la sig.ra Teixeira fa valere, segnatamente, che sua figlia possiede un diritto di soggiorno autonomo nel Regno Unito ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, che essa stessa possiede, del pari, un diritto di soggiorno in tale Stato membro, in quanto ha l'effettivo affidamento della figlia, e che non occorre che un figlio o la persona che ne sia affidataria sia in grado di provvedere al proprio mantenimento per poter beneficiare del diritto di soggiorno ai sensi di detto art. 12.

31 I resistenti nella causa principale sostengono che la direttiva 2004/38 definisce ormai i requisiti del diritto di soggiorno negli Stati membri dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari, sicché l'esercizio di qualsivoglia diritto di soggiorno, anche se risultante dall'art. 12 del regolamento n. 1612/68, presuppone che gli interessati soddisfino i requisiti di soggiorno previsti da detta direttiva. Dal momento che la stessa sig.ra Teixeira ha riconosciuto di non soddisfare i requisiti ai quali gli artt. 7 e 16 di detta direttiva subordinano la concessione del diritto di soggiorno, il

London Borough of Lambeth sarebbe stato legittimato a concludere nel senso che essa non aveva acquisito tale diritto e non poteva pertanto beneficiare di un sussidio per l'alloggio.

32 In subordine, i resistenti nella causa principale fanno valere che, se è vero che sussiste una possibilità per la sig.ra Teixeira di fondare un diritto di soggiorno sull'art. 12 del regolamento n. 1612/68 anche se essa non soddisfa i requisiti previsti dalla direttiva 2004/38, un siffatto diritto presuppone allora che la ricorrente nella causa principale sia in grado di provvedere al proprio sostentamento, il che non si verifica nella specie. Peraltro, il diritto di soggiorno conferito al genitore affidatario verrebbe meno al compimento del diciottesimo anno di età del figlio. Infine, atteso che la sig.ra Teixeira non aveva lo status di lavoratore quando la figlia ha iniziato gli studi e successivamente ha lavorato solo per brevi periodi, essa non potrebbe legittimamente rivendicare un diritto di soggiorno facendo valere il solo fatto che la figlia prosegue gli studi.

33 La Court of Appeal (England & Wales) (Civil division), che aveva già sollevato una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte nella causa sfociata nella sentenza pronunciata in data odierna, causa C-310/08, Ibrahim e Secretary of State for the Home Department (non ancora pubblicata nella Raccolta), relativa al diritto di soggiorno di un genitore che non ha lo status di cittadino dell'Unione, ma i cui figli sono cittadini danesi e studiano nel Regno Unito, ha parimenti deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«Nel caso in cui

- una cittadina dell'Unione europea sia giunta nel Regno Unito,
- vi abbia svolto un impiego per determinati periodi,
- abbia cessato tale impiego, ma non abbia lasciato il Regno Unito,
- non abbia conservato la propria qualità di lavoratore e non disponga di alcun diritto di soggiorno a norma dell'art. 7 della direttiva 2004/38 (...), né di alcun diritto al soggiorno permanente a norma dell'art. 16 della stessa direttiva,
- il figlio di detta cittadina abbia iniziato un corso di studi quando quest'ultima non svolgeva alcun impiego, ma abbia proseguito la sua carriera scolastica nel Regno Unito in periodi in cui la cittadina dell'Unione europea vi lavorava,
- la cittadina dell'Unione europea sia il genitore affidatario del minore e
- la detta cittadina e il figlio non dispongano di risorse economiche sufficienti per provvedere al proprio sostentamento:
  - 1) se la cittadina dell'Unione europea benefici di un diritto di soggiorno nel Regno Unito solo qualora soddisfi i requisiti stabiliti dalla direttiva 2004/38 (...),  
oppure
  - 2) a) se la cittadina dell'Unione europea benefici di un diritto di soggiorno in forza dell'art. 12 del regolamento (...) n. 1612/68 (...), come interpretato dalla Corte di giustizia, senza dover necessariamente soddisfare i requisiti di cui alla direttiva 2004/38 (...),  
e
  - b) se, in tal caso, essa debba disporre di risorse economiche sufficienti, in modo da non divenire un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante per il periodo in cui intende soggiornarvi, nonché di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante;



c) se, in tal caso, occorre che il figlio abbia iniziato il suo corso di studi quando la cittadina dell'Unione lavorava, affinché essa possa beneficiare di un diritto di soggiorno in forza dell'art. 12 del regolamento (...) n. 1612/68 (...), come interpretato dalla Corte di giustizia, o se sia invece sufficiente che la cittadina dell'Unione abbia lavorato in dati periodi dopo che il figlio ha iniziato la sua carriera scolastica;

d) se il diritto di soggiorno di cui fruisce la cittadina dell'Unione europea, in qualità di genitore affidatario di un figlio che segue un corso di studi, venga meno quando il figlio raggiunge i diciotto anni di età.

3) In caso di risposta affermativa alla questione sub 1), se la situazione sia diversa qualora, come nel caso di specie, il figlio abbia iniziato il corso di studi prima della data entro cui la direttiva 2004/38 (...) doveva essere trasposta dagli Stati membri, ma la madre sia divenuta genitore affidatario e abbia rivendicato il diritto di soggiorno su tale fondamento soltanto nel marzo 2007, ossia dopo la data entro cui la direttiva doveva essere trasposta».

## **Sulle questioni pregiudiziali**

*Sulla prima e sulla seconda questione, sub a)*

34 Con la prima e la seconda questione, sub a), che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se, in circostanze come quelle di cui alla causa principale, il cittadino di uno Stato membro che sia stato occupato nel territorio di un altro Stato membro, nel quale suo figlio prosegue gli studi, possa avvalersi, sul solo fondamento dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, nella sua veste di genitore affidatario del figlio, del diritto di soggiorno in quest'ultimo Stato membro, senza essere tenuto a soddisfare i requisiti definiti dalla direttiva 2004/38, o se invece un diritto di soggiorno possa essergli riconosciuto solo se soddisfi detti requisiti.

35 L'art. 12 del regolamento n. 1612/68 conferisce ai figli di un cittadino di uno Stato membro che sia o sia stato occupato nel territorio di un altro Stato membro il diritto di frequentare i corsi d'insegnamento generale, di apprendistato e di formazione professionale alle stesse condizioni previste per i cittadini di tale Stato, se i figli stessi risiedono sul suo territorio.

36 Nella citata sentenza *Baumbast e R*, la Corte ha riconosciuto, con riferimento al diritto di accesso all'insegnamento previsto dall'art. 12 del regolamento n. 1612/68 e a determinate condizioni, il diritto di soggiorno del figlio di un lavoratore migrante o di un ex lavoratore migrante, ove il figlio intenda proseguire gli studi nello Stato membro ospitante, nonché il diritto di soggiorno corrispondente a favore del genitore effettivamente affidatario del figlio.

37 In tal senso, in primo luogo, la Corte ha affermato che i figli di un cittadino dell'Unione europea che si siano stabiliti in uno Stato membro mentre il genitore si avvaleva del diritto di soggiorno in quanto lavoratore migrante nello Stato membro medesimo godono del diritto di soggiornare in tale Stato al fine di seguirvi corsi di insegnamento generale, conformemente all'art. 12 del regolamento n. 1612/68. La circostanza che i genitori dei figli di cui trattasi abbiano medio tempore divorziato e la circostanza che il genitore che godeva del diritto di soggiorno in quanto lavoratore migrante non eserciti più un'attività economica nello Stato membro ospitante restano del tutto irrilevanti al riguardo (v., in tal senso, sentenza *Baumbast e R*, cit., punto 63).

38 In secondo luogo, la Corte ha parimenti affermato che, ove i figli godano, ex art. 12 del regolamento n. 1612/68, del diritto di proseguire la carriera scolastica nello Stato membro ospitante, mentre i genitori affidatari rischiano di perdere il diritto di soggiorno, il diniego nei confronti di tali genitori della possibilità di risiedere nello Stato membro ospitante per il periodo della frequenza scolastica dei figli potrebbe risultare tale da privare i figli stessi di un diritto loro riconosciuto dal legislatore dell'Unione (v., in tal senso, sentenza *Baumbast e R*, cit., punto 71).

39 Dopo aver ricordato, al punto 72 della menzionata sentenza *Baumbast e R*, che il regolamento n. 1612/68 dev'essere interpretato alla luce dell'esigenza del rispetto della vita familiare di cui all'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, la Corte ha concluso, al punto 73 della medesima sentenza, che il diritto riconosciuto al figlio di un lavoratore migrante, ex art. 12 di detto regolamento, di proseguire, nelle migliori condizioni possibili, la carriera scolastica

nello Stato membro ospitante implica necessariamente il diritto del figlio di essere accompagnato dalla persona che ne sia effettivamente affidataria e, quindi, che tale persona sia in grado di risiedere con il medesimo nel detto Stato membro per la durata degli studi.

40 Dalla decisione di rinvio risulta che il giudice nazionale intende chiarire se i diritti in tal modo riconosciuti al figlio e al genitore che ne sia effettivamente affidatario si fondino solo sull'art. 12 del regolamento n. 1612/68 ovvero sull'applicazione del combinato disposto degli artt. 10 e 12 dello stesso regolamento.

41 In quest'ultima ipotesi, dato che detto art. 10 è stato abrogato e sostituito dalle disposizioni contenute nella direttiva 2004/38, il giudice del rinvio si chiede se l'interpretazione sancita dalla citata sentenza Baumbast e R trovi ancora applicazione dopo l'entrata in vigore della direttiva 2004/38 e se il diritto di soggiorno a favore della persona effettivamente affidataria del figlio non sia ormai soggetto alle condizioni di esercizio del diritto di soggiorno fissate da tale direttiva.

42 Con riguardo ad un soggetto come la ricorrente nella causa principale, che ha smesso di lavorare e non ha mantenuto lo status di lavoratore, tali requisiti risultano dall'art. 7, n. 1, lett. b), della direttiva 2004/38, ai sensi del quale un cittadino di uno Stato membro ha il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro senza esercitare un'attività economica a condizione di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante.

43 In tale contesto occorre esaminare se, come sostengono la sig.ra Teixeira, il governo portoghese, la Commissione delle Comunità europee e l'Autorità di vigilanza EFTA, anche successivamente all'entrata in vigore della direttiva 2004/38 l'art. 12 del regolamento n. 1612/68 consenta di riconoscere il diritto di soggiorno a chi, nello Stato membro ospitante, sia effettivamente affidatario del figlio di un lavoratore migrante che prosegue gli studi nel territorio di tale Stato.

44 In primo luogo, il diritto dei figli dei lavoratori migranti alla parità di trattamento nell'accesso all'istruzione, ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, spetta solo ai figli che risiedono nel territorio dello Stato membro nel quale uno dei loro genitori sia o sia stato occupato.

45 L'accesso all'istruzione dipende in tal modo dalla previa installazione del figlio nello Stato membro ospitante. I figli che si siano stabiliti nello Stato membro ospitante nella loro qualità di familiari di un lavoratore migrante, al pari, come risulta dal paragrafo 39 delle conclusioni dell'avvocato generale, del figlio di un lavoratore migrante che, come la figlia della sig.ra Teixeira nella causa principale, risieda fin dalla nascita nello Stato membro in cui il padre o la madre sia o sia stato occupato, possono avvalersi del diritto di accesso all'istruzione in tale Stato.

46 Contrariamente a quanto sostengono il London Borough of Lambeth nonché i governi del Regno Unito e danese, l'art. 12 del regolamento n. 1612/68, come interpretato dalla Corte nella citata sentenza Baumbast e R, consente di riconoscere al figlio, in connessione con il suo diritto di accesso all'istruzione, un diritto di soggiorno autonomo. In particolare, l'esercizio del diritto di accesso all'istruzione non era subordinato alla condizione che il figlio conservasse, per tutto il corso degli studi, un diritto di soggiorno specifico ai sensi dell'art. 10, n. 1, lett. a), di detto regolamento, quando tale disposizione era ancora vigente.

47 Ai punti 21-24 della sentenza 4 maggio 1995, causa C-7/94, Gaal (Racc. pag. I-1031), la Corte ha respinto l'argomento secondo il quale sussisteva uno stretto collegamento tra, da un lato, gli artt. 10 e 11 e, dall'altro, l'art. 12 del regolamento n. 1612/68, sicché quest'ultima disposizione avrebbe riconosciuto il diritto alla parità di trattamento con riguardo all'accesso all'istruzione nello Stato membro ospitante soltanto ai figli che soddisfano le condizioni di cui agli artt. 10 e 11. Al punto 23 di detta sentenza Gaal, la Corte ha esplicitamente rilevato che l'art. 12 non contiene alcun riferimento ai detti artt. 10 e 11.

48 Infatti, subordinare l'esercizio del diritto di accesso all'istruzione all'esistenza di un diritto di soggiorno distinto del figlio, valutato alla luce di altre disposizioni dello stesso regolamento, si porrebbe in contrasto con il contesto nel quale si inserisce l'art. 12 del regolamento n. 1612/68 nonché con la ratio di tale disposizione (v., in tal senso, sentenza Gaal, cit., punto 25).

49 Ne consegue che, ove sia acquisito il diritto di accesso all'istruzione di cui il figlio gode in forza dell'art. 12 di detto regolamento in ragione della sua installazione nel territorio dello Stato membro in cui uno dei genitori sia o sia stato occupato, il figlio continua a godere del diritto di soggiorno, che non può più essere messo in discussione per il fatto che non ricorrono le condizioni previste dall'art. 10 dello stesso regolamento.

50 In secondo luogo, il diritto dei figli alla parità di trattamento con riguardo all'accesso all'istruzione non dipende dalla circostanza che il padre o la madre mantengano lo status di lavoratore migrante nello Stato membro ospitante. Come risulta dallo stesso disposto di detto art. 12, tale diritto non è limitato ai figli dei lavoratori migranti e si applica parimenti ai figli degli ex lavoratori migranti.

51 Al punto 69 della citata sentenza *Baumbast e R* la Corte ha d'altronde espressamente rilevato che l'art. 12 del regolamento n. 1612/68 è diretto, segnatamente, a garantire che i figli di un cittadino lavoratore di uno Stato membro possano intraprendere e, all'occorrenza, terminare le scuole nello Stato membro ospitante, ancorché il genitore non eserciti più attività di lavoro dipendente nel detto Stato membro.

52 Secondo consolidata giurisprudenza, l'art. 12 del regolamento n. 1612/68 impone unicamente che il figlio abbia vissuto con i genitori o con uno di essi in uno Stato membro mentre almeno uno dei genitori vi risiedeva in qualità di lavoratore (sentenze 21 giugno 1988, causa 197/86, *Brown*, Racc. pag. 3205, punto 30, e *Gaal*, cit., punto 27).

53 L'art. 12 del regolamento n. 1612/68 deve in tal senso essere applicato autonomamente rispetto alle disposizioni del diritto dell'Unione che disciplinano espressamente le condizioni di esercizio del diritto di soggiorno in un altro Stato membro.

54 Una siffatta autonomia dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68 rispetto all'art. 10 dello stesso regolamento, oggi abrogato, ha costituito il fondamento della giurisprudenza della Corte richiamata ai precedenti punti 37-39 e non è stata messa in discussione dall'entrata in vigore della direttiva 2004/38.

55 Il London Borough of Lambeth nonché i governi del Regno Unito e danese sostengono che direttiva 2004/38 costituisce, da quando è entrata in vigore, l'unico fondamento delle condizioni che disciplinano l'esercizio del diritto di soggiorno negli Stati membri per i cittadini dell'Unione e i loro familiari e che, conseguentemente, non può ormai trarsi alcun diritto di soggiorno dall'art. 12 del regolamento n. 1612/68.

56 Al riguardo, nessun elemento consente di ritenere che, nell'adottare la direttiva 2004/38, il legislatore comunitario abbia inteso modificare la portata di detto art. 12 quale era interpretato dalla Corte per limitarne in futuro il contenuto normativo ad un mero diritto di accesso all'istruzione.

57 Occorre rilevare, in tale contesto, che, a differenza dagli artt. 10 e 11 del regolamento n. 1612/68, il suo art. 12 non è stato abrogato e nemmeno modificato dalla direttiva 2004/38. Il legislatore dell'Unione non ha pertanto inteso introdurre, con tale direttiva, restrizioni alla sfera di applicazione di detto art. 12, quale interpretato dalla giurisprudenza della Corte.

58 Una siffatta interpretazione è corroborata dal fatto che, come risulta dai lavori preparatori della direttiva 2004/38, essa è stata concepita in modo tale da risultare coerente con la menzionata sentenza *Baumbast e R* [COM(2003) 199 def., pag. 7].

59 Inoltre, se l'art. 12 del regolamento n. 1612/68 dovesse essere interpretato nel senso che si limita, in seguito all'entrata in vigore della direttiva 2004/38, a conferire il diritto alla parità di trattamento per quanto riguarda l'accesso all'istruzione senza prevedere alcun diritto di soggiorno a favore dei figli dei lavoratori migranti, il suo mantenimento apparirebbe superfluo dal momento dell'entrata in vigore di detta direttiva. Infatti, l'art. 24, n. 1, di quest'ultima prevede che ogni cittadino dell'Unione che risiede nel territorio dello Stato membro ospitante goda di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del Trattato e, al riguardo, si è statuito che l'accesso all'istruzione ricade nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (v., segnatamente, sentenza 13 febbraio 1985, causa 293/83, *Gravier*, Racc. pag. 593, punti 19 e 25).

60 Infine, occorre rilevare che, come risulta dal suo terzo 'considerando', la direttiva 2004/38 ha lo scopo, in particolare, di semplificare e rafforzare i diritti di libera circolazione e soggiorno di tutti i cittadini dell'Unione (v., in tal senso, sentenza 25 luglio 2008, causa C-127/08, Metock e a., Racc. pag. I-6241, punto 59). Orbene, in circostanze come quelle oggetto della causa principale, subordinare l'applicazione dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68 al rispetto delle condizioni previste dall'art. 7 di detta direttiva avrebbe come effetto che il diritto di soggiorno dei figli dei lavoratori migranti nello Stato membro ospitante al fine di intraprendervi o di continuarvi i loro studi e il diritto di soggiorno del genitore che ne abbia l'effettivo affidamento sarebbero soggetti a condizioni più restrittive di quelle che erano loro applicabili prima dell'entrata in vigore della direttiva stessa.

61 Occorre pertanto risolvere la prima e la seconda questione, sub a), nel senso che il cittadino di uno Stato membro che sia stato occupato nel territorio di un altro Stato membro nel quale suo figlio prosegue gli studi può, in circostanze come quelle di cui alla causa principale, avvalersi, nella sua veste di genitore che ha l'effettivo affidamento del figlio, del diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante sul solo fondamento dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, senza essere tenuto a soddisfare i requisiti definiti dalla direttiva 2004/38.

*Sulla seconda questione, sub b)*

62 Con la sua seconda questione, sub b), il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante di cui gode il genitore che ha l'effettivo affidamento del figlio che eserciti il diritto di proseguire gli studi conformemente all'art. 12 del regolamento n. 1612/68 sia soggetto alla condizione secondo cui detto genitore deve disporre di risorse sufficienti in modo da non divenire un onere a carico dell'assistenza sociale di tale Stato membro durante il suo soggiorno nonché di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi in tale Stato.

63 Il London Borough of Lambeth nonché i governi del Regno Unito e danese sostengono che la possibilità, per i genitori, di godere di un diritto di soggiorno sul fondamento dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68 è stata riconosciuta nella citata sentenza Baumbast e R solo in ragione delle circostanze particolari delle due cause sfociate in tale sentenza, nelle quali era soddisfatto il requisito per cui i cittadini dell'Unione devono disporre di risorse sufficienti per il sostentamento proprio e dei propri familiari. Di conseguenza, tale giurisprudenza non potrebbe essere applicata a situazioni in cui non sia soddisfatto detto requisito.

64 Siffatti argomenti, tuttavia, non possono essere accolti.

65 In una delle cause sfociate nella citata sentenza Baumbast e R, il sig. Baumbast, padre dei minori il cui diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante, ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, era in discussione, disponeva certamente di risorse tali da consentire a sé stesso nonché alla sua famiglia di non essere un onere a carico del sistema di assistenza sociale di detto Stato. Tuttavia, la questione se il sig. Baumbast fosse in grado di sopperire alle proprie necessità è stata affrontata solo nel contesto della terza questione sollevata dal giudice del rinvio nella causa del sig. Baumbast, in relazione con il suo diritto di soggiorno alla luce dell'art. 18 CE e della direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/364/CEE, relativa al diritto di soggiorno (GU L 180, pag. 26).

66 Per contro, le soluzioni apportate dalla Corte alle prime due questioni pregiudiziali, che riguardavano il diritto di soggiorno dei figli e della madre che ne era affidataria, non si sono fondate sulla loro autonomia economica, bensì sul fatto che lo scopo del regolamento n. 1612/68, vale a dire la libera circolazione dei lavoratori, richiede condizioni ottimali di integrazione della famiglia del lavoratore nello Stato membro ospitante e che il diniego nei confronti dei genitori affidatari della possibilità di risiedere nello Stato membro ospitante per il periodo di frequenza scolastica dei figli potrebbe risultare tale da privare i figli stessi di un diritto loro riconosciuto dal legislatore dell'Unione (sentenza Baumbast e R, cit., punti 50 e 71).

67 In ogni caso, poiché la Corte, al punto 74 della citata sentenza Baumbast e R, ha ricordato che, tenuto conto del contesto e delle finalità perseguite dal regolamento n. 1612/68 e, in particolare, dall'art. 12 del medesimo, tale disposizione non può essere interpretata in senso restrittivo e non dev'essere privata del suo effetto utile, non può sostenersi, fondandosi su tale sentenza, che la concessione del diritto di soggiorno de quo sia soggetta ad una condizione di autosufficienza economica, atteso che la Corte non ha in alcun modo, nemmeno implicitamente, fondato il proprio ragionamento su una siffatta condizione.

68 L'interpretazione secondo la quale il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante dei figli che vi seguono gli studi e del genitore che ne ha l'effettivo affidamento non è subordinato alla condizione di disporre di risorse

sufficienti e di un'assicurazione malattia completa trova conforto nell'art. 12, n. 3, della direttiva 2004/38, ai sensi del quale la partenza del cittadino dell'Unione dallo Stato membro ospitante o il suo decesso non comporta la perdita del diritto di soggiorno dei figli o del genitore che ne ha l'effettivo affidamento, indipendentemente dalla loro cittadinanza, se essi risiedono nello Stato membro ospitante e sono iscritti in un istituto scolastico per seguirvi gli studi, finché non terminano gli studi stessi.

69 Tale disposizione, anche se non è applicabile alla causa principale, illustra l'importanza particolare che la direttiva 2004/38 attribuisce alla situazione dei figli che proseguono gli studi nello Stato membro ospitante e dei genitori che ne siano affidatari.

70 Occorre pertanto risolvere la seconda questione, sub b), nel senso che il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante di cui gode il genitore che ha l'effettivo affidamento di un figlio che eserciti il diritto di proseguire gli studi conformemente all'art. 12 del regolamento n. 1612/68 non è soggetto alla condizione che detto genitore disponga di risorse sufficienti in modo da non divenire un onere a carico dell'assistenza sociale di tale Stato membro durante il suo soggiorno nonché di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi in tale Stato.

*Sulla seconda questione, sub c)*

71 Con la sua seconda questione, sub c), il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante di cui gode il genitore che ha l'effettivo affidamento del figlio di un lavoratore migrante quando il figlio prosegue gli studi in tale Stato sia soggetto alla condizione che uno dei genitori abbia svolto, alla data in cui il figlio ha iniziato gli studi, un'attività lavorativa come lavoratore migrante nello stesso Stato membro.

72 Secondo il suo disposto, l'art. 12 del regolamento n. 1612/68 si applica sia ai figli il cui genitore «sia occupato» nel territorio dello Stato membro ospitante sia ai figli il cui genitore vi «sia stato occupato». Nel testo di tale articolo non ricorre alcun elemento che indichi che la sua sfera di applicazione sarebbe limitata alle situazioni in cui uno dei genitori possedeva lo status di lavoratore migrante proprio nel momento in cui il figlio ha iniziato gli studi né che i figli di ex lavoratori migranti avrebbero solo un diritto di accesso limitato all'insegnamento nello Stato membro ospitante.

73 Come si è già affermato al precedente punto 50, il diritto del figlio all'accesso all'istruzione ai sensi di detto art. 12 non dipende dalla circostanza che il genitore interessato mantenga lo status di lavoratore migrante. I figli di ex lavoratori migranti possono pertanto avvalersi dei diritti che discendono da detto art. 12 al pari dei figli di cittadini dell'Unione che possiedono lo status di lavoratori migranti.

74 Alla luce della giurisprudenza ricordata al precedente punto 37, è sufficiente che il figlio che prosegue gli studi nello Stato membro ospitante vi si sia stabilito quando uno dei genitori vi esercitava il proprio diritto di soggiorno in quanto lavoratore migrante. Il diritto del figlio di soggiornare in tale Stato per seguirvi gli studi, conformemente all'art. 12 del regolamento n. 1612/68, e, conseguentemente, il diritto di soggiorno del genitore che ne abbia l'effettivo affidamento non possono pertanto essere soggetti alla condizione che uno dei genitori abbia svolto, alla data in cui il figlio ha iniziato gli studi, un'attività lavorativa come lavoratore migrante nello Stato membro ospitante.

75 Conseguentemente, la seconda questione, sub c), va risolta nel senso che il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante di cui gode il genitore che ha l'effettivo affidamento del figlio di un lavoratore migrante quando il figlio prosegue gli studi in tale Stato non è soggetto alla condizione che uno dei genitori abbia svolto, alla data in cui il figlio ha iniziato gli studi, un'attività lavorativa come lavoratore migrante nello stesso Stato membro.

*Sulla seconda questione, sub d)*

76 Con la sua seconda questione, sub d), il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante di cui fruisce il genitore che ha l'effettivo affidamento del figlio di un lavoratore migrante quando il figlio prosegue gli studi in detto Stato venga meno quando il figlio raggiunge la maggiore età.

77 Dagli atti di causa risulta che detta questione, relativa all'incidenza della maggiore età del figlio sul diritto di soggiorno di cui il genitore è titolare in qualità di persona effettivamente affidataria, è motivata dalla circostanza che la figlia della sig.ra Teixeira aveva quindici anni quando è stata presentata la domanda di sussidio per

l'alloggio e ha medio tempore raggiunto i diciotto anni di età, divenendo pertanto maggiorenne secondo la normativa vigente nel Regno Unito. Detta questione deve essere esaminata alla luce dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68, atteso che è tale disposizione – come risulta dalla soluzione della prima e della seconda questione, sub a) – a consentire di dar fondamento al diritto di soggiorno a favore di una persona nella situazione della sig.ra Teixeira.

78 In primo luogo, si deve osservare che il compimento della maggiore età non ha influenza diretta sui diritti conferiti al figlio dall'art. 12 del regolamento n. 1612/68, come interpretato dalla Corte.

79 Infatti, in considerazione del loro oggetto e della loro ratio, sia il diritto di accesso all'istruzione previsto dall'art. 12 del regolamento n. 1612/68 sia il connesso diritto di soggiorno del figlio permangono finché questi non abbia terminato gli studi.

80 Atteso che, secondo consolidata giurisprudenza, la sfera di applicazione dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68 include anche gli studi superiori (v., segnatamente, sentenze 15 marzo 1989, cause riunite 389/87 e 390/87, *Echternach e Moritz*, Racc. pag. 723, punti 29 e 30, nonché *Gaal*, cit., punto 24), la data in cui il figlio conclude gli studi può collocarsi successivamente alla sua maggiore età.

81 Nella menzionata sentenza *Gaal*, la Corte si è pronunciata sulla questione se la nozione di «figlio» ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68 si limiti ai figli di età inferiore ai ventun anni o a carico del lavoratore migrante, per decidere se il diritto alla parità di trattamento previsto da tale articolo potesse essere invocato, a proposito della concessione di un aiuto alla formazione, dal figlio di un lavoratore maggiore di ventun anni che non fosse più a carico di quest'ultimo.

82 Dopo aver ricordato, al punto 24 della citata sentenza *Gaal*, che il principio della parità di trattamento enunciato all'art. 12 del regolamento n. 1612/68 esige che il figlio di un lavoratore migrante possa proseguire i suoi studi al fine di completarli con profitto, la Corte ha affermato, al punto 25 della stessa sentenza, che detto art. 12 si applica agli aiuti finanziari di cui possono beneficiare gli studenti che si trovino già in una fase avanzata dei loro studi, anche se hanno già compiuto il ventunesimo anno di età o più ed hanno cessato di essere a carico dei genitori.

83 Secondo tale giurisprudenza, assoggettare l'applicazione di detto art. 12 ad un limite di età o ad uno status di figlio a carico violerebbe non soltanto la lettera, ma anche lo spirito di tale disposizione (sentenza *Gaal*, cit., punto 25).

84 In secondo luogo, occorre esaminare se la circostanza che i diritti di cui il figlio gode ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1612/68 siano stati in tal modo riconosciuti, senza condizioni relative all'età, a figli maggiorenni o non più a carico del lavoratore migrante, consenta al genitore che si occupa di un figlio maggiorenne di soggiornare con lui nello Stato membro ospitante sino alla fine dei suoi studi.

85 Al punto 73 della citata sentenza *Baumbast e R* la Corte ha dichiarato che sarebbe violato il diritto riconosciuto al figlio di un lavoratore migrante di proseguire, nelle migliori condizioni possibili, le scuole nello Stato membro ospitante se la persona che ne sia effettivamente affidataria non fosse in grado di risiedere con il medesimo nel detto Stato membro per la durata degli studi.

86 Anche se si presume che un figlio che raggiunge la maggiore età, in linea di principio, sia in grado di provvedere alle proprie esigenze, il diritto di soggiorno del genitore affidatario di un figlio che eserciti il proprio diritto di proseguire gli studi nello Stato membro ospitante può tuttavia protrarsi oltre il compimento della maggiore età se il figlio continui a necessitare della presenza e delle cure del genitore per poter proseguire e terminare i propri studi. Spetta al giudice del rinvio valutare se effettivamente ciò si verifichi nella causa principale.

87 Conseguentemente, la seconda questione, sub d), va risolta nel senso che il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante di cui fruisce il genitore che ha l'effettivo affidamento del figlio di un lavoratore migrante quando il figlio prosegua gli studi in detto Stato viene meno con la maggiore età del figlio, salvo che il figlio continui a necessitare della presenza e delle cure del genitore per poter proseguire e terminare gli studi.

*Sulla terza questione*

88 Tale questione è proposta dal giudice del rinvio unicamente per il caso in cui la prima questione riceva una soluzione affermativa, vale a dire nell'ipotesi in cui una persona nella situazione della sig.ra Teixeira possa avvalersi del diritto di soggiorno solo in applicazione della direttiva 2004/38.

89 Alla luce della soluzione data alla prima ed alla seconda questione, sub a), non occorre procedere alla soluzione della terza.

### **Sulle spese**

90 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

**1) Il cittadino di uno Stato membro che sia stato occupato nel territorio di un altro Stato membro nel quale suo figlio prosegue gli studi può, in circostanze come quelle di cui alla causa principale, avvalersi, nella sua veste di genitore che ha l'effettivo affidamento del figlio, del diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante sul solo fondamento dell'art. 12 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 27 luglio 1992, n. 2432, senza essere tenuto a soddisfare i requisiti definiti dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 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.**

**2) Il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante di cui gode il genitore che ha l'effettivo affidamento di un figlio che eserciti il diritto di proseguire gli studi conformemente all'art. 12 del regolamento n. 1612/68 non è soggetto alla condizione che detto genitore disponga di risorse sufficienti in modo da non divenire un onere a carico dell'assistenza sociale di tale Stato membro durante il suo soggiorno nonché di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi in tale Stato.**

**3) Il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante di cui gode il genitore che ha l'effettivo affidamento del figlio di un lavoratore migrante quando il figlio prosegue gli studi in tale Stato non è soggetto alla condizione che uno dei genitori abbia svolto, alla data in cui il figlio ha iniziato gli studi, un'attività lavorativa come lavoratore migrante nello stesso Stato membro.**

**4) Il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante di cui fruisce il genitore che ha l'effettivo affidamento del figlio di un lavoratore migrante quando il figlio prosegue gli studi in detto Stato viene meno con la maggiore età del figlio, salvo che il figlio continui a necessitare della presenza e delle cure del genitore per poter proseguire e terminare gli studi.**

Firme

---

\* Lingua processuale: l'inglese.

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

2 marzo 2010 (\*)

«Cittadinanza dell'Unione – Art. 17 CE – Cittadinanza di uno Stato membro acquisita per nascita – Cittadinanza di un altro Stato membro acquisita per naturalizzazione – Perdita della cittadinanza originaria a motivo di tale naturalizzazione – Perdita con effetto retroattivo della cittadinanza ottenuta per naturalizzazione a causa di atti fraudolenti commessi in occasione della sua acquisizione – Apolidia comportante la perdita dello status di cittadino dell'Unione»

Nel procedimento C-135/08,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Bundesverwaltungsgericht (Germania) con decisione 18 febbraio 2008, pervenuta in cancelleria il 3 aprile 2008, nella causa

**Janko Rottmann**

contro

**Freistaat Bayern,**

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, E. Levits e dalla sig.ra P. Lindh, presidenti di sezione, dai sigg. C.W.A. Timmermans, A. Rosas, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, A. Ó Caoimh (relatore) e L. Bay Larsen, giudici,

avvocato generale: sig. M. Poiares Maduro

cancelliere: sig. B. Fülöp, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 21 aprile 2009,

considerate le osservazioni presentate:

- per il sig. Rottmann, dal sig. W. Meng, professore, e dall'avv. H. Heinhold, Rechtsanwalt;
- per il Freistaat Bayern, dagli avv.ti J. Mehler e M. Niese, Oberlandesanwälte;
- per il governo tedesco, dai sigg. M. Lumma, N. Graf Vitzthum e B. Klein, in qualità di agenti;
- per il governo belga, dalla sig.ra L. Van den Broeck, in qualità di agente;
- per il governo ceco, dal sig. M. Smolek, in qualità di agente;
- per il governo estone, dal sig. L. Uibo, in qualità di agente;



- per il governo ellenico, dal sig. K. Georgiadis nonché dalle sig.re S. Alexandridou e G. Papagianni, in qualità di agenti;
  - per il governo lettone, dalla sig.ra E. Eihmane, dal sig. U. Dreimanis e dalla sig.ra K. Drēvina, in qualità di agenti;
  - per il governo austriaco, dal sig. E. Riedl e dalla sig.ra T. Fülöp, in qualità di agenti, assistiti dal sig. H. Eberwein, esperto;
  - per il governo polacco, dal sig. M. Dowgielewicz, in qualità di agente;
  - per la Commissione delle Comunità europee, dalle sig.re S. Grünheid e D. Maidani, in qualità di agenti,
- sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 settembre 2009,  
ha pronunciato la seguente

## **Sentenza**

**1** La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione delle disposizioni del Trattato CE relative alla cittadinanza dell'Unione europea.

**2** Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra il sig. Rottmann, ricorrente nella causa principale, ed il Freistaat Bayern, avente ad oggetto la revoca disposta da quest'ultimo della naturalizzazione del detto ricorrente.

### **Contesto normativo**

#### *Il diritto dell'Unione*

**3** La dichiarazione n. 2 sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata dagli Stati membri all'Atto finale del Trattato sull'Unione europea (GU 1992, C 191, pag. 98), è così formulata:

«La Conferenza dichiara che, ogniqualvolta nel Trattato che istituisce la Comunità europea si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato. (...)».

**4** Nella sezione A della decisione dei Capi di stato e di governo riuniti nel Consiglio europeo di Edimburgo dell'11 e 12 dicembre 1992, concernente alcuni problemi attinenti al Trattato sull'Unione europea sollevati dalla Danimarca (GU 1992, C 348, pag. 1), è previsto quanto segue:

«Le disposizioni della parte seconda del Trattato che istituisce la Comunità europea riguardanti la cittadinanza dell'Unione conferiscono ai cittadini degli Stati membri diritti e tutela complementari come precisato nella parte stessa. Questi ultimi non si sostituiscono in alcun modo alla cittadinanza del singolo Stato. La questione se una persona abbia cittadinanza di uno Stato membro è definita esclusivamente in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato».

#### *Le normative nazionali*

La normativa tedesca

5 L'art. 16, n. 1, della Costituzione tedesca dichiara:

«Nessuno può essere privato della cittadinanza tedesca di cui sia in possesso. La perdita della cittadinanza può verificarsi soltanto in forza di una legge e, qualora intervenga contro la volontà dell'interessato, soltanto se questi non divenga apolide in virtù di tale fatto».

6 L'art. 8 della legge sulla cittadinanza (Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz), nel testo applicabile fino al 31 dicembre 1999, così disponeva:

«Uno straniero stabilito in Germania può, a sua richiesta, ottenere la cittadinanza per naturalizzazione dal Land federale nel cui territorio egli si è stabilito, qualora:

1. (...)
  2. non sia a lui applicabile alcuna delle cause di espulsione previste dagli artt. 46, punti 1-4, e 47, nn. 1 o 2, della legge sugli stranieri [Ausländergesetz],
  3. egli abbia trovato, nel luogo dove si è stabilito, una propria abitazione o un alloggio, (...)
- (...).

7 Secondo le disposizioni tedesche in materia di nazionalità applicabili nell'ambito della causa principale, la naturalizzazione dello straniero era subordinata in linea di principio alla rinuncia o alla perdita della cittadinanza precedente.

8 L'art. 48, nn. 1 e 2, della legge generale sul procedimento amministrativo del Land Baviera (Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz) ha il seguente tenore:

«(1) Un atto amministrativo illegittimo, quand'anche divenuto definitivo, può essere revocato in tutto o in parte con effetto ex nunc o ex tunc. (...)

(2) Un atto amministrativo illegittimo che concede una prestazione in danaro unica o continuativa oppure una prestazione in natura divisibile, ovvero che costituisce un presupposto per tali prestazioni, non può essere revocato qualora il beneficiario abbia confidato nel mantenimento dell'atto stesso ed il suo affidamento, previo confronto con l'interesse pubblico alla revoca dell'atto in questione, appaia meritevole di tutela. (...) Il beneficiario non può invocare il proprio legittimo affidamento qualora:

1. abbia ottenuto l'adozione dell'atto amministrativo mediante frode, minaccia o corruzione,
2. abbia ottenuto l'adozione dell'atto amministrativo fornendo indicazioni essenzialmente inesatte o incomplete,
3. fosse a conoscenza dell'illegittimità dell'atto amministrativo ovvero l'ignorasse per grave negligenza.

[In questi] casi, l'atto amministrativo è di norma revocato con effetto ex tunc».

La normativa austriaca

9 L'art. 27, n. 1, della legge sulla cittadinanza (Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl. 311/1985; in prosieguo: il «StbG») così recita:

«Chiunque abbia ottenuto, a seguito di sua istanza, dichiarazione o espresso consenso, una cittadinanza straniera, incorre nella perdita della cittadinanza austriaca, salvo che egli sia stato preventivamente autorizzato a mantenerla».

10 Un'autorizzazione a conservare la cittadinanza austriaca presuppone, a norma dell'art. 28, n. 1, punto 1, del StbG, che tale mantenimento della cittadinanza corrisponda all'interesse della Repubblica d'Austria, a motivo

di prestazioni che la persona interessata ha già fornito o che il detto Stato membro può attendersi da essa, ovvero a motivo di circostanze particolari di cui occorre tener conto.

11 Risulta dalle osservazioni del governo austriaco che, secondo il diritto di tale Stato membro, la perdita di una cittadinanza straniera acquisita per naturalizzazione – indipendentemente dal fatto che tale perdita intervenga ex nunc o ex tunc nell'ordinamento giuridico dello Stato di naturalizzazione – non comporta automaticamente che l'interessato, il quale a motivo dell'acquisizione della citata cittadinanza straniera abbia perso la cittadinanza austriaca, recuperi retroattivamente quest'ultima.

12 Secondo il detto governo, in un caso siffatto, la cittadinanza austriaca può essere nuovamente ottenuta soltanto in forza di una decisione amministrativa e a condizione che siano soddisfatti i presupposti a tal fine previsti dagli artt. 10 e seguenti del StbG.

13 L'art. 10 del StbG, nella versione entrata in vigore il 23 marzo 2006, così dispone:

«(1) Salvo contraria disposizione della presente legge federale, la cittadinanza può essere concessa ad uno straniero soltanto a condizione che questi:

1. abbia soggiornato legalmente e senza interruzioni nel territorio federale da almeno dieci anni, e per almeno cinque di questi sia stato ivi stabilito;

2. non sia stato condannato con sentenza definitiva ad una pena detentiva da un giudice nazionale o straniero a motivo di uno o più reati dolosi, (...);

3. non sia stato condannato con sentenza definitiva ad una pena detentiva da un giudice nazionale per reati finanziari;

4. non sia pendente nei suoi confronti dinanzi ad un giudice nazionale alcun procedimento penale relativo ad un reato doloso ovvero ad un reato finanziario, entrambi punibili con una pena detentiva;

(...)

(2) La cittadinanza non può essere concessa ad uno straniero nel caso in cui questi:

(...)

2. abbia riportato più volte una condanna definitiva per gravi illeciti amministrativi presentanti un particolare disvalore (...);

(...)

(4) La condizione stabilita al paragrafo 1, punto 1, [nonché] l'impedimento alla concessione della cittadinanza di cui al paragrafo 2, punto 2, (...) non trovano applicazione:

1. ad uno straniero soggiornante nel territorio austriaco, il quale abbia posseduto per almeno dieci anni ininterrottamente la cittadinanza austriaca e l'abbia persa per motivi diversi dalla revoca (...);

(...)).

#### *Il diritto internazionale*

#### La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo

14 L'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, enuncia quanto segue:

«1. Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza.

2. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza».

La Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia

15 L'art. 7 della Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia, conclusa a New York il 30 agosto 1961 ed entrata in vigore il 13 dicembre 1975, ha il seguente tenore:

«1. a) Ove la legislazione di uno Stato contraente preveda la possibilità di rinunciare alla cittadinanza, tale rinuncia non comporta per l'interessato la perdita della propria cittadinanza se non qualora egli ne posseda o acquisisca un'altra;

(...)

2. Il cittadino di uno Stato contraente che chieda la naturalizzazione in un paese straniero non perde la propria cittadinanza se non nel caso in cui egli acquisisca o riceva la garanzia di acquisire la cittadinanza di tale paese straniero.

3. Salve le disposizioni dei paragrafi 4 e 5 del presente articolo, nessuno può perdere la cittadinanza, e per tale motivo divenire apolide, per il fatto di aver lasciato il paese di cui è cittadino, di aver risieduto all'estero, di aver omesso di iscriversi nei registri, oppure per qualsiasi altra ragione simile.

4. La persona naturalizzata può perdere la propria cittadinanza per il fatto di aver risieduto all'estero per un periodo, non inferiore a sette anni consecutivi, stabilito dallo Stato contraente interessato, qualora essa non dichiari alle autorità competenti la propria intenzione di conservare la propria cittadinanza.

(...)

6. Salvi i casi previsti dal presente articolo, una persona non può perdere la cittadinanza di uno Stato contraente qualora ciò abbia la conseguenza di renderlo apolide, nonostante che tale perdita non sia espressamente proibita da qualsiasi altra disposizione della presente convenzione».

16 L'art. 8 della detta convenzione così dispone:

«1. Gli Stati contraenti non priveranno alcuna persona della sua cittadinanza qualora ciò abbia l'effetto di renderla apolide.

2. Nonostante il disposto del paragrafo 1 del presente articolo, una persona può essere privata della cittadinanza di uno Stato contraente:

a) qualora, a norma dei paragrafi 4 e 5 dell'art. 7, sia consentito che taluno perda la propria cittadinanza;

b) qualora l'interessato abbia ottenuto tale cittadinanza mediante una falsa dichiarazione o qualsiasi altro atto fraudolento.

(...)

4. Uno Stato contraente farà uso della facoltà di privare una persona della sua cittadinanza, a norma dei paragrafi 2 e 3 del presente articolo, soltanto conformemente alla legge, la quale dovrà prevedere la possibilità per l'interessato di far valere le proprie ragioni dinanzi ad un giudice o ad un altro organismo indipendente».

17 L'art. 9 della medesima convenzione stabilisce che gli Stati contraenti non priveranno della cittadinanza alcuna persona o gruppo di persone per ragioni di ordine razziale, etnico, religioso o politico.

La Convenzione europea sulla cittadinanza

18 La Convenzione europea sulla cittadinanza, datata 6 novembre 1997, è stata adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa ed è entrata in vigore il 1° marzo 2000. Da tale data essa è applicabile in Austria, ed è stata ratificata dalla Repubblica federale di Germania l'11 maggio 2005. L'art. 3 di tale convenzione prevede quanto segue:

«1. Spetta a ciascuno Stato stabilire, attraverso la propria legislazione, chi siano i suoi cittadini.

2. Tale legislazione deve essere riconosciuta dagli altri Stati, a condizione che sia in accordo con le convenzioni internazionali applicabili, con il diritto internazionale consuetudinario e con i principi di diritto generalmente riconosciuti in materia di cittadinanza».

19 L'art. 4 della medesima convenzione così dispone:

«Le norme sulla cittadinanza di ciascuno Stato contraente devono essere fondate sui seguente principi:

- a. ogni persona ha diritto ad una cittadinanza;
- b. occorre evitare l'apolidia;
- c. nessuno può essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza;

(...)».

20 L'art. 7 della detta convenzione è redatto come segue:

«1. Uno Stato contraente non può prevedere nella propria normativa nazionale la perdita della cittadinanza ipso iure o per sua iniziativa, tranne nei seguenti casi:

- a) acquisizione volontaria di un'altra cittadinanza;
- b) acquisizione della cittadinanza dello Stato contraente a seguito di atti fraudolenti, false dichiarazioni o dissimulazione di fatti rilevanti da parte del richiedente;

(...).

3. Uno Stato contraente non può prevedere nella propria normativa nazionale la perdita della cittadinanza a norma dei paragrafi 1 e 2 del presente articolo qualora in conseguenza di ciò l'interessato divenga apolide, fatti salvi i casi menzionati al paragrafo 1, lett. b), di questo stesso articolo».

21 L'art. 9 della Convenzione europea sulla cittadinanza prevede che ciascuno Stato contraente faciliterà, nei casi e nei modi previsti dalla sua normativa interna, la reintegrazione nella propria cittadinanza delle persone che la possedevano e che risiedono legalmente e abitualmente nel suo territorio.

### **Causa principale e questioni pregiudiziali**

22 Il ricorrente nella causa principale è nato a Graz (Austria) e in origine era, per nascita, cittadino della Repubblica d'Austria.

23 Nel 1995 egli ha trasferito il proprio domicilio a Monaco di Baviera (Germania), dopo essere stato sentito dal Landesgericht für Strafsachen Graz (Tribunale regionale per le cause penali di Graz) nell'ambito di un'inchiesta avviata nei suoi confronti per il sospetto – da lui respinto – di truffa aggravata nell'esercizio della sua professione.

24 Nel febbraio 1997 il Landesgericht für Strafsachen Graz ha emesso un mandato di arresto nazionale nei confronti del ricorrente nella causa principale.

25 Costui ha chiesto, nel febbraio 1998, la cittadinanza tedesca. Nel corso del procedimento di naturalizzazione, egli ha omesso di menzionare le azioni penali avviate nei suoi confronti in Austria. L'atto di naturalizzazione, in data 25 gennaio 1999, gli è stato rilasciato il 5 febbraio 1999.

26 La naturalizzazione in Germania del ricorrente nella causa principale ha avuto l'effetto, come previsto dal diritto austriaco, di fargli perdere la cittadinanza austriaca.

27 Nell'agosto 1999 la città di Monaco di Baviera è stata informata dalle autorità municipali di Graz che sul ricorrente nella causa principale gravava un mandato di arresto spiccato in quest'ultima città. Inoltre, nel settembre 1999, il pubblico ministero austriaco ha informato la città di Monaco di Baviera, tra l'altro, del fatto che il ricorrente nella causa principale era già stato sottoposto ad azione penale nel luglio 1995 dinanzi al Landesgericht für Strafsachen Graz.

28 Alla luce di tali fatti, il Freistaat Bayern, previa audizione del ricorrente nella causa principale, ha disposto con decisione in data 4 luglio 2000 la revoca della naturalizzazione con effetto ex tunc, in quanto l'interessato aveva celato il fatto che a suo carico era stata avviata un'istruttoria penale in Austria ed egli aveva dunque ottenuto fraudolentemente la cittadinanza tedesca. La revoca della naturalizzazione ottenuta in Germania non è ancora divenuta definitiva a motivo del ricorso di annullamento proposto contro tale decisione dal ricorrente nella causa principale.

29 Statuendo in grado di appello, il Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa del Land Baviera) ha deciso, con sentenza 25 ottobre 2005, che la revoca della naturalizzazione del ricorrente nella causa principale, fondata sull'art. 48, n. 1, prima frase, della legge generale sul procedimento amministrativo del Land Baviera, è compatibile con il diritto tedesco, anche nel caso in cui il provvedimento, una volta divenuto definitivo, dovesse avere l'effetto di rendere apolide l'interessato.

30 Contro tale sentenza del 25 ottobre 2005 il ricorrente nella causa principale ha proposto un ricorso per cassazione («Revision»), attualmente pendente dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Corte suprema amministrativa).

31 Il giudice del rinvio osserva che la naturalizzazione acquisita in modo fraudolento dal ricorrente nella causa principale era illegittima sin dall'origine e poteva di conseguenza essere revocata dalle autorità tedesche competenti nell'esercizio del loro potere discrezionale. Il detto giudice precisa che, a norma delle pertinenti disposizioni del diritto austriaco, ossia del StbG, il ricorrente nella causa principale non soddisfa attualmente le condizioni per vedersi immediatamente restituita la cittadinanza austriaca.

32 Nella sua sentenza, il Bayerischer Verwaltungsgerichtshof aveva rilevato che, nel caso in cui, per effetto della revoca di una naturalizzazione ottenuta con la frode, una persona divenga apolide, perdendo così la cittadinanza dell'Unione, è sufficiente, perché sia rispettata la riserva formulata dalla Corte nella sentenza 7 luglio 1992, causa C-369/90, Micheletti e a. (Racc. pag. I-4239) – secondo la quale gli Stati membri devono esercitare le proprie competenze in materia di cittadinanza rispettando il diritto dell'Unione –, che l'importanza dei diritti conferiti in virtù di tale cittadinanza dell'Unione venga presa in considerazione dalla competente autorità tedesca nell'esercizio del suo potere discrezionale. Secondo il detto giudice, supporre l'esistenza, nel diritto dell'Unione, di un obbligo di non procedere alla revoca di una naturalizzazione ottenuta mediante la frode avrebbe la conseguenza di minare, nella sua essenza, il potere sovrano degli Stati membri, riconosciuto dall'art. 17, n. 1, CE, di definire le modalità di applicazione delle proprie norme sulla cittadinanza.

33 Per contro, il giudice del rinvio ritiene che l'importanza e la portata della suddetta riserva formulata nella citata sentenza Micheletti e a. non siano ancora state chiarite nella giurisprudenza della Corte. Da tale riserva la Corte avrebbe unicamente dedotto il principio secondo cui uno Stato membro non può restringere gli effetti di un'attribuzione di cittadinanza compiuta da un altro Stato membro stabilendo una condizione supplementare per il riconoscimento di tale cittadinanza ai fini dell'esercizio di una libertà fondamentale prevista dal Trattato CE. Secondo il detto giudice, non è sufficientemente chiaro se lo status di apolide e la perdita della cittadinanza dell'Unione regolarmente acquisita in un momento precedente, determinata dalla revoca di una naturalizzazione, siano compatibili con il diritto dell'Unione, e segnatamente con l'art. 17, n. 1, CE.

34 Il giudice del rinvio reputa quanto meno possibile che la Repubblica d'Austria, in quanto Stato membro di cui era originariamente cittadino il ricorrente nella causa principale, sia tenuta, in forza del principio di lealtà verso l'Unione, nonché tenuto conto dei valori che trovano espressione nella Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia e nell'art. 7, n. 1, lett. b), della Convenzione europea sulla cittadinanza, ad interpretare ed applicare le proprie norme nazionali, ovvero ad adattare in modo tale da evitare che l'interessato divenga apolide qualora egli – come nell'odierna fattispecie – non sia stato autorizzato a conservare la propria cittadinanza di origine a seguito dell'acquisizione di una cittadinanza straniera.

35 Sulla scorta di tali premesse, il Bundesverwaltungsgericht ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il diritto comunitario osti alla conseguenza giuridica della perdita della cittadinanza dell'Unione (e dei diritti e delle libertà fondamentali ad essa associati), derivante dal fatto che la revoca, in sé legittima ai sensi del diritto nazionale (tedesco), di una naturalizzazione come cittadino di uno Stato membro (Germania) ottenuta con la frode produce l'effetto, in combinazione con la normativa nazionale sulla cittadinanza di un altro Stato membro (Austria), di rendere apolide l'interessato, come nella fattispecie è accaduto al ricorrente a seguito della mancata riviviscenza dell'originaria cittadinanza austriaca.

2) Nel caso in cui la prima questione sia risolta in senso affermativo, se lo Stato membro (...) che ha naturalizzato il cittadino dell'Unione e che intende revocare la naturalizzazione ottenuta in modo fraudolento debba, nel rispetto del diritto comunitario, astenersi totalmente o temporaneamente da tale revoca, qualora o fintanto che quest'ultima abbia come giuridica conseguenza (...) la perdita della cittadinanza dell'Unione (e dei diritti e delle libertà fondamentali ad essa associati), oppure se lo Stato membro (...) della precedente cittadinanza sia tenuto, nel rispetto del diritto comunitario, ad interpretare ed applicare o anche a modificare il proprio diritto nazionale in modo da evitare il prodursi della suddetta conseguenza».

### **Sulle questioni pregiudiziali**

#### *Sulla prima questione e sulla prima parte della seconda questione*

36 Con la prima questione e la prima parte della seconda questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto dell'Unione, e segnatamente l'art. 17 CE, osti a che uno Stato membro revochi ad un cittadino dell'Unione la cittadinanza di tale Stato acquisita per naturalizzazione in maniera fraudolenta, qualora tale revoca privi l'interessato del suo status di cittadino dell'Unione e del godimento dei diritti ad esso correlati, rendendolo apolide, in quanto l'acquisizione per naturalizzazione della cittadinanza dello Stato membro suddetto aveva determinato, in capo alla persona interessata, la perdita della cittadinanza del suo Stato membro di origine.

37 Tutti i governi che hanno presentato osservazioni alla Corte, nonché il Freistaat Bayern e la Commissione delle Comunità europee fanno valere che le norme disciplinanti l'acquisizione e la perdita della cittadinanza rientrano nella competenza degli Stati membri. Alcuni dei suddetti intervenienti ne deducono che una decisione di revoca della naturalizzazione quale quella di cui alla causa principale non può ricadere nell'ambito del diritto dell'Unione. Essi rinviando, in tale contesto, alla dichiarazione n. 2 sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata dagli Stati membri all'Atto finale del Trattato UE.

38 I governi tedesco e austriaco fanno altresì valere che, al momento della decisione di revoca della naturalizzazione del ricorrente nella causa principale, costui era cittadino tedesco, residente in Germania e destinatario di un atto amministrativo emanante da un'autorità tedesca. Secondo i suddetti governi, sostenuti dalla Commissione, si tratta dunque di una situazione puramente interna priva di qualsiasi collegamento con il diritto dell'Unione, dato che quest'ultimo non sarebbe applicabile per il semplice fatto che uno Stato membro adotti una misura nei confronti di uno dei suoi cittadini. La circostanza che, in una situazione quale quella di cui alla causa principale, l'interessato abbia fatto uso del suo diritto alla libera circolazione prima della sua naturalizzazione non varrebbe di per sé sola a costituire un elemento transfrontaliero atto a giocare un ruolo rispetto alla revoca della naturalizzazione stessa.

39 A questo proposito, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di

ciascuno Stato membro (sentenze Micheletti e a., cit., punto 10; 11 novembre 1999, causa C-179/98, Mesbah, Racc. pag. I-7955, punto 29, e 19 ottobre 2004, causa C-200/02, Zhu e Chen, Racc. pag. I-9925, punto 37).

40 Vero è che la dichiarazione n. 2 sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata dagli Stati membri all'Atto finale del Trattato UE, nonché la decisione dei Capi di Stato e di governo riuniti nel Consiglio europeo di Edimburgo dell'11 e 12 dicembre 1992, concernente alcuni problemi attinenti al Trattato UE sollevati dalla Danimarca – l'una e l'altra destinate a chiarire una questione particolarmente importante per gli Stati membri, ossia la delimitazione dell'ambito di applicazione *ratione personae* delle disposizioni del diritto dell'Unione che fanno riferimento alla nozione di cittadino – devono essere prese in considerazione quali strumenti di interpretazione del Trattato CE, segnatamente al fine di stabilire la sfera di applicazione *ratione personae* di quest'ultimo.

41 Tuttavia, il fatto che una materia rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, le norme nazionali di cui trattasi debbano rispettare quest'ultimo [v., in tal senso, sentenze 24 novembre 1998, causa C-274/96, Bickel e Franz, Racc. pag. I-7637, punto 17 (riguardo ad una normativa nazionale in materia penale e di procedura penale); 2 ottobre 2003, causa C-148/02, Garcia Avello, Racc. pag. I-11613, punto 25 (in relazione a norme nazionali in materia di nome delle persone); 12 luglio 2005, causa C-403/03, Schempp, Racc. pag. I-6421, punto 19 (relativamente a norme nazionali in materia di fiscalità diretta), e 12 settembre 2006, causa C-145/04, Spagna/Regno Unito, Racc. pag. I-7917, punto 78 (riguardo a norme nazionali che individuano i titolari del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo)].

42 Con tutta evidenza, la situazione di un cittadino dell'Unione che – come il ricorrente nella causa principale – si trovi alle prese con una decisione di revoca della naturalizzazione adottata dalle autorità di uno Stato membro, la quale lo ponga, dopo la perdita della cittadinanza di un altro Stato membro da lui posseduta in origine, in una situazione idonea a cagionare il venir meno dello status conferito dall'art. 17 CE e dei diritti ad esso correlati, ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione.

43 Come la Corte ha sottolineato in varie occasioni, lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri (v., in particolare, sentenze 20 settembre 2001, causa C-184/99, Grzelczyk, Racc. pag. I-6193, punto 31, e 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast e R, Racc. pag. I-7091, punto 82).

44 L'art. 17, n. 2, CE ricollega allo status suddetto i doveri e i diritti contemplati dal Trattato CE, tra cui quello di avvalersi dell'art. 12 CE in tutte le situazioni che rientrano nel campo di applicazione *ratione materiae* del diritto dell'Unione (v., in particolare, sentenze 12 maggio 1998, causa C-85/96, Martínez Sala, Racc. pag. I-2691, punto 62, e Schempp, cit., punto 17).

45 Pertanto, gli Stati membri devono, nell'esercizio della loro competenza in materia di cittadinanza, rispettare il diritto dell'Unione (sentenze Micheletti e a., cit., punto 10; Mesbah, cit., punto 29; 20 febbraio 2001, causa C-192/99, Kaur, Racc. pag. I-1237, punto 19, nonché Zhu e Chen, cit., punto 37).

46 Date tali circostanze, spetta alla Corte pronunciarsi sulle questioni pregiudiziali sollevate dal giudice del rinvio, che riguardano i presupposti in presenza dei quali un cittadino dell'Unione può, a motivo della perdita della propria cittadinanza, vedersi privato di tale qualità di cittadino dell'Unione e, dunque, dei diritti a questa connessi.

47 A questo proposito, i dubbi del giudice del rinvio vertono essenzialmente sulla riserva enunciata nella giurisprudenza della Corte citata al punto 45 della presente sentenza, secondo cui gli Stati membri devono, nell'esercizio della loro competenza in materia di cittadinanza, rispettare il diritto dell'Unione, nonché sulle conseguenze di tale riserva in una situazione quale quella oggetto della causa principale.

48 La riserva relativa alla necessità di rispettare il diritto dell'Unione non pregiudica il principio di diritto internazionale già riconosciuto dalla Corte, e ricordato al punto 39 della presente sentenza, secondo cui gli Stati membri sono competenti a determinare i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, ma consacra il principio in virtù del quale, quando si tratti di cittadini dell'Unione, l'esercizio di tale competenza – qualora leda i diritti riconosciuti e tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione, come in particolare nel caso di una decisione di revoca della naturalizzazione quale quella in questione nella causa principale – può essere sottoposto a un controllo giurisdizionale condotto alla luce del diritto dell'Unione.



49 Contrariamente alla ricorrente nella causa decisa dalla citata sentenza Kaur, la quale, non rispondendo alla definizione di cittadino del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, non ha potuto essere privata dei diritti derivanti dallo status di cittadino dell'Unione, il ricorrente nella causa principale ha incontestabilmente posseduto le cittadinanze prima austriaca e poi tedesca ed ha goduto, di conseguenza, del detto status e dei diritti ad esso correlati.

50 Tuttavia, come evidenziato da vari governi nelle loro osservazioni presentate alla Corte, qualora una decisione di revoca della naturalizzazione, quale quella in questione nella causa principale, sia fondata sulla frode commessa dall'interessato nell'ambito della procedura di acquisizione della cittadinanza di cui trattasi, una simile decisione potrebbe risultare conforme al diritto dell'Unione.

51 Infatti, una decisione di revoca della naturalizzazione a motivo di atti fraudolenti corrisponde ad un motivo di pubblico interesse. Al riguardo, è legittimo che uno Stato membro voglia proteggere il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra esso e i propri cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri, che stanno alla base del vincolo di cittadinanza.

52 Tale conclusione in merito alla legittimità, in via di principio, di una decisione di revoca della naturalizzazione adottata in circostanze quali quelle di cui alla causa principale risulta corroborata dalle pertinenti disposizioni della Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia. Infatti, l'art. 8, n. 2, di quest'ultima stabilisce che una persona può vedersi privata della cittadinanza di uno Stato contraente qualora l'abbia ottenuta mediante false dichiarazioni o qualsiasi altro atto fraudolento. Allo stesso modo, l'art. 7, nn. 1 e 3, della Convenzione europea sulla cittadinanza non vieta ad uno Stato contraente di privare taluno della sua cittadinanza, quand'anche questi diventi in tal modo apolide, nel caso in cui tale cittadinanza sia stata ottenuta dall'interessato mediante una condotta fraudolenta, fornendo false dichiarazioni oppure dissimulando un fatto rilevante.

53 Tale conclusione è peraltro conforme al principio di diritto internazionale generale secondo cui nessuno può essere arbitrariamente privato della propria cittadinanza, il quale viene ripreso all'art. 15, n. 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e all'art. 4, lett. c), della Convenzione europea sulla cittadinanza. Infatti, allorché uno Stato priva una persona della sua cittadinanza a motivo della condotta fraudolenta, legalmente accertata, da essa posta in essere, una simile privazione non può essere considerata come un atto arbitrario.

54 Tali considerazioni in merito alla legittimità, in via di principio, di una decisione di revoca della naturalizzazione a motivo di atti fraudolenti conservano, di massima, la loro validità nel caso in cui tale revoca determini come conseguenza che l'interessato perda, oltre alla cittadinanza dello Stato membro di naturalizzazione, la cittadinanza dell'Unione.

55 Tuttavia, in una simile ipotesi, spetta al giudice del rinvio verificare se la decisione di revoca in questione nella causa principale rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina sulla situazione dell'interessato in rapporto al diritto dell'Unione, in aggiunta, se del caso, all'esame della proporzionalità di tale decisione sotto il profilo del diritto nazionale.

56 Pertanto, vista l'importanza che il diritto primario annette allo status di cittadino dell'Unione, è necessario, nell'esaminare una decisione di revoca della naturalizzazione, tener conto delle possibili conseguenze che tale decisione comporta per l'interessato e, eventualmente, per i suoi familiari sotto il profilo della perdita dei diritti di cui gode ogni cittadino dell'Unione. A questo proposito, è importante verificare, in particolare, se tale perdita sia giustificata in rapporto alla gravità dell'infrazione commessa dall'interessato, al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca, nonché alla possibilità per l'interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine.

57 Per quanto riguarda più in particolare quest'ultimo aspetto, uno Stato membro del quale sia stata acquisita la cittadinanza in maniera fraudolenta non può essere ritenuto obbligato, in forza dell'art. 17 CE, ad astenersi dalla revoca della naturalizzazione per il solo fatto che l'interessato non abbia recuperato la cittadinanza del suo Stato membro di origine.

58 Spetta tuttavia al giudice nazionale valutare se, alla luce dell'insieme delle circostanze pertinenti, il rispetto del principio di proporzionalità esiga che, prima che una siffatta decisione di revoca della naturalizzazione diven-

ga efficace, venga concesso all'interessato un termine ragionevole affinché egli possa tentare di recuperare la cittadinanza del suo Stato membro di origine.

59 Alla luce di quanto precede, occorre risolvere la prima questione e la prima parte della seconda questione dichiarando che il diritto dell'Unione, e segnatamente l'art. 17 CE, non osta a che uno Stato membro revochi ad un cittadino dell'Unione la cittadinanza di tale Stato acquisita per naturalizzazione, qualora questa sia stata ottenuta in maniera fraudolenta, a condizione che tale decisione di revoca rispetti il principio di proporzionalità.

*Sulla seconda parte della seconda questione*

60 Con la seconda parte della seconda questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza se, qualora un cittadino dell'Unione posto in una situazione quale quella del ricorrente nella causa principale si veda colpito da una decisione di revoca della naturalizzazione che rischia di portare alla perdita del suo status di cittadino dell'Unione, il diritto dell'Unione, e segnatamente l'art. 17 CE, debba essere interpretato nel senso che lo Stato membro di cui il predetto possedeva in origine la cittadinanza ha l'obbligo di interpretare la propria normativa nazionale in modo da evitare la perdita suddetta, consentendo all'interessato di recuperare tale cittadinanza.

61 Nella specie, occorre rilevare che la revoca della naturalizzazione acquisita in Germania dal ricorrente nella causa principale non è divenuta definitiva e che nessuna decisione riguardo al suo status è stata adottata dallo Stato membro di cui egli possedeva in origine la cittadinanza, ossia la Repubblica d'Austria.

62 Nel contesto del presente rinvio pregiudiziale, occorre ricordare che i principi affermati nella presente sentenza in ordine alla competenza degli Stati membri in materia di cittadinanza, nonché l'obbligo di questi ultimi di esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione, si applicano tanto allo Stato membro di naturalizzazione quanto allo Stato membro di cittadinanza originaria.

63 Tuttavia, la Corte non può pronunciarsi sulla questione se il diritto dell'Unione osti ad una decisione che non è stata ancora adottata. Infatti, come rilevato dal governo austriaco all'udienza, spetterà eventualmente alle autorità austriache adottare una decisione sul punto se il ricorrente nella causa principale recupererà la propria cittadinanza di origine e, se del caso, ai giudici austriaci valutare la regolarità di tale decisione, una volta che questa sarà stata adottata, alla luce dei principi affermati nella presente sentenza.

64 Tenuto conto di quanto precede, non è necessario statuire, nell'ambito del presente rinvio, sulla seconda parte della seconda questione.

### **Sulle spese**

65 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

**Il diritto dell'Unione, e segnatamente l'art. 17 CE, non osta a che uno Stato membro revochi ad un cittadino dell'Unione la cittadinanza di tale Stato acquisita per naturalizzazione, qualora questa sia stata ottenuta in maniera fraudolenta, a condizione che tale decisione di revoca rispetti il principio di proporzionalità.**

Firme

---

\* [Lingua processuale: il tedesco.](#)

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

13 aprile 2010 (\*)

«Cittadinanza dell'Unione – Artt. 18 TFUE e 21 TFUE – Direttiva 2004/38/CE – Art. 24, n. 1 – Libertà di soggiorno – Principio di non discriminazione – Accesso all'istruzione superiore – Studenti cittadini di uno Stato membro che si spostano in un altro Stato membro al fine di ivi seguire una formazione – Contingentamento delle iscrizioni di studenti non residenti alla formazione universitaria nel settore della sanità pubblica – Giustificazione – Proporzionalità – Rischi per il livello qualitativo dell'insegnamento delle materie mediche e paramediche – Rischio di penuria di diplomi nei settori delle professioni della sanità pubblica»

Nel procedimento C-73/08,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dalla Cour constitutionnelle (Belgio) con decisione 14 febbraio 2008, pervenuta in cancelleria il 22 febbraio 2008, nella causa

**Nicolas Bressol e altri,**

**Céline Chaverot e altri**

contro

**Gouvernement de la Communauté française,**

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, dalle sig.re R. Silva de Lapuerta e C. Toader, presidenti di sezione, dai sigg. C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, J. Malenovský (relatore), T. von Danwitz, A. Arabadjiev e J.-J. Kasel, giudici,

avvocato generale: sig.ra E. Sharpston

cancelliere: sig. M.-A. Gaudissart, capounità,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 marzo 2009,

considerate le osservazioni presentate:

- per il sig. Bressol e altri, dagli avv.ti M. Snoeck e J. Troeder, avocats;
- per la sig.ra Chaverot e a., dagli avv.ti J. Troeder e M. Mareschal, avocats;
- per il governo belga, dalla sig.ra L. Van den Broeck, in qualità di agente, assistita dall'avv. M. Nihoul, avocat;
- per il governo austriaco, dal sig. E. Riedl, in qualità di agente;
- per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra C. Cattabriga e dal sig. G. Rozet, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 25 giugno 2009,

ha pronunciato la seguente

## **Sentenza**

**1** La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli artt. 12, primo comma, CE e 18, n. 1, CE, in combinato disposto con gli artt. 149, nn. 1 e 2, CE e 150, n. 2, CE.

**2** Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra il sig. Bressol e a. e la sig.ra Chaverot e a., da un lato, ed il governo della Comunità francese del Belgio, al fine di valutare la costituzionalità del decreto della Comunità francese 16 giugno 2006, che regola il numero di studenti in taluni corsi del primo ciclo di istruzione superiore (*Moniteur belge* del 6 luglio 2006, pag. 34055; in prosieguo: il «decreto 16 giugno 2006»).

### **Contesto normativo**

#### *Il diritto internazionale*

**3** A termini dell'art. 2, n. 2, del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976 (in prosieguo: il «Patto»):

«Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata (...) [sul]l'origine nazionale o sociale (...)».

**4** L'art. 13, n. 2, lett. c), del Patto così dispone:

«Gli Stati parti del presente Patto, al fine di assicurare la piena attuazione [del] diritto [di ogni individuo all'istruzione], riconoscono che

(...)

c) l'istruzione superiore deve essere resa accessibile a tutti su un piano d'uguaglianza, in base alle attitudini di ciascuno, con ogni mezzo a ciò idoneo, ed in particolare mediante l'instaurazione progressiva dell'istruzione gratuita (...)».

#### *Il diritto dell'Unione*

**5** La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 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, pag. 77, e – rettifica – GU 2004, L 229, pag. 35; GU 2005, L 197, pag. 34, nonché GU 2007, L 204, pag. 28), adottata sulla base degli artt. 12, secondo comma, CE, 18, n. 2, CE, 40 CE, 44 CE e 52 CE, afferma, al primo, terzo e ventesimo 'considerando', quanto segue:

«(1) La cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino dell'Unione il diritto primario e individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal Trattato e le disposizioni adottate in applicazione dello stesso.

(...)

(3) La cittadinanza dell'Unione dovrebbe costituire lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri quando essi esercitano il loro diritto di libera circolazione e di soggiorno. È pertanto necessario codificare e rivedere gli strumenti comunitari esistenti che trattano separatamente di lavoratori subordinati, lavoratori autonomi, studenti ed altre persone inattive al fine di semplificare e rafforzare il diritto di libera circolazione e soggiorno di tutti i cittadini dell'Unione.

(...)

(20) In conformità del divieto di discriminazione in base alla nazionalità, ogni cittadino dell'Unione e i suoi familiari il cui soggiorno in uno Stato membro è conforme alla presente direttiva dovrebbero godere in tale Stato membro della parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali nel campo d'applicazione del Trattato, fatte salve le specifiche disposizioni previste espressamente dal Trattato e dal diritto derivato».

6 L'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38 così recita:

«La presente direttiva si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari (...).

7 A termini dell'art. 24, n. 1, della direttiva 2004/38, rubricato «Parità di trattamento»:

«Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal Trattato e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del Trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente».

#### *La normativa nazionale*

8 A termini del decreto 16 giugno 2006, le università e gli istituti di istruzione superiore della Comunità francese sono tenuti a limitare, nel rispetto di talune modalità, il numero di studenti considerati non residenti in Belgio ai sensi del decreto medesimo alla data della loro iscrizione (in prosieguo: gli «studenti non residenti») che possono iscriversi per la prima volta in uno dei nove corsi di formazione medica e paramedica di cui al decreto medesimo.

9 Ai sensi dell'art. 1 del decreto 16 giugno 2006:

«Per studente residente ai fini del presente decreto si intende lo studente che, al momento dell'iscrizione presso un istituto di istruzione superiore, dimostra che la sua residenza principale è in Belgio e che soddisfa una delle seguenti condizioni:

1° ha diritto di soggiornare a titolo permanente in Belgio;

2° ha avuto la propria residenza principale in Belgio per almeno sei mesi prima dell'iscrizione presso un istituto di istruzione superiore, esercita contemporaneamente un'attività professionale remunerata o non remunerata o beneficia di redditi sostitutivi concessi dal servizio pubblico belga;

3° gode del permesso di soggiorno illimitato [in Belgio] secondo [la pertinente legge belga];

4° gode del permesso di soggiorno in Belgio in quanto rifugiato [come stabilito dalla legge belga] ovvero ha presentato richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato;

5° ha diritto di risiedere in Belgio in quanto beneficia di protezione temporanea secondo [la pertinente legge belga];

6° un genitore, il tutore o il coniuge soddisfa una delle suddette condizioni;

7° ha avuto la propria residenza principale in Belgio da almeno tre anni al momento dell'iscrizione presso un istituto di istruzione superiore;

8° gli è stata concessa una borsa di studio per studi nel quadro della cooperazione allo sviluppo per l'anno accademico e per gli studi per cui è stata presentata richiesta di iscrizione.

Per "diritto di soggiornare a titolo permanente" ai sensi del primo comma, punto 1°, deve intendersi, per quanto riguarda i cittadini di un altro Stato membro dell'Unione europea, il diritto riconosciuto dagli artt. 16 e 17 della direttiva [2004/38], per i cittadini di Stati terzi, il diritto di risiedere in Belgio ai sensi dell[le pertinenti leggi belghe]».

10 Il capitolo II del detto decreto, composto dagli artt. 2-5, contiene disposizioni relative alle università.

11 A termini dell'art. 2 di tale decreto:

«Le autorità accademiche limitano il numero degli studenti che si iscrivono per la prima volta presso un'Università della Comunità francese in uno dei corsi di formazione di cui all'art. 3, secondo le modalità previste dall'art. 4.

(...)

12 Il successivo art. 3 così dispone:

«Le disposizioni del [capitolo II] sono applicabili ai corsi di formazione che conducono ai seguenti gradi accademici:

1° diploma in kinesiologia e riabilitazione;

2° diploma in medicina veterinaria».

13 Il successivo art. 4 così recita:

«Per ciascuna università e per ciascun corso di cui all'art. 3, vi sarà un numero totale "T" di studenti iscritti per la prima volta al corso pertinente e di cui si deve tener conto ai fini del finanziamento, nonché un numero "NR" di studenti iscritti per la prima volta al corso pertinente e che non sono considerati residenti ai sensi dell'art. 1.

Quando il rapporto tra NR, da un lato, e T del precedente anno accademico, dall'altro, raggiunge una determinata percentuale "P", le autorità accademiche devono rifiutare ulteriori iscrizioni di studenti non ancora iscritti al corso pertinente e che non sono considerati residenti ai sensi dell'art. 1.

La suddetta percentuale P è fissata al trenta per cento. Tuttavia, se in uno specifico anno accademico il numero di studenti che seguono un corso di studi in un paese diverso da quello in cui hanno conseguito il loro diploma d'istruzione secondaria supera il dieci per cento della media in tutti gli istituti d'istruzione superiore dell'Unione europea, la percentuale P per il successivo anno accademico equivarrà a quella percentuale moltiplicata per tre».

14 L'art. 5 del decreto medesimo così recita:

«(...) gli studenti che non sono considerati residenti ai sensi dell'art. 1 possono chiedere l'iscrizione a un corso tra quelli di cui all'art. 3 non prima dei tre giorni lavorativi antecedenti il 2 settembre che precede il relativo anno accademico. (...)

(...)

In deroga al primo comma, riguardo agli studenti non residenti che si sono presentati al fine di chiedere l'iscrizione a uno dei corsi indicati all'art. 3 al più tardi l'ultimo giorno lavorativo antecedente il 2 settembre che precede l'anno accademico, qualora il numero di studenti che si sono in tal modo presentati superi il numero NR di cui all'art. 4, n. 2, la priorità [ai fini dell'iscrizione] tra essi sarà determinata mediante sorteggio (...).

(...)

15 Il capitolo III del decreto 16 giugno 2006, composto dagli artt. 6-9, contiene disposizioni relative agli istituti di istruzione superiore. Gli artt. 6, primo comma, 8 e 9 del detto decreto contengono disposizioni analoghe a quelle dei precedenti artt. 2, primo comma, 4 e 5.

16 A termini dell'art. 7 del decreto medesimo, tali disposizioni si applicano ai corsi di formazione che conducono ai seguenti gradi accademici:

- «1° diploma di ostetrica;
- 2° diploma in ergoterapia;
- 3° diploma in logopedia;
- 4° diploma in podologia-podoterapia;
- 5° diploma in kinesiterapia;
- 6° diploma in audiologia;
- 7° diploma di educatore specializzato in accompagnamento psico-educativo».

### **Le cause principali e le questioni pregiudiziali**

17 Il sistema di istruzione superiore della Comunità francese è fondato sul libero accesso alla formazione, senza limiti di iscrizione degli studenti.

18 Tuttavia, da vari anni, la detta Comunità ha constatato un sensibile aumento del numero degli studenti provenienti da Stati membri diversi dal Regno del Belgio che si iscrivono negli istituti appartenenti al suo sistema di istruzione superiore e ciò, in particolare, con riguardo ai nove corsi di formazione medica e paramedica. Secondo quanto esposto nella decisione di rinvio, tale aumento è dovuto, segnatamente, all'affluenza di studenti francesi che si orientano verso la Comunità francese, atteso che l'insegnamento superiore viene ivi dispensato nella stessa lingua della Francia e che la Repubblica francese ha ristretto l'accesso agli studenti interessati.

19 Considerato che il numero di tali studenti ha raggiunto un livello troppo elevato nei menzionati corsi di formazione, la Comunità francese ha adottato il decreto 16 giugno 2006.

20 Avverso tale decreto i ricorrenti nella causa principale hanno depositato, in data 9 agosto e 13 dicembre 2006, ricorso di annullamento dinanzi alla Cour constitutionnelle.

21 Una parte di tali ricorrenti è costituita da studenti, segnatamente di nazionalità francese, non appartenenti ad alcuna delle categorie indicate dall'art. 1 del decreto 16 giugno 2006, che hanno presentato, per l'anno accademico 2006-2007, domanda di iscrizione in un istituto di istruzione superiore della Comunità francese, al fine di poter ivi seguire uno dei corsi indicati nel detto decreto.

22 Atteso che il numero di studenti non residenti ha oltrepassato il livello massimo stabilito dal decreto medesimo, gli istituti interessati hanno proceduto ad un'estrazione a sorte tra gli studenti di cui trattasi, risultata sfavorevole per i ricorrenti nelle cause principali. Conseguentemente, gli istituti interessati hanno respinto la loro domanda di iscrizione.

23 Un'altra parte dei ricorrenti nelle cause principali è costituita da insegnanti delle Università e degli istituti di istruzione superiore di cui al decreto 16 giugno 2006, i quali ritengono che l'applicazione di tale decreto, provocando, nel tempo, una diminuzione del numero di studenti iscritti presso i loro istituti di insegnamento, costituisca una minaccia diretta ed immediata per i loro posti di lavoro.



24 A sostegno dei ricorsi i ricorrenti nelle cause principali deducono, segnatamente, che il decreto 16 giugno 2006 viola il principio di non discriminazione, in quanto le sue disposizioni assoggetterebbero, senza alcuna valida giustificazione, gli studenti residenti e non residenti ad un diverso trattamento. Infatti, mentre gli studenti residenti continuerebbero a godere del libero accesso ai corsi di formazione previsti dal detto decreto, l'accesso degli studenti non residenti ai corsi medesimi risulterebbe limitato in modo tale che il numero di studenti di tale categoria, iscritti nei detti corsi, non possa superare il limite del 30%.

25 Il giudice del rinvio ha espresso dubbi in ordine alla legittimità del decreto 16 giugno 2006, ritenendo che le disposizioni della Costituzione belga, il cui sindacato rientra nelle sue competenze e di cui viene lamentata la violazione, debbano essere lette in combinato disposto con gli artt. 12, primo comma, CE, 18, n. 1, CE, 149, nn. 1 e 2, secondo trattino, CE, e 150, n. 2, terzo trattino, CE.

26 Ciò premesso, la Cour constitutionnelle ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se gli artt. 12, primo comma, [CE] e 18, n. 1, [CE], in combinato disposto con l'art. 149, nn. 1 e 2, secondo trattino, [CE] e con l'art. 150, n. 2, terzo trattino, [CE], debbano essere interpretati nel senso che tali disposizioni ostano a che una comunità autonoma di uno Stato membro competente per l'istruzione superiore, che deve far fronte all'afflusso di studenti di uno Stato membro confinante a diverse formazioni di carattere medico, finanziate principalmente con fondi pubblici, a seguito di una politica restrittiva adottata in tale Stato confinante, adotti misure come quelle di cui al decreto [16 giugno 2006], qualora tale Comunità faccia valere ragioni valide per sostenere che tale situazione rischia di pesare eccessivamente sulle finanze pubbliche e di ipotecare il livello qualitativo dell'insegnamento offerto.

2) Se la soluzione della questione di cui al punto n. 1 differisca qualora tale Comunità dimostri che questa situazione ha come effetto che troppo pochi studenti residenti in detta Comunità conseguono il loro diploma perché vi sia, in modo durevole, sufficiente personale medico qualificato per garantire la qualità del regime di sanità pubblica in seno a tale Comunità.

3) Se la soluzione della questione di cui al punto n. 1 differisca qualora tale Comunità, tenuto conto dell'art. 149, primo comma, in fine, CE e dell'art. 13, n. 2, lett. c), del [Patto], che contiene un obbligo di standstill, opti per il mantenimento di un accesso ampio e democratico ad un insegnamento superiore di qualità per la popolazione di tale Comunità».

### **Sulla prima e sulla seconda questione**

27 Con le due prime questioni, che appare opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se il diritto dell'Unione osti alla normativa di uno Stato membro, come quella oggetto delle cause principali, che limiti il numero di studenti non residenti che possano iscriversi per la prima volta nei corsi di formazione medica e paramedica presso istituti di istruzione superiore, qualora lo Stato medesimo si trovi di fronte ad un afflusso di studenti provenienti da un altro Stato membro vicino, conseguente ad una politica restrittiva attuata da quest'ultimo e qualora tale situazione produca l'effetto che solamente un numero troppo esiguo di studenti residenti nel primo Stato membro ottenga il diploma nei detti corsi di formazione.

#### *Sulla competenza degli Stati membri in materia di educazione*

28 Si deve rammentare, in limine, che se è pur vero che il diritto comunitario non arreca pregiudizio alla competenza degli Stati membri per quanto riguarda l'organizzazione dei loro sistemi di istruzione e di formazione professionale – in virtù degli artt. 165, n. 1, TFUE, e 166, n. 1, TFUE –, resta il fatto, tuttavia, che, nell'esercizio di tale potere, gli Stati membri devono rispettare il diritto comunitario, in particolare le disposizioni relative alla libera circolazione e al libero soggiorno sul territorio degli Stati membri (v., in tal senso, sentenze 11 settembre 2007, causa C-76/05, Schwarz e Gootjes-Schwarz, Racc. pag. I-6849, punto 70, nonché 23 ottobre 2007, cause riunite C-11/06 e C-12/06, Morgan e Bucher, Racc. pag. I-9161, punto 24).

29 Gli Stati membri sono quindi liberi di optare o per un sistema di istruzione fondato sul libero accesso alla formazione – senza limiti di iscrizione del numero degli studenti –, ovvero per un sistema fondato su un accesso regolato che selezioni gli studenti. Tuttavia, che essi optino per l'uno o per l'altro di tali sistemi ovvero per una

combinazione dei medesimi, le modalità del sistema scelto devono rispettare il diritto dell'Unione e, in particolare, il principio di non discriminazione in base alla nazionalità.

#### *Sull'individuazione delle disposizioni applicabili nelle cause principali*

30 L'art. 21, n. 1, TFUE dispone che ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai Trattati e dalle disposizioni adottate ai fini della loro applicazione.

31 Dalla giurisprudenza della Corte emerge, inoltre, che ogni cittadino dell'Unione può avvalersi dell'art. 18 TFUE, che vieta qualsivoglia discriminazione fondata sulla nazionalità, in tutte le situazioni che ricadono nella sfera di applicazione *ratione materiae* del diritto dell'Unione, ove tali situazioni comprendono l'esercizio della libertà di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri conferita dall'art. 21 TFUE (v., in tal senso, sentenze 2 ottobre 2003, causa C-148/02, Garcia Avello, Racc. pag. I-11613, punto 24; 15 marzo 2005, causa C-209/03, Bidar, Racc. pag. I-2119, punti 32-33, nonché 18 novembre 2008, causa C-158/07, Förster, Racc. pag. I-8507, punti 36-37).

32 Dalla stessa giurisprudenza emerge peraltro che detto divieto ricomprende parimenti le situazioni riguardanti le condizioni di accesso alla formazione professionale, restando inteso che tanto l'insegnamento superiore quanto quello universitario costituiscono una formazione professionale (v. sentenza 7 luglio 2005, causa C-147/03, Commissione/Austria, Racc. pag. I-5969, punti 32 e 33 nonché la giurisprudenza ivi richiamata).

33 Ne consegue che gli studenti parti nelle cause principali possono avvalersi del diritto, sancito dagli artt. 18 TFUE e 21 TFUE, di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio di uno Stato membro, quale il Regno del Belgio, senza subire discriminazioni dirette o indirette in base alla loro nazionalità.

34 Ciò premesso, non può essere escluso che la situazione di taluni ricorrenti nella causa principale possa essere disciplinata dall'art. 24, n. 1, della direttiva 2004/38, applicabile a qualsiasi cittadino dell'Unione che soggiorni sul territorio dello Stato membro ospitante in base a tale direttiva.

35 A tal riguardo, dagli atti di causa emerge, in primo luogo, che gli studenti parti delle cause principali sono cittadini dell'Unione.

36 In secondo luogo, il fatto che essi non esercitino, eventualmente, alcuna attività economica in Belgio resta irrilevante, in quanto la direttiva 2004/38 si applica a tutti i cittadini dell'Unione, a prescindere dalla questione se tali cittadini esercitino, sul territorio di un altro Stato membro, un'attività economica di lavoro dipendente o un'attività economica di lavoro autonomo o se essi non esercitino nessuna attività economica.

37 In terzo luogo, non può essere escluso che taluni ricorrenti nelle cause principali abbiano già soggiornato in Belgio prima di volersi iscrivere ad uno dei corsi di cui trattasi.

38 In quarto luogo, si deve rilevare che la direttiva 2004/38 si applica *ratione temporis* alle cause principali. Infatti, gli Stati membri erano tenuti, da un lato, a trasporre tale direttiva entro il 30 aprile 2006. Dall'altro, il decreto oggetto delle cause principali è stato adottato il 16 giugno 2006, vale a dire successivamente a tale scadenza. Inoltre, è pacifico che gli studenti parti delle cause principali abbiano proposto domanda di iscrizione presso gli istituti di istruzione superiore interessati per l'anno accademico 2006-2007 e che tale iscrizione sia stata loro negata sulla base del menzionato decreto. La reiezione della loro richiesta ha quindi necessariamente avuto luogo successivamente al 30 aprile 2006.

39 Tuttavia, atteso che la Corte non dispone di tutti gli elementi che le consentano di accertare che la situazione dei ricorrenti nelle cause principali ricada parimenti nella sfera dell'art. 24, n. 1, della direttiva 2004/38, spetta al giudice del rinvio valutare se tale disposizione sia effettivamente applicabile nelle cause principali.

#### *Sull'esistenza di una disparità di trattamento*

40 Si deve rammentare che il principio di non discriminazione vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, pervenga al medesimo risultato (v., in tal senso, sentenza 18 luglio 2007, causa C-212/05, Hartmann, Racc. pag. I-6303, punto 29).

41 A meno che non sia obiettivamente giustificata e adeguatamente commisurata allo scopo perseguito, una disposizione di diritto nazionale dev'essere giudicata indirettamente discriminatoria quando, per sua stessa natura, tenda ad incidere più sui cittadini di altri Stati membri che su quelli nazionali e, di conseguenza, rischi di essere sfavorevole in modo particolare ai primi (v., in tal senso, sentenze 30 novembre 2000, causa C-195/98, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Racc. pag. I-10497, punto 40, e Hartmann, cit., punto 30).

42 Nelle cause principali, il decreto 16 giugno 2006 prevede che l'accesso degli studenti ai corsi di formazione medica e paramedica di cui al detto decreto sia aperto senza restrizioni solamente agli studenti residenti, vale a dire a coloro che assolvano, al tempo stesso, sia il requisito del possesso della residenza principale in Belgio sia una delle altre otto condizioni alternative indicate ai punti 1-8 dell'art. 1, primo comma, del detto decreto.

43 Gli studenti che non rispondono a tali requisiti beneficiano, per contro, solo di un accesso ristretto ai detti istituti, in quanto il numero complessivo di tali studenti è, in linea di principio, limitato, per ogni singolo istituto universitario e per ciascun corso, al 30% del totale degli iscritti dell'anno accademico precedente. Nell'ambito di tale percentuale così fissata, gli studenti non residenti vengono selezionati, ai fini della loro iscrizione, mediante estrazione a sorte.

44 In tal modo, la normativa nazionale oggetto delle cause principali crea una disparità di trattamento tra gli studenti residenti e gli studenti non residenti.

45 Orbene, un requisito di residenza, come quello posto dalla menzionata normativa, risulta essere più facilmente soddisfatto dai cittadini nazionali, i quali risiedono per lo più in Belgio, che dai cittadini di altri Stati membri, i quali risiedono per contro, in linea generale, in uno Stato membro diverso dal Belgio (v., per analogia, sentenze 8 giugno 1999, causa C-337/97, Meeusen, Racc. pag. I-3289, punti 23-24, nonché Hartmann, cit., punto 31).

46 Ne consegue che, come il governo belga d'altronde riconosce, la normativa nazionale oggetto delle cause principali incide, per sua stessa natura, più sui cittadini degli altri Stati membri diversi dal Regno del Belgio che non sui cittadini nazionali e che essa risulta essere particolarmente sfavorevole nei confronti dei primi.

#### *Sulla giustificazione della disparità di trattamento*

47 Come rilevato supra al punto 41, una disparità di trattamento, come quella istituita dal decreto 16 giugno 2006, costituisce una discriminazione indiretta basata sulla nazionalità, che è vietata salvo che non risulti obiettivamente giustificata.

48 Inoltre, per poter risultare giustificato il provvedimento di cui trattasi dev'essere idoneo a garantire la realizzazione del legittimo obiettivo che esso persegue e non deve eccedere quanto necessario per raggiungere l'obiettivo medesimo (v., in tal senso, sentenze 16 ottobre 2008, causa C-527/06, Renneberg, Racc. pag. I-7735, punto 81, nonché 19 maggio 2009, cause riunite C-171/07 e C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes e a., Racc. pag. I-4171, punto 25).

#### *Sulla giustificazione relativa agli eccessivi oneri di finanziamento dell'istruzione superiore*

49 Il governo belga, sostenuto dal governo austriaco, sostiene anzitutto che la disparità di trattamento tra gli studenti residenti e gli studenti non residenti sia necessaria al fine di evitare eccessivi oneri di finanziamento dell'istruzione superiore, oneri derivanti dal fatto che, in assenza di diversa disciplina, il numero di studenti non residenti, iscritti negli istituti di istruzione superiore della Comunità francese, raggiungerebbe un livello eccessivamente elevato.

50 A tal riguardo si deve rilevare che, alla luce delle spiegazioni fornite dalla Comunità francese quali risultanti dalla decisione di rinvio, gli oneri finanziari non costituiscono un motivo essenziale che ha condotto all'adozione

del decreto 16 giugno 2006. Infatti, secondo tali spiegazioni, il finanziamento dell'insegnamento viene realizzato sulla base di un sistema a «busta chiusa» in cui gli stanziamenti complessivi non variano in funzione del numero totale di studenti.

51 Ciò premesso, il timore di eccessivi oneri di finanziamento dell'istruzione superiore non può giustificare la disparità di trattamento tra studenti residenti e studenti non residenti.

Sulla giustificazione relativa alla salvaguardia dell'omogeneità del sistema di istruzione superiore

52 Il governo belga, sostenuto dal governo austriaco, deduce che la presenza di studenti non residenti nei corsi di formazione di cui trattasi ha raggiunto un livello che rischia di produrre un abbassamento del livello qualitativo dell'istruzione superiore in considerazione dei limiti inerenti alla capacità di accoglimento degli istituti di istruzione e alla disponibilità del loro personale. Pertanto, al fine di salvaguardare l'omogeneità di tale sistema e di garantire un accesso ampio e democratico, per la popolazione della Comunità francese, ad un'istruzione superiore di qualità, risulterebbe necessario istituire una disparità di trattamento tra studenti residenti e studenti non residenti, limitando il numero di questi ultimi.

53 Non può essere certamente escluso, a priori, che la prevenzione di rischi per l'esistenza di un sistema nazionale di insegnamento e per la sua omogeneità possa giustificare una disparità di trattamento tra taluni studenti (v., in tal senso, sentenza Commissione/Austria, cit., punto 66).

54 Tuttavia, gli elementi di giustificazione invocati a tal riguardo coincidono con quelli connessi alla tutela della sanità pubblica, atteso che tutti i corsi di formazione di cui trattasi ricadono in tale settore. Occorre quindi esaminare tali elementi unicamente alla luce delle giustificazioni relative alle esigenze connesse alla tutela della sanità pubblica.

Sulla giustificazione relativa alle esigenze connesse alla sanità pubblica

– Osservazioni presentate alla Corte

55 Il governo belga, sostenuto dal governo austriaco, afferma che la normativa oggetto delle cause principali è necessaria ai fini del conseguimento dell'obiettivo consistente nel garantire la qualità e la continuità dell'assistenza medica e paramedica in seno alla Comunità francese.

56 L'elevato numero di studenti non residenti comporterebbe, in primo luogo, una rilevante riduzione del livello qualitativo dell'insegnamento nei corsi di formazione medica e paramedica la quale esige, in particolare, che vengano seguite molte ore di formazione pratica. Orbene, si sarebbe evidenziato che tale formazione non può essere correttamente impartita al di là di un determinato numero di studenti, in quanto la capacità di accoglimento degli istituti di istruzione superiore, la disponibilità del relativo personale nonché le possibilità di formazione pratica non sarebbero illimitate.

57 Al fine di illustrare le difficoltà incontrate in materia di insegnamento, il governo belga si richiama, in particolare, alla situazione nel settore degli studi in medicina veterinaria. Il detto governo deduce che, sulla base delle norme qualitative della formazione veterinaria – che implicano, segnatamente, una pratica clinica per ogni studente su un numero sufficiente di animali –, è stata constatata l'impossibilità di formare, nella Comunità francese, più di 200 veterinari all'anno nel secondo ciclo di studi superiori. Tuttavia, per effetto dell'afflusso di studenti non residenti, il numero complessivo di studenti ripartiti sui sei anni di studi sarebbe passato da 1233 a 2343 nel periodo compreso tra gli anni accademici 1995-1996 e 2002-2003.

58 La situazione sarebbe analoga per gli altri corsi di formazione oggetto del decreto 16 giugno 2006.

59 In secondo luogo, il governo belga sostiene che l'elevata presenza di studenti non residenti possa determinare, nel tempo, una penuria di personale medico qualificato su tutto il territorio, il che comprometterebbe il sistema della sanità pubblica nell'ambito della Comunità francese. Tale rischio deriverebbe dal fatto che gli studenti non residenti, una volta terminati gli studi, farebbero ritorno nel loro paese di origine per ivi esercitare la loro professione, mentre il numero di diplomati residenti resterebbe troppo esiguo per talune specialità.

60 I ricorrenti nella causa principale deducono, in particolare, che, anche qualora tali elementi giustificativi risultassero ammissibili, il governo belga non ha dimostrato l'effettività delle menzionate circostanze.

61 La Commissione afferma di aver preso in seria considerazione i rischi evocati dal governo belga. Essa ritiene, tuttavia, di non disporre, attualmente, di tutti gli elementi che le consentano di pronunciarsi sulla fondatezza della giustificazione.

– Risposta della Corte

62 Dalla giurisprudenza emerge che una disparità di trattamento fondata indirettamente sulla nazionalità può essere giustificata dall'obiettivo diretto a mantenere un servizio medico-ospedaliero di qualità, equilibrato ed accessibile a tutti laddove contribuisca alla realizzazione di un livello elevato di tutela della sanità pubblica (v., in tal senso, sentenza 10 marzo 2009, causa C-169/07, Hartlauer, Racc. pag. I-1721, punto 47 e la giurisprudenza ivi richiamata).

63 Occorre quindi esaminare se la normativa oggetto delle cause principali sia idonea a garantire la realizzazione di tale legittimo obiettivo e se essa non vada al di là di quanto necessario ai fini del suo conseguimento.

64 A tal riguardo, spetta in ultima analisi al giudice nazionale, che è il solo competente a valutare i fatti della controversia principale e ad interpretare il diritto nazionale, stabilire se ed entro quali limiti una siffatta normativa risponda a tali esigenze (v., in tal senso, sentenze 13 luglio 1989, causa 171/88, Rinner-Kühn, Racc. pag. 2743, punto 15, nonché 23 ottobre 2003, cause riunite C-4/02 e C-5/02, Schönheit e Becker, Racc. pag. I-12575, punto 82).

65 Tuttavia, la Corte, chiamata a fornire al giudice nazionale risposte utili, è competente a fornire indicazioni tratte dagli atti della causa principale come pure dalle osservazioni scritte ed orali sottopostele, idonee a mettere il giudice nazionale in grado di decidere (sentenze 20 marzo 2003, causa C-187/00, Kutz-Bauer, Racc. pag. I-2741, punto 52, nonché Schönheit et Becker, cit., punto 83).

66 In un primo momento, spetterà al giudice del rinvio verificare la sussistenza di rischi reali per la tutela della sanità pubblica.

67 A tal riguardo, non può essere escluso a priori che un eventuale abbassamento del livello qualitativo della formazione di futuri professionisti nel settore sanitario possa pregiudicare, nel tempo, il livello qualitativo dell'assistenza sanitaria fornita sul territorio interessato, atteso che il livello qualitativo dei servizi medici o paramedici su un determinato territorio dipende dalle competenze degli operatori sanitari che ivi esercitano la loro attività.

68 Non può essere nemmeno escluso che un'eventuale limitazione del numero complessivo di studenti nei corsi di formazione interessati – segnatamente al fine di garantire il livello qualitativo della formazione – sia atto a ridurre, proporzionalmente, il numero di diplomati disposti a garantire, nel tempo, la disponibilità dei servizi sanitari sul territorio interessato, il che potrebbe successivamente incidere sul livello di protezione della sanità pubblica. A tal riguardo, si deve riconoscere che una penuria di operatori sanitari porrebbe gravi problemi per la protezione della sanità pubblica e che la prevenzione di tale rischio esige la presenza di un numero sufficiente di diplomati sul territorio medesimo per esercitare una delle professioni mediche o paramediche contemplate dal decreto oggetto della causa principale.

69 Nell'ambito della valutazione di tali rischi, il giudice del rinvio dovrà prendere in considerazione, anzitutto, che il nesso tra la formazione dei futuri operatori sanitari e l'obiettivo diretto a mantenere un servizio medico-ospedaliero di qualità, equilibrato e accessibile a tutti è solamente indiretto e meno causale rispetto al nesso esistente tra l'obiettivo della sanità pubblica e l'attività degli operatori sanitari già presenti sul mercato (v. menzionate sentenze Hartlauer, punti 51-53, nonché Apothekerkammer des Saarlandes e a., punti 34-40). La valutazione di tale nesso dipenderà infatti, in particolare, da un'analisi prospettica che dovrà estrapolare muovendo da una serie di elementi aleatori e incerti, tenendo conto della futura evoluzione del settore sanitario interessato, ma parimenti dall'analisi della situazione esistente inizialmente, vale a dire attualmente.

70 Il giudice del rinvio dovrà poi tener conto, nell'ambito della valutazione concreta delle circostanze delle cause principali, del fatto che, qualora sussistano incertezze quanto all'esistenza o alla rilevanza di rischi per la tutela della sanità pubblica sul proprio territorio, lo Stato membro può adottare misure di protezione senza dover attendere che si verifichi la penuria di operatori sanitari (v., per analogia, la menzionata sentenza *Apothekerkammer des Saarlandes e a.*, cit., punto 30 e la giurisprudenza ivi richiamata). Lo stesso ragionamento vale per quanto riguarda i rischi per il livello qualitativo dell'insegnamento in tale settore.

71 Ciò premesso, spetta alle competenti autorità nazionali dimostrare l'effettiva sussistenza di tali rischi (v., per analogia, sentenza *Apothekerkammer des Saarlandes e a.*, cit., punto 39). Secondo costante giurisprudenza, spetta infatti alle dette autorità, qualora adottino un provvedimento di deroga ad un principio sancito dal diritto dell'Unione, provare, caso per caso, che tale provvedimento sia idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo invocato e non vada al di là di quanto necessario ai fini del suo conseguimento. Le giustificazioni che possono essere addotte da uno Stato membro devono essere corredate di un'analisi dell'idoneità e della proporzionalità del provvedimento adottato dallo Stato medesimo, nonché da precisi elementi che consentano avvalorarne il ragionamento (v., in tal senso, sentenze 18 marzo 2004, causa C-8/02, *Leichtle*, Racc. pag. I-2641, punto 45, e Commissione/*Austria*, cit., punto 63). Occorre che tale analisi obiettiva, circostanziata e corredata di dati numerici sia idonea a dimostrare, sulla base di dati seri, convergenti e probatori, l'effettiva esistenza di rischi per la sanità pubblica.

72 Nelle cause principali, tale analisi deve consentire, in particolare, di valutare, per quanto attiene ad ognuno dei nove corsi di formazione oggetto del decreto 16 giugno 2006, il numero massimo di studenti che può essere formato nel rispetto delle norme qualitative di formazione auspiccate. Essa deve inoltre indicare il numero di diplomati richiesto che deve essere presente nella Comunità francese per ivi esercitare una professione medica o paramedica al fine di garantire una sufficiente disponibilità dei servizi sanitari pubblici.

73 Tale analisi non può peraltro limitarsi a menzionare dati riguardanti l'uno e l'altro gruppo di studenti fondandosi, in particolare, sull'estrapolazione secondo cui, al termine dei loro studi, tutti gli studenti non residenti si stabiliranno nello Stato in cui risiedevano prima dell'inizio degli studi ai fini dell'esercizio di una delle professioni di cui trattasi nelle cause principali. Conseguentemente, tale analisi dovrà prendere in considerazione l'impatto del gruppo degli studenti non residenti sul conseguimento dell'obiettivo diretto a garantire una disponibilità di operatori sanitari nell'ambito della Comunità francese. Inoltre, essa dovrà prendere in considerazione la possibilità che studenti residenti decidano, al termine dei loro studi, di esercitare la loro professione in uno Stato diverso dal Regno del Belgio. Parimenti, essa deve tener conto della misura in cui soggetti che non abbiano studiato nella Comunità francese possano ivi stabilirsi successivamente al fine di svolgere una delle dette professioni.

74 Spetta alla autorità competenti fornire al giudice del rinvio un'analisi che risponda a tali requisiti.

75 In un secondo momento, il giudice del rinvio, qualora dovesse ritenere che sussistano rischi reali per la tutela della sanità pubblica, dovrà valutare, alla luce degli elementi forniti dalle autorità competenti, se la normativa oggetto delle cause principali possa essere considerata idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo di tutela della sanità pubblica.

76 In tale contesto, spetta al giudice medesimo valutare se una limitazione del numero di studenti non residenti sia realmente idonea ad aumentare il numero di diplomati pronti a garantire, nel tempo, la disponibilità di servizi sanitari in seno alla Comunità francese.

77 In un terzo momento, spetta al giudice del rinvio valutare se la normativa oggetto delle cause principali non vada al di là di quanto necessario ai fini del conseguimento dell'obiettivo invocato, vale a dire se non sussistano misure meno restrittive che ne garantiscano il conseguimento.

78 A tal riguardo, si deve precisare che spetta a tale giudice verificare, in particolare, se l'obiettivo di interesse generale invocato non possa essere conseguito per mezzo di misure meno restrittive volte ad incoraggiare gli studenti che compiano i loro studi nella Comunità francese a stabilirvisi, al termine dei loro studi, o volte a invitare professionisti formati al di fuori della Comunità francese a stabilirsi sul territorio di quest'ultima.

79 Parimenti, spetta al giudice del rinvio esaminare se le autorità competenti abbiano conciliato, in maniera adeguata, la realizzazione del detto obiettivo con le esigenze poste dal diritto dell'Unione e, in particolare, con la

facoltà per gli studenti provenienti da altri Stati membri di accedere agli studi di insegnamento superiore, ove tale facoltà costituisce l'essenza stessa del principio della libera circolazione degli studenti (v., in tal senso, sentenza Commissione/Austria, cit., punto 70). Le restrizioni all'accesso ai detti studi, introdotte da uno Stato membro, devono essere quindi limitate a quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti e devono consentire un accesso sufficientemente ampio per i detti studenti agli studi superiori.

80 A tal riguardo, dagli atti di causa emerge che gli studenti non residenti interessati all'istruzione superiore vengono selezionati, ai fini della loro iscrizione, mediante estrazione a sorte che, di per sé, non tiene conto delle loro conoscenze e delle loro esperienze.

81 Ciò premesso, spetta al giudice del rinvio verificare se la procedura di selezione degli studenti non residenti si limiti all'estrazione a sorte e, in tal caso, se tale modalità di selezione fondata non sulle capacità dei candidati interessati, bensì sull'alea, risulti necessaria ai fini del raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

82 Conseguentemente, la prima e la seconda questione pregiudiziale devono essere risolte nel senso che gli artt. 18 TFUE e 21 TFUE ostano ad una normativa nazionale, come quella oggetto delle cause principali, che limiti il numero di studenti non residenti che possono iscriversi per la prima volta in corsi di formazione medica e paramedica di istituti di istruzione superiore, salvo che il giudice del rinvio, in esito ad una valutazione di tutti i pertinenti elementi presentati dalle autorità competenti, non constati che tale normativa risulti giustificata con riguardo all'obiettivo della tutela della sanità pubblica.

### **Sulla terza questione**

83 Con la terza questione il giudice del rinvio chiede alla Corte di precisare, sostanzialmente, quale sia l'incidenza sulla situazione oggetto delle cause principali delle esigenze imposte agli Stati membri in forza dell'art. 13, n. 2, lett. c), del Patto.

84 Il governo belga sostiene che l'adozione del decreto 16 giugno 2006 fosse indispensabile per rispettare il diritto all'educazione della popolazione della Comunità francese, diritto all'educazione sancito dall'art. 13, n. 2, lett. c), del Patto. La disposizione interessata conterrebbe, infatti, una clausola di congelamento che vincolerebbe la Comunità medesima a mantenere un accesso ampio e democratico ad un'istruzione superiore di qualità. Orbene, in assenza di tale decreto, il mantenimento di tale accesso risulterebbe compromesso.

85 A tal riguardo, si deve tuttavia rilevare che non esiste alcuna incompatibilità tra il Patto e le esigenze eventualmente derivanti dagli artt. 18 TFUE e 21 TFUE.

86 Infatti, dal tenore dell'art. 13, n. 2, lett. c), del Patto emerge che questo persegue sostanzialmente le stesse finalità degli artt. 18 TFUE e 21 TFUE, vale a dire garantire il principio di non discriminazione nell'accesso all'istruzione superiore. Ciò è confermato dall'art. 2, n. 2, del Patto, a termini del quale gli Stati contraenti del Patto s'impegnano a garantire che i diritti in esso enunciati vengano esercitati senza alcuna discriminazione fondata, segnatamente, sull'origine nazionale.

87 Per contro, l'art. 13, n. 2, lett. c), del Patto non esige che uno Stato contraente garantisca un accesso ampio a un'istruzione superiore di qualità unicamente ai propri cittadini nazionali, né d'altronde lo autorizza in tal senso.

88 Alla luce delle suesposte considerazioni, la terza questione dev'essere risolta nel senso che le autorità competenti non possono invocare l'art. 13, n. 2, lett. c), del Patto qualora il giudice del rinvio accerti che il decreto 16 giugno 2006 non è compatibile con gli artt. 18 TFUE e 21 TFUE.

### **Sull'applicazione della sentenza nel tempo**

89 Nell'ipotesi in cui la Corte dovesse giungere alla conclusione che il diritto dell'Unione osti alla normativa nazionale oggetto delle cause principali, il governo belga chiede di limitare gli effetti nel tempo dell'emananda sentenza. Tale limitazione sarebbe necessaria in quanto il numero di relazioni giuridiche costituite in buona fede è elevato, atteso che molti studenti non residenti hanno presentato la propria candidatura ai fini della loro iscrizione, per l'anno accademico 2006-2007, per uno dei corsi di formazione contemplati dal decreto 16 giugno 2006. Rimettere in discussione tali rapporti giuridici potrebbe conseguentemente produrre gravi ripercussioni economiche tali da squilibrare il bilancio della Comunità francese in materia di insegnamento.

90 Secondo costante giurisprudenza, l'interpretazione che la Corte dà di una norma di diritto comunitario nell'esercizio della competenza attribuitale dall'art. 267 TFUE chiarisce e precisa, se necessario, il significato e la portata della norma stessa, come deve o avrebbe dovuto essere intesa ed applicata dal momento della sua entrata in vigore. Ne deriva che la norma così interpretata può e deve essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima della sentenza che statuisce sulla domanda di interpretazione, purché sussistano i presupposti per sottoporre al giudice competente una lite relativa all'applicazione della detta norma (v., in particolare, sentenze 2 febbraio 1988, causa 24/86, Blaizot, Racc. pag. 379, punto 27, nonché 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman, Racc. pag. I-4921, punto 141).

91 Solamente in via eccezionale la Corte, applicando il principio generale della certezza del diritto inerente all'ordinamento giuridico dell'Unione, può essere indotta a limitare la possibilità per gli interessati di far valere una disposizione da essa interpretata onde rimettere in discussione rapporti giuridici costituiti in buona fede. Affinché una tale limitazione possa essere disposta, è necessario che siano soddisfatti due criteri essenziali, vale a dire la buona fede degli ambienti interessati e il rischio di gravi inconvenienti (v., in particolare, sentenze 28 settembre 1994, causa C-57/93, Vroege, Racc. pag. I-4541, punto 21, nonché 10 gennaio 2006, causa C-402/03, Skov e Bilka, Racc. pag. I-199, punto 51).

92 Inoltre, secondo costante giurisprudenza, le conseguenze finanziarie che potrebbero derivare per uno Stato membro da una sentenza pronunciata in via pregiudiziale non giustificano, di per sé, la limitazione dell'efficacia nel tempo di tale sentenza (v., in particolare, sentenza 20 settembre 2001, causa C-184/99, Grzelczyk, Racc. pag. I-6193, punto 52).

93 Infatti, la Corte ha fatto ricorso a tale soluzione soltanto in presenza di circostanze ben precise, quando, da un lato, sussisteva il rischio di gravi ripercussioni economiche dovute, in particolare, all'elevato numero di rapporti giuridici costituiti in buona fede sulla base della normativa ritenuta validamente vigente e quando, dall'altro, risultava che i singoli e le autorità nazionali erano stati indotti ad un comportamento non conforme alla normativa dell'Unione in ragione di un'obiettivo e rilevante incertezza circa la portata delle disposizioni dell'Unione, incertezza alla quale avevano eventualmente contribuito gli stessi comportamenti tenuti da altri Stati membri o dalla Commissione (v. sentenza Grzelczyk, cit., punto 53).

94 Nelle cause principali, si deve rilevare che il governo belga non ha presentato alla Corte alcun elemento concreto che consenta di affermare che gli autori del decreto 16 giugno 2006 sarebbero stati indotti ad un comportamento eventualmente non conforme al diritto dell'Unione alla luce di un'incertezza obiettiva e rilevante circa la portata del diritto medesimo.

95 Parimenti, il detto governo non ha minimamente avvalorato, mediante elementi concreti, la propria tesi secondo cui la presente sentenza rischierebbe, nel caso in cui la sua efficacia non fosse limitata nel tempo, di produrre gravi conseguenze finanziarie.

96 Ciò premesso, non vi è motivo per limitare nel tempo l'efficacia della presente sentenza.

### **Sulle spese**

97 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.



Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

**1) Gli artt. 18 TFUE e 21 TFUE ostano ad una normativa nazionale, come quella oggetto delle cause principali, che limiti il numero di studenti non considerati residenti in Belgio che possono iscriversi per la prima volta in corsi di formazione medica e paramedica di istituti di istruzione superiore, salvo che il giudice del rinvio, in esito ad una valutazione di tutti i pertinenti elementi presentati dalle autorità competenti, non constati che tale normativa risulti giustificata con riguardo all'obiettivo della tutela della sanità pubblica.**

**2) Le autorità competenti non possono invocare l'art. 13, n. 2, lett. c), del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966, qualora il giudice del rinvio accerti che il decreto della Comunità francese 16 giugno 2006, che regola il numero di studenti in taluni corsi del primo ciclo di istruzione superiore, non è compatibile con gli artt. 18 TFUE e 21 TFUE.**

Firme

---

\* Lingua processuale: il francese.

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

20 maggio 2010 (\*)

«Libera prestazione dei servizi – Cittadinanza dell'Unione – Artt. 18 CE e 49 CE – Normativa nazionale in materia di imposte sui redditi – Diritto alla detrazione dall'imposta lorda a concorrenza di una percentuale fissa della totalità delle spese di istruzione – Corso universitario svolto in un altro Stato membro – Imposizione di un limite quantitativo – Detrazione entro il tetto massimo fissato per le tasse e i contributi versati per prestazioni analoghe fornite da università pubbliche nazionali – Imposizione di un limite territoriale – Detrazione entro il tetto massimo fissato per le tasse e i contributi versati per prestazioni analoghe fornite dall'università pubblica nazionale più vicina al domicilio fiscale del contribuente»

Nel procedimento C-56/09,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dalla Commissione tributaria provinciale di Roma con decisione 14 gennaio 2009, pervenuta in cancelleria il 9 febbraio 2009, nella causa

**Emiliano Zanotti**

contro

**Agenzia delle Entrate – Ufficio Roma 2,**

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. J.N. Cunha Rodrigues, presidente di sezione, dai sigg. A. Rosas, U. Löhmus, A. Ó Caoimh (relatore) e A. Arabadjiev, giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott

cancelliere: sig.ra R. Şereş, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 4 febbraio 2010,

considerate le osservazioni presentate:

- per il sig. E. Zanotti, dagli avv.ti C. Romano e E. Zanotti;
- per il governo italiano, dalla sig.ra G. Palmieri, in qualità di agente, assistita dal sig. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato;
- per la Commissione europea, dai sigg. A. Aresu e R. Lyal, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli artt. 49 CE e 18 CE relativi, rispettivamente, alla libera prestazione dei servizi e alla cittadinanza dell'Unione.

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra il sig. Zanotti e l'Agenzia delle Entrate – Ufficio Roma 2 (in prosieguo: l'«Agenzia») con riguardo alla detrazione dall'imposta lorda sul reddito imponibile delle spese sostenute per la frequenza di un corso universitario tenuto in un altro Stato membro.

### Contesto normativo nazionale

3 Ai sensi dell'art. 15, n. 1, lett. e), del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, relativo all'approvazione del testo unico delle imposte sui redditi (in prosieguo: il «TUIR»):

«Dall'imposta lorda si detrae un importo pari al 19 per cento dei seguenti oneri sostenuti dal contribuente, se non deducibili nella determinazione dei singoli redditi che concorrono a formare il reddito complessivo:

(...)

e) le spese per frequenza di corsi di istruzione secondaria e universitaria, in misura non superiore a quella stabilita per le tasse e i contributi degli istituti statali».

4 Dalle osservazioni presentate alla Corte risulta che il Ministero delle Finanze ha adottato circolari che indicano il modo in cui le disposizioni del TUIR devono essere interpretate e attuate.

5 Il punto 1.5.1 della circolare del Ministero delle Finanze 12 maggio 2000, n. 95 (in prosieguo: la «circolare n. 95/2000»), prevede che le spese per la frequenza presso istituti o università private o straniere sono detraibili in misura non superiore a quella stabilita per tasse e contributi versati per le analoghe prestazioni rese da istituti statali italiani. Ai fini della detrazione delle spese per frequenza all'estero di corsi universitari occorre fare riferimento alle corrispondenti spese previste per la frequenza di corsi analoghi tenuti presso l'università statale italiana più vicina al domicilio fiscale del contribuente.

6 La circolare del Ministero delle Finanze 23 maggio 1987, n. 11 (in prosieguo: la «circolare n. 11/1987»), prevede, ai fini della detrazione degli oneri versati dagli studenti iscritti presso università private in Italia, l'assimilazione dei corsi di «laurea» tenuti in tali università ai corsi, identici o simili, tenuti nell'università pubblica italiana esistente nella medesima città dell'università privata, o sita in una città della stessa regione.

### Causa principale e questione pregiudiziale

7 Nell'anno accademico 2003/2004, il ricorrente nella causa principale, avvocato tributarista residente in Roma, frequentava un master in diritto tributario internazionale presso l'International Tax Center (in prosieguo: l'«ITC») di Leida (Paesi Bassi).

8 Nella sua dichiarazione dei redditi relativa al 2003, il ricorrente, conformemente all'art. 15, n. 1, lett. e), del TUIR, detraeva dall'imposta lorda un importo pari al 19% delle spese sostenute per la frequenza del precitato master a titolo di oneri deducibili per spese di istruzione universitaria. Queste ultime spese venivano quantificate in EUR 12 000.

9 Dalla decisione di rinvio risulta che l'Agenzia rifiutava di tener conto, ai fini della detrazione, delle spese di istruzione per il corso di specializzazione frequentato dal sig. Zanotti nei Paesi Bassi e escludeva anche completamente la detraibilità, senza fornire alcuna giustificazione adeguata, in particolare, quanto alle ragioni per cui

l'importo detraibile non poteva essere determinato con riferimento a quello eventualmente richiesto da un istituto di insegnamento nazionale analogo, come previsto dalla normativa nazionale.

10 Risulta ugualmente dalla decisione di rinvio che, l'8 agosto 2007, veniva notificata al ricorrente nella causa principale una cartella di pagamento per la somma di EUR 2.621,84, relativa alla liquidazione della dichiarazione riguardante l'anno di imposizione 2003.

11 Il 14 dicembre 2007, questi impugnava detta cartella dinanzi alla Commissione tributaria provinciale di Roma, contestando il mancato riconoscimento della detrazione in causa e facendo valere l'incompatibilità col diritto comunitario dei limiti alla detrazione previsti dalla normativa italiana.

12 In tale contesto, la Commissione tributaria provinciale di Roma decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se i principi generali del Trattato e del diritto comune europeo relativi alla effettività e pienezza della tutela giurisdizionale, nonché alla uniformità di trattamento ed alla libertà di circolazione, ostino all'applicazione dell'art. 15, [n. 1, lett. e),] del [TUIR] e del punto 1.5.1 della Circolare [n. 95/2000], e se sia in contrasto con la normativa comunitaria la limitazione che ne consegue, del riconoscimento degli oneri di cui alla citata norma».

### **Sulla ricevibilità del ricorso**

13 Senza per questo sollevare formalmente un'eccezione d'irricevibilità, il governo italiano ritiene che la questione pregiudiziale manchi di rilevanza per la soluzione della controversia davanti al giudice nazionale. Contrariamente a quanto affermato dal giudice del rinvio, l'amministrazione finanziaria italiana non avrebbe escluso in toto la detraibilità dei costi sostenuti dal ricorrente nella causa principale per il corso di istruzione tenuto all'estero, ma avrebbe solo ridotto l'importo detraibile riferendosi ai limiti quantitativi e territoriali applicabili ai sensi della normativa italiana. In tale contesto, nell'ambito della controversia principale, il giudice nazionale dovrebbe solo stabilire se la valutazione compiuta dall'amministrazione finanziaria circa l'individuazione del corso similare in relazione al quale calcolare l'entità del rimborso e l'individuazione del relativo corso fosse esatta e congrua.

14 Tale obiezione non può essere accolta.

15 Secondo costante giurisprudenza, le questioni relative all'interpretazione del diritto comunitario sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che egli individua sotto la propria responsabilità, del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto della Corte di decidere su una domanda proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto comunitario richiesta non ha alcun rapporto con l'effettività o l'oggetto della causa principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (sentenza 7 giugno 2007, cause riunite da C-222/05 a C-225/05, van der Weerd e a., Racc. pag. I-4233, punto 22 e la giurisprudenza citata).

16 Nel caso di specie, nonostante l'assenza di chiarezza della decisione di rinvio quanto alla questione se la detrazione dall'imposta lorda richiesta sia stata rifiutata o semplicemente ridotta, non risulta in modo manifesto che l'interpretazione del diritto comunitario richiesta non abbia alcun rapporto con l'effettività o l'oggetto della causa principale.

17 Infatti, dagli atti di causa risulta che il ricorrente nella causa principale mette in discussione sia il diniego della detrazione dall'imposta lorda delle spese di insegnamento sostenute presso un istituto privato situato in un altro Stato membro, fondandosi, segnatamente, sull'assenza di un corso di specializzazione che presenti caratteristiche comparabili in Italia, sia la limitazione della detrazione fiscale alla quale ritiene di aver diritto in forza dell'imposizione di limiti quantitativi e territoriali che varierebbero a seconda che il corso di insegnamento di cui è causa sia offerto da un istituto privato situato in Italia o da un istituto in un altro Stato membro.

18 La questione pregiudiziale viene sollevata al fine di chiarire se una normativa nazionale come il TUIR, come interpretata e applicata dalle autorità nazionali competenti, sia conforme alle disposizioni del diritto comunitario. Nel contesto della controversia principale essa non è manifestamente irrilevante.

19 Il governo italiano ritiene parimenti che la decisione di rinvio non sia chiara quanto alle disposizioni di diritto comunitario in questione. Non sarebbe possibile, sulla base degli atti di causa nazionali e di tale decisione, rilevare alcun elemento che consenta di individuare un collegamento tra la situazione del ricorrente nella causa principale e l'esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi.

20 Tale obiezione dev'essere parimenti respinta.

21 Come afferma il ricorrente nella causa principale, dalla decisione di rinvio risulta chiaramente che il giudice nazionale intende chiarire se il diritto di libera circolazione dei cittadini dell'Unione e la libera prestazione dei servizi, sanciti, rispettivamente, dagli artt. 18 CE e 49 CE, ostino ad una normativa nazionale che neghi la detrazione dall'imposta lorda delle spese per la frequenza di corsi universitari in un altro Stato membro o, in ogni caso, limiti tali spese a quelle corrispondenti previste per la frequenza di corsi analoghi tenuti presso l'università pubblica più vicina al domicilio fiscale del contribuente.

22 Da quanto precede deriva che la questione pregiudiziale è ricevibile.

### **Sulla questione pregiudiziale**

23 Con la sua questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli artt. 18 CE e 49 CE debbano essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale, come interpretata e applicata dalle autorità nazionali competenti, che esclude la detrazione dall'imposta lorda delle spese per la frequenza di corsi universitari in un altro Stato membro, mentre tali spese sono detraibili nell'ipotesi di corsi universitari tenuti in istituti stabiliti in tale Stato membro, o che consente la detrazione delle spese per la frequenza di tali corsi, ma entro il tetto massimo fissato per le spese corrispondenti previste per la frequenza di corsi analoghi tenuti nell'università pubblica nazionale più vicina al domicilio fiscale del contribuente.

#### *Osservazioni preliminari sulle disposizioni del diritto dell'Unione applicabili*

24 In limine, occorre ricordare che l'art. 18 CE, che sancisce in generale il diritto, per ogni cittadino dell'Unione, di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, trova specifica espressione nelle disposizioni che garantiscono la libera prestazione dei servizi. Pertanto, se la causa principale rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 49 CE, non sarà necessario che la Corte si pronunci sull'interpretazione dell'art. 18 CE (v., in particolare, sentenze 6 febbraio 2003, causa C-92701, Stylianakis, Racc. pag. I-1291, punto 18, nonché 11 settembre 2007, causa C-76705, Schwarz e Gootjes-Schwarz, Racc. pag. I-6849, punto 34).

25 Occorre quindi pronunciarsi sull'art. 18, n. 1, CE solo nei limiti in cui la causa principale non rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 49 CE.

26 A questo proposito si deve anzitutto ricordare che, se l'art. 50, terzo comma, CE cita soltanto la libera prestazione dei servizi attiva, nell'ambito della quale il prestatore si sposta verso il destinatario dei servizi, emerge da una giurisprudenza consolidata che la libera prestazione dei servizi comprende la libertà dei destinatari di servizi di recarsi in un altro Stato membro nel quale è stabilito il prestatore per fruirvi di detti servizi (v. sentenza 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone, Racc. pag. 377, punti 10 e 16).

27 Nella causa principale si discute del trattamento fiscale, nello Stato membro di residenza del destinatario dei servizi, delle spese di istruzione sostenute in un istituto universitario situato in un altro Stato membro.

28 Si deve dunque verificare se i corsi impartiti da un istituto universitario come l'ITC costituiscano, in conformità all'art. 50, primo comma, CE, «prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione».

29 Secondo le osservazioni della Commissione europea, sostenute dal ricorrente nella causa principale, l'ITC è un organismo privato operante in collaborazione con l'Università pubblica di Leida. Il governo italiano deduce, per contro, che dagli atti di causa non risulta chiaramente il carattere privato o pubblico di detto istituto.

30 È stato già affermato che, a norma dell'art. 50, n. 1, CE, la caratteristica essenziale della retribuzione va ravvisata nella circostanza che essa costituisce il corrispettivo economico della prestazione considerata (v., in particolare, sentenze 27 settembre 1988, causa 263/86, Humbel e Edel, Racc. pag. I-5365, punto 17; 12 luglio 2001, causa C-157/99, Smits e Peerbooms, Racc. pag. I-5473, punto 58, nonché Schwarz e Gootjes-Schwarz, cit., punto 38).

31 La Corte ha perciò escluso dalla nozione di «servizi», ai sensi dell'art. 50 CE, l'insegnamento impartito da taluni istituti che facevano parte di un sistema pubblico di istruzione e che erano interamente o principalmente finanziati da fondi pubblici. La Corte ha precisato che, istituendo e mantenendo un tale sistema di istruzione pubblica, finanziato in generale dal bilancio pubblico e non dagli alunni o dai loro genitori, lo Stato non intendeva svolgere attività lucrative, bensì assolveva i propri compiti in campo sociale, culturale ed educativo nei confronti dei propri cittadini (v., in tal senso, sentenza Humbel e Edel, cit., punti 17 e 18, nonché 7 dicembre 1993, causa C-109/92, Wirth, Racc. pag. I-6447, punti 15 e 16).

32 Per contro, la Corte ha dichiarato che i corsi impartiti da istituti scolastici finanziati essenzialmente da fondi privati, in particolare dagli alunni o dai loro genitori, costituiscono «servizi» ai sensi dell'art. 50 CE; lo scopo perseguito da tali istituti consiste, infatti, nell'offrire una prestazione in cambio di un corrispettivo (citate sentenze Wirth, punto 17, nonché Schwarz e Gootjes-Schwarz, punto 40).

33 Pertanto, corsi finanziati, essenzialmente, da soggetti che intendano conseguire una formazione ovvero una specializzazione professionale devono essere considerati, in linea di principio, servizi ai sensi dell'art. 50 CE.

34 Spetta al giudice nazionale valutare i fatti e, segnatamente, i termini e le condizioni del corso di specializzazione seguito dal ricorrente nella causa principale.

35 Ne consegue che l'art. 49 CE è applicabile a fatti come quelli di cui alla causa principale qualora il contribuente di uno Stato membro frequenti un istituto universitario in un altro Stato membro che può essere considerato nel senso che fornisce prestazioni di servizi retribuite, ossia che è finanziato essenzialmente da fondi privati, cosa che spetta al giudice nazionale verificare.

#### *Sull'esistenza di un ostacolo alla libera prestazione dei servizi*

36 Secondo la decisione di rinvio, l'Agenzia ha rifiutato di prendere in considerazione le spese di istruzione per il corso di specializzazione frequentato dal sig. Zanotti nei Paesi Bassi, senza fornire alcuna giustificazione adeguata al riguardo.

37 Da parte sua, il sig. Zanotti fa valere che, all'epoca dei fatti di causa, il master frequentato all'ITC non poteva essere conseguito in Italia presso alcun istituto, pubblico o privato. In mancanza di corsi di perfezionamento sostanzialmente equivalenti per contenuti e capacità formative, organizzati da università italiane, il ricorrente sostiene che, ai sensi della normativa italiana applicabile, le spese di frequenza di corsi universitari o post-universitari tenuti all'estero non sarebbero affatto detraibili.

38 Per contro, secondo le osservazioni presentate alla Corte dal governo italiano, al ricorrente nella causa principale non è stata rifiutata la detrazione prevista dal TUIR, ma l'importo della detrazione è stato semplicemente rettificato, passando da EUR 2 481 a EUR 676. Del pari, la Commissione fa valere che la normativa fiscale italiana, interpretata e applicata alla luce delle circolari nn. 95/2000 e 11/1987, non esclude la detraibilità delle spese di istruzione, ma prevede l'applicazione di limiti quantitativi e territoriali per il calcolo dell'importo delle spese detraibili.

39 Spetta al giudice nazionale accertare se la normativa fiscale italiana, come interpretata e applicata dalle autorità competenti, porti al diniego della detrazione dall'imposta lorda richiesta dal ricorrente nella causa principale per le spese di istruzione universitaria sostenute in un altro Stato membro o porti alla riduzione delle spese detraibili conformemente ai suddetti limiti.

40 Nell'ipotesi in cui una detrazione sia negata al contribuente che abbia frequentato un istituto privato situato in un altro Stato membro, si deve rilevare che una normativa nazionale che escluda, in termini generali, il diritto di detrarre dall'imposta lorda le spese per la frequenza di corsi di istruzione universitaria offerti in un altro Stato membro, mentre tale possibilità sussiste quanto alle spese per la frequenza di corsi di istruzione universitaria offerti in tale Stato membro, comporterebbe, per i contribuenti che frequentino istituti universitari all'estero, un onere fiscale più gravoso.

41 Una tale normativa produrrebbe l'effetto di dissuadere i contribuenti residenti in Italia dal frequentare corsi d'istruzione universitaria negli istituti stabiliti in un altro Stato membro. Peraltro, tale normativa osterebbe anche all'offerta di formazione proveniente da istituti di insegnamento privati stabiliti in altri Stati membri e destinata ai contribuenti residenti in Italia (v., in tal senso, sentenze Schwarz e Gootjes-Schwarz, cit., punto 66, nonché 11 settembre 2007, causa C-318/05, Commissione/Germania, Racc. pag. I-6957, punto 40).

42 Una tale normativa costituirebbe un ostacolo alla libera prestazione dei servizi garantita dall'art. 49 CE. Questo articolo si oppone, infatti, all'applicazione di qualsiasi normativa nazionale che abbia l'effetto di rendere la prestazione di servizi tra Stati membri più difficile della prestazione di servizi puramente interna ad uno Stato membro (v., segnatamente, citate sentenze Smits e Peerbooms, punto 61, nonché Schwarz e Gootjes-Schwarz, punto 67 e la giurisprudenza citata).

43 Un ostacolo di tal genere può essere giustificato, riguardo al diritto comunitario, solo se basato su considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate e adeguatamente commisurato allo scopo legittimamente perseguito dall'ordinamento nazionale.

44 Al riguardo, deve rilevarsi che nel caso di specie non è stata dedotta alcuna giustificazione.

45 Nell'ipotesi in cui una detrazione dall'imposta lorda delle spese per i corsi di istruzione universitaria offerti in un altro Stato membro fosse stata ammessa, pur se assoggettata a limiti quantitativi e territoriali, si deve ricordare che dall'art. 15, n. 1, lett. e), del TUIR risulta che è prevista una detrazione dall'imposta lorda di un importo pari al 19% delle spese sostenute per la frequenza di corsi di istruzione secondaria e universitaria, in misura non superiore al tetto massimo stabilito per le tasse e i contributi degli istituti statali.

46 Mentre le spese per la frequenza di corsi di istruzione in un altro Stato membro sono detraibili entro il tetto massimo fissato per le tasse e i contributi versati per la frequenza di corsi analoghi tenuti dall'università pubblica italiana più vicina al domicilio fiscale del contribuente, le spese sostenute in un istituto privato in Italia sono detraibili entro il tetto massimo fissato per le tasse e i contributi versati per la frequenza dell'università pubblica italiana nella medesima città o, in mancanza, nella stessa regione in cui è sito detto istituto privato.

47 Secondo le osservazioni scritte della Commissione, tali limiti quantitativi e territoriali risultano dall'art. 15, n. 1, lett. e), del TUIR, come interpretato e applicato dalle autorità fiscali competenti alla luce delle circolari nn. 95/2000 e 11/1987.

48 All'udienza, il valore e l'applicabilità di tali circolari sono state messe in discussione dal ricorrente nella causa principale, che ha dedotto che esse erano prive di forza cogente e che, in ogni caso, la circolare n. 11/1987 riguardava una disposizione del TUIR diversa dall'art. 15, n. 1, lett. e), e non era applicabile all'epoca dei fatti di cui alla causa principale.

49 Tuttavia, indipendentemente dal valore cogente di tali circolari e dalla loro applicabilità nella causa principale – la cui verifica spetta al giudice del rinvio e non alla Corte –, tutte le parti dinanzi alla Corte hanno riconosciuto che, ai fini dell'applicazione dell'art. 15, n. 1, lett. e), del TUIR e del calcolo dell'importo delle spese detraibili, le autorità competenti italiane applicano i suddetti limiti quantitativi e territoriali.

50 Secondo il ricorrente nella causa principale, tali limiti colpiscono più pesantemente coloro che optano per un corso in un altro Stato membro rispetto a chi scelga un corso in Italia.

51 Tuttavia, alla luce delle considerazioni enunciate al punto 49, risulta che, da una parte, il limite quantitativo in causa trova applicazione sia agli istituti privati situati in Italia sia a quelli situati in altri Stati membri.

52 D'altra parte, per quanto riguarda il limite territoriale, come risulta dal punto 46 della presente sentenza, se un contribuente italiano frequenta un corso di istruzione universitaria in un altro Stato membro, le sue spese sono detraibili entro il tetto massimo fissato per le tasse e i contributi dell'università pubblica italiana più vicina al suo domicilio fiscale in Italia che offre corsi analoghi, mentre, se lo stesso contribuente frequenta un corso analogo tenuto da un istituto universitario privato in Italia, il tetto massimo è fissato in funzione delle tasse e dei contributi dell'università pubblica italiana della medesima città o, in mancanza, della regione in cui è sito detto istituto privato.

53 Dall'assunto che tale presentazione delle condizioni di applicazione dell'art. 15, n. 1, lett. e), del TUIR sia corretta, consegue che, contrariamente a quanto deduce il ricorrente nella causa principale, il contribuente che decide di frequentare un istituto universitario privato in Italia non ha a sua disposizione, come punto di riferimento per la determinazione del limite alla detrazione delle spese detraibili, la vasta gamma di istituti universitari pubblici nell'intero territorio nazionale, mentre i contribuenti che optano per un corso all'estero sarebbero vincolati, al contrario, dal limite rappresentato dal costo del corso similare reso dall'istituto pubblico più vicino al proprio domicilio fiscale.

54 La Corte ha già affermato che, onde evitare un aggravio finanziario eccessivo, uno Stato membro può limitare l'importo deducibile a titolo di spese d'istruzione ad un importo determinato, corrispondente all'abbattimento fiscale concesso da detto Stato membro, tenuto conto di taluni valori ad esso propri, per la frequenza di istituti di istruzione situati nel proprio territorio (v. sentenza Schwarz e Gootjes-Schwarz, cit., punto 80).

55 Nel caso di specie, in risposta ai quesiti posti dalla Corte, è stato chiarito dal ricorrente, dal governo italiano e dalla Commissione che le tasse e i contributi versati alle università pubbliche italiane possono variare da un'università all'altra in funzione delle tasse regionali applicabili nonché del fatto che il consiglio di amministrazione di ogni università pubblica fissa autonomamente i contributi relativi alla frequenza dei corsi.

56 Ciò nondimeno, tale variazione incide non solo sulla fissazione del limite applicabile alle spese detraibili da un contribuente che frequenta un istituto privato in un altro Stato membro, ma anche sulla fissazione del limite applicabile alle spese detraibili da un contribuente che segue corsi forniti da un istituto privato in Italia.

57 Una normativa nazionale che presenti siffatte differenze, che incidono sia sui contribuenti che frequentano corsi di istruzione in Italia sia su quelli che esercitano il loro diritto alla libera circolazione per frequentare tali corsi in altri Stati membri e risultano dagli elementi indicati al precedente punto 55, non costituisce una restrizione alla libera prestazione di servizi ai sensi dell'art. 49 CE.

58 Infatti, la detrazione delle spese di istruzione sostenute dal contribuente non è assoggettata a un regime fiscale diverso a seconda che il corso di istruzione frequentato si svolga in altri Stati membri o nello Stato membro interessato. Nel caso di specie, il ricorrente, frequentando un corso di insegnamento tenuto in un istituto universitario situato in un altro Stato membro, non si trovava necessariamente, quanto alla detrazione fiscale controversa, in una situazione sfavorevole rispetto a quella in cui si sarebbe trovato se avesse frequentato un'università privata situata in Italia. Infatti, a seconda dell'università privata che egli avrebbe scelto in Italia, l'importo delle spese detraibili sarebbe stato più o meno elevato rispetto a quello calcolato con riferimento alle spese previste per la frequenza dell'università pubblica italiana più vicina al suo domicilio fiscale, vale a dire il punto di riferimento applicato per il corso di istruzione tenuto in altri Stati membri.

59 Tali punti di riferimento sono volti alla determinazione dell'importo delle spese d'istruzione sostenute presso un istituto privato situato in Italia o in un altro Stato membro che il contribuente è autorizzato a detrarre.

60 Come la Commissione ha fatto valere, il punto di riferimento fissato per gli istituti privati situati in Italia non è di alcuna utilità nell'ipotesi di un istituto privato situato in un altro Stato membro.

61 Anche se, per tutti gli istituti privati, situati o meno nello Stato membro interessato, si fosse deciso di adottare, come unico punto di riferimento, nel calcolo delle spese detraibili, le spese previste per la frequenza di corsi analoghi tenuti nell'università pubblica italiana più vicina al domicilio fiscale del contribuente, l'importo delle spese detraibili di un contribuente come il ricorrente nella causa principale che ha frequentato un istituto universitario all'estero, tuttavia, permarrrebbe invariato.



62 Ciò premesso, non è possibile discernere, dal punto di vista del regime fiscale istituito dall'art. 15, n. 1, lett. e), del TUIR, un elemento tale da dissuadere i contribuenti residenti in Italia dal frequentare corsi di istruzione universitaria in istituti situati in un altro Stato membro.

63 Tale conclusione non è rimessa in discussione dalla Commissione che, al termine dell'udienza, ha ritenuto che il miglior modo di rispettare le esigenze del diritto comunitario consistesse nel prendere come punto di riferimento i contributi e le tasse versati all'università pubblica italiana che offra il corso del livello più elevato comparabile a quello seguito dal contribuente in un altro Stato membro.

64 Infatti, in assenza di misure di armonizzazione, spetta agli Stati membri, nell'esercizio delle loro competenze, fissare i criteri relativi al calcolo delle spese di istruzione universitaria detraibili, purché le relative norme siano conformi alle disposizioni del Trattato CE e, segnatamente, in un caso come quello di cui alla causa principale, non dissuadano i contribuenti residenti in Italia dal frequentare corsi di istruzione universitaria offerti da istituti situati in altri Stati membri.

65 In ogni caso, la normativa italiana, come interpretata e applicata dalle autorità competenti, nella parte in cui impone un tetto massimo alle spese detraibili entro i suddetti limiti quantitativi e territoriali, non costituisce, per le ragioni esposte ai precedenti punti 51-62, un ostacolo all'art. 49 CE, sicché non viene in discussione il criterio alternativo proposto dalla Commissione come più adeguato.

66 Alla luce delle suesposte considerazioni, l'art. 49 CE dev'essere interpretato nel senso che:

– osta ad una normativa nazionale che preveda la possibilità, per i contribuenti, di detrarre dall'imposta lorda le spese per i corsi di istruzione universitaria tenuti da istituti universitari situati nel territorio di tale Stato membro, ma che escluda in termini generali tale possibilità con riguardo alle spese di istruzione universitaria sostenute in un istituto universitario privato situato in un altro Stato membro;

– non osta ad una normativa nazionale che preveda la possibilità, per i contribuenti, di detrarre dall'imposta lorda le spese per i corsi di istruzione universitaria sostenuti in un istituto universitario privato situato in un altro Stato membro nel limite del tetto fissato per le spese corrispondenti previste per la frequenza di corsi analoghi tenuti presso l'università pubblica nazionale più vicina al domicilio fiscale del contribuente.

#### *Sull'esistenza di un ostacolo alla cittadinanza dell'Unione*

67 Come risulta dai precedenti punti 24-35, in quanto il giudice del rinvio potrebbe concludere nel senso dell'inapplicabilità dell'art. 49 CE ai fatti di cui alla causa principale, occorre parimenti esaminare una normativa come quella oggetto della causa principale alla luce dell'art. 18 CE.

68 Lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri, che consente a chi tra di essi si trovi nella medesima situazione di ottenere, nell'ambito di applicazione ratione materiae del Trattato, indipendentemente dalla cittadinanza e fatte salve le eccezioni a tal riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico (v., segnatamente, sentenze 20 settembre 2001, causa C-184/99, Grzelczyk, Racc. pag. I-6193, punto 31, nonché Schwarz e Gootjes-Schwarz, cit., punto 86).

69 Tra le situazioni che rientrano nel campo di applicazione del diritto comunitario figurano quelle riguardanti l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato, in particolare della libertà di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri, quale conferita dall'art. 18 CE (v., segnatamente, citate sentenze Grzelczyk, punto 33, nonché Schwarz e Gootjes-Schwarz, punto 87).

70 Poiché un cittadino dell'Unione ha diritto al riconoscimento, in tutti gli Stati membri, del medesimo trattamento giuridico accordato ai cittadini di tali Stati membri che si trovino nella medesima situazione, sarebbe incompatibile con il diritto alla libera circolazione che gli si possa applicare, nello Stato membro di cui è cittadino, un trattamento meno favorevole di quello di cui beneficerebbe se non avesse usufruito delle facilitazioni concesse dal Trattato in materia di circolazione (sentenze 11 luglio 2002, causa C-224/98, D'Hoop, Racc. pag. I-6191, punto 30, nonché Schwarz e Gootjes-Schwarz, punto 88).

71 Tali facilitazioni non potrebbero infatti dispiegare pienamente i propri effetti se un cittadino di uno Stato membro potesse essere dissuaso dal farne uso da ostacoli posti al suo soggiorno nello Stato membro ospitante da una normativa del proprio Stato d'origine che lo penalizzasse per il solo fatto che egli ne abbia usufruito (sentenza Schwarz e Gootjes-Schwarz, cit., punto 89 e giurisprudenza citata).

72 Il ricorrente nella causa principale, con la frequenza di un istituto universitario situato in un altro Stato membro, ha fatto uso del suo diritto alla libera circolazione.

73 Nell'ipotesi di una normativa nazionale interpretata e applicata dalle autorità fiscali competenti in modo da escludere in termini generali la detraibilità fiscale prevista per le spese di istruzione universitaria argomentando che tali spese sono sostenute in un istituto universitario situato in un altro Stato membro, mentre tale possibilità sussiste quanto alle spese per la frequenza di corsi di istruzione universitaria offerti in tale Stato membro, detta normativa svantaggerebbe i contribuenti per il solo fatto che essi hanno esercitato la loro libertà di circolazione recandosi in un altro Stato membro per frequentarvi un corso di istruzione universitaria.

74 Una siffatta esclusione costituirebbe un ostacolo alle libertà riconosciute dall'art. 18, n. 1, CE a tutti i cittadini dell'Unione.

75 L'esclusione del diritto alla detrazione delle spese per la frequenza di corsi di istruzione universitaria offerti da istituti situati in altri Stati membri non può giustificarsi per il solo fatto che prestazioni analoghe non sono fornite da università pubbliche italiane.

76 Nel caso di specie, non è stata dedotta alcuna giustificazione quanto all'asserita esclusione del diritto alla detrazione alla quale fa riferimento la decisione di rinvio. Se è pur vero che gli Stati membri possono fissare criteri oggettivi, sulla base di principi propri di ogni Stato membro che consentano di determinare quali tipi di spese di istruzione diano diritto a una detrazione fiscale, una siffatta esclusione generale del diritto alla detrazione per il solo fatto che il corso di istruzione è offerto in un altro Stato membro e/o non trova un equivalente nello Stato membro di residenza del contribuente è incompatibile con l'art. 18 CE.

77 Quanto all'imposizione dei limiti quantitativi e territoriali menzionati ai precedenti punti 46 e 47 nel calcolo delle spese di istruzione detraibili, deve rilevarsi che, per le medesime ragioni già esposte ai precedenti punti 51-62 riguardo alla libera prestazione dei servizi, tali limiti non costituiscono ostacoli alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione incompatibili con l'art. 18 CE.

78 Alla luce delle suesposte considerazioni, l'art. 18 CE dev'essere interpretato nel senso che:

– osta ad una normativa nazionale che preveda la possibilità, per i contribuenti, di detrarre dall'imposta lorda le spese per i corsi di istruzione universitaria tenuti da istituti universitari situati nel territorio di tale Stato membro, ma che escluda in termini generali tale possibilità con riguardo alle spese di istruzione universitaria sostenute in un istituto universitario situato in un altro Stato membro;

– non osta ad una normativa nazionale che preveda la possibilità, per i contribuenti, di detrarre dall'imposta lorda le spese per i corsi di istruzione universitaria sostenuti in un istituto universitario situato in un altro Stato membro nel limite del tetto fissato per le spese corrispondenti previste per la frequenza di corsi analoghi tenuti presso l'università pubblica nazionale più vicina al domicilio fiscale del contribuente.

### **Sulle spese**

79 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

**1) L'art. 49 CE dev'essere interpretato nel senso che:**

- osta ad una normativa nazionale che preveda la possibilità, per i contribuenti, di detrarre dall'imposta lorda le spese per i corsi di istruzione universitaria tenuti da istituti universitari situati nel territorio di tale Stato membro, ma che escluda in termini generali tale possibilità con riguardo alle spese di istruzione universitaria sostenute in un istituto universitario privato situato in un altro Stato membro;
  
- non osta ad una normativa nazionale che preveda la possibilità, per i contribuenti, di detrarre dall'imposta lorda le spese per i corsi di istruzione universitaria sostenuti in un istituto universitario privato situato in un altro Stato membro nel limite del tetto fissato per le spese corrispondenti previste per la frequenza di corsi analoghi tenuti presso l'università pubblica nazionale più vicina al domicilio fiscale del contribuente.

**2) L'art. 18 CE dev'essere interpretato nel senso che:**

- osta ad una normativa nazionale che preveda la possibilità, per i contribuenti, di detrarre dall'imposta lorda le spese per i corsi di istruzione universitaria tenuti da istituti universitari situati nel territorio di tale Stato membro, ma che escluda in termini generali tale possibilità con riguardo alle spese di istruzione universitaria sostenute in un istituto universitario situato in un altro Stato membro;
  
- non osta ad una normativa nazionale che preveda la possibilità, per i contribuenti, di detrarre dall'imposta lorda le spese per i corsi di istruzione universitaria sostenuti in un istituto universitario situato in un altro Stato membro nel limite del tetto fissato per le spese corrispondenti previste per la frequenza di corsi analoghi tenuti presso l'università pubblica nazionale più vicina al domicilio fiscale del contribuente.

Firme

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

7 ottobre 2010 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Libera circolazione delle persone – Direttiva 2004/38/CE – Art. 16 – Diritto di soggiorno permanente – Applicazione nel tempo – Periodi precedenti alla scadenza del termine di trasposizione»

Nel procedimento C-162/09,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dalla Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Regno Unito), con decisione 10 marzo 2009, pervenuta in cancelleria l'8 maggio 2009, nella causa

**Secretary of State for Work and Pensions**

contro

**Taous Lassal,**

con l'intervento di:

**The Child Poverty Action Group,**

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts, presidente di sezione, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta (relatore), dai sigg. G. Arestis, J. Malenovský e T. von Danwitz, giudici,

avvocato generale: sig.ra V. Trstenjak

cancelliere: sig. N.anchev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 17 marzo 2010,

considerate le osservazioni presentate:

– per The Child Poverty Action Group, dalla sig.ra S. Clarke, solicitor, dal sig. R. Drabble, QC, e dal sig. R. Turney, barrister;

– per il governo del Regno Unito, dai sigg. L. Seeboruth e S. Ossowski, in qualità di agenti, assistiti dal sig. D. Beard, barrister;

– per il governo belga, dalla sig.ra L. Van den Broeck, in qualità di agente;

– per la Commissione europea, dalla sig.ra D. Maidani e dal sig. M. Wilderspin, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'11 maggio 2010,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 16 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 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, pag. 77, e rettifiche in GU 2004, L 229, pag. 35, GU 2005, L 197, pag. 34, e GU 2007, L 204, pag. 28).

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra la sig.ra Lassal e il Secretary of State for Work and Pensions (Ministro del Lavoro e delle Pensioni; in prosieguo: il «Secretary of State»). Il Child Poverty Action Group (in prosieguo: il «CPAG») è interveniente nella causa principale a sostegno della sig.ra Lassal.

### Contesto normativo

#### *Il diritto dell'Unione*

3 L'art. 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, intitolato «Libertà di circolazione e di soggiorno», dispone quanto segue:

«1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

2. La libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente ai trattati, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro».

4 Secondo i 'considerando' 1-3 nonché 17-19 della direttiva 2004/38:

«(1) La cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino dell'Unione il diritto primario e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal trattato e le disposizioni adottate in applicazione dello stesso.

(2) La libera circolazione delle persone costituisce una delle libertà fondamentali nel mercato interno che comprende uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata tale libertà secondo le disposizioni del trattato.

(3) La cittadinanza dell'Unione dovrebbe costituire lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri quando essi esercitano il loro diritto di libera circolazione e di soggiorno. È pertanto necessario codificare e rivedere gli strumenti comunitari esistenti che trattano separatamente di lavoratori subordinati, lavoratori autonomi, studenti ed altre persone inattive al fine di semplificare e rafforzare il diritto di libera circolazione e soggiorno di tutti i cittadini dell'Unione.

(...)

(17) Un diritto di un soggiorno permanente per i cittadini dell'Unione che hanno scelto di trasferirsi a tempo indeterminato nello Stato membro ospitante rafforzerebbe il senso di appartenenza alla cittadinanza dell'Unione e costituisce un essenziale elemento di promozione della coesione sociale, che è uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione. Occorre quindi istituire un diritto di soggiorno permanente per tutti i cittadini dell'Unione ed i loro familiari che abbiano soggiornato nello Stato membro ospitante per un periodo ininterrotto di cinque anni conformemente alle condizioni previste dalla presente direttiva e senza diventare oggetto di una misura di allontanamento.

(18) Per costituire un autentico mezzo di integrazione nella società dello Stato membro ospitante in cui il cittadino dell'Unione soggiorna, il diritto di soggiorno permanente non dovrebbe, una volta ottenuto, essere sottoposto ad alcuna condizione.

(19) Occorre preservare alcuni vantaggi propri dei cittadini dell'Unione che siano lavoratori subordinati o autonomi e dei loro familiari, che permettono loro di acquisire un diritto di soggiorno permanente prima di aver soggiornato cinque anni nello Stato membro ospitante, in quanto costituiscono diritti acquisiti conferiti dal regolamento (CEE) n. 1251/70 della Commissione, del 29 giugno 1970, relativo al diritto dei lavoratori di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo aver occupato un impiego [(GU L 142, pag. 24)] e dalla direttiva 75/34/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1974, relativa al diritto di un cittadino di uno Stato membro di rimanere sul territorio di un altro Stato membro dopo avervi svolto un'attività non salariata [(GU 1975, L 14, pag. 10)]».

5 L'art. 6 della direttiva 2004/38 dispone quanto segue:

«1. I cittadini dell'Unione hanno 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.

2. Le disposizioni del paragrafo 1 si applicano anche ai familiari in possesso di un passaporto in corso di validità non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che accompagnino o raggiungano il cittadino dell'Unione».

6 L'art. 7, nn. 1-3, della direttiva 2004/38 è formulato come segue:

«1. Ciascun cittadino dell'Unione ha il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, a condizione:

a) di essere lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante; o

b) di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante; o

c) – di essere iscritto presso un istituto pubblico o privato, riconosciuto o finanziato dallo Stato membro ospitante in base alla sua legislazione o prassi amministrativa, per seguirvi a titolo principale un corso di studi inclusa una formazione professionale;

– di disporre di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di assicurare all'autorità nazionale competente, con una dichiarazione o con altro mezzo di sua scelta equivalente, di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il suo periodo di soggiorno; o

d) di essere un familiare che accompagna o raggiunge un cittadino dell'Unione rispondente alle condizioni di cui alle lettere a), b) o c).

2. Il diritto di soggiorno di cui al paragrafo 1 è esteso ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro quando accompagnino o raggiungano nello Stato membro ospitante il cittadino dell'Unione, purché questi rispondano alle condizioni di cui al paragrafo 1, lettere a), b) o c).

3. Ai sensi del paragrafo 1, lettera a), il cittadino dell'Unione che abbia cessato di essere un lavoratore subordinato o autonomo conserva la qualità di lavoratore subordinato o autonomo nei seguenti casi:

(...)

7 Nel capitolo IV, dedicato al «Diritto di soggiorno permanente», l'art. 16 della direttiva 2004/38, intitolato «Norma generale per i cittadini dell'Unione e i loro familiari», dispone quanto segue:

«1. Il cittadino dell'Unione che abbia soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nello Stato membro ospitante ha diritto al soggiorno permanente in detto Stato. Tale diritto non è subordinato alle condizioni di cui al capo III.

2. Le disposizioni del paragrafo 1 si applicano anche ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che abbiano soggiornato legalmente in via continuativa per cinque anni assieme al cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante.

3. La continuità della residenza non è pregiudicata da assenze temporanee che non superino complessivamente sei mesi all'anno né da assenze di durata superiore per l'assolvimento degli obblighi militari né da un'assenza di dodici mesi consecutivi al massimo dovuta a motivi rilevanti, quali gravidanza e maternità, malattia grave, studi o formazione professionale o il distacco per motivi di lavoro in un altro Stato membro o in un paese terzo.

4. Una volta acquisito, il diritto di soggiorno permanente si perde soltanto a seguito di assenze dallo Stato membro ospitante di durata superiore a due anni consecutivi».

8 In deroga all'art. 16 della direttiva 2004/38, l'art. 17 di quest'ultima prevede la concessione di un diritto di soggiorno permanente prima della maturazione di un periodo continuativo di cinque anni di soggiorno ai lavoratori che abbiano cessato di svolgere un'attività nello Stato membro ospitante e ai membri delle loro famiglie.

9 Ai sensi dell'art. 38 della direttiva 2004/38:

«1. Gli articoli 10 e 11 del regolamento (CEE) n. 1612/68 sono abrogati con effetto al 30 aprile 2006.

2. 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 sono abrogate con effetto al 30 aprile 2006.

3. I riferimenti fatti agli articoli e alle direttive abrogati si intendono fatti alla presente direttiva».

10 In conformità con l'art. 40 della direttiva 2004/38, gli Stati membri dovevano trasporre quest'ultima entro il 30 aprile 2006.

#### *Il diritto nazionale*

La legge del 1992 sui contributi previdenziali e sulle indennità e il regolamento (generale) del 1987 sull'indennità integrativa del reddito

11 La legge del 1992 sui contributi previdenziali e sulle indennità (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) e il regolamento (generale) del 1987 sull'indennità integrativa del reddito [Income Support (General) Regulations 1987] costituiscono la normativa applicabile all'indennità integrativa del reddito (Income Support).

12 L'indennità integrativa del reddito è un sussidio concesso a diversi gruppi di persone in funzione delle risorse. Essa può essere ottenuta, in particolare, a condizione che il reddito della persona interessata non superi «l'importo prescritto», il quale può essere uguale a zero, il che presuppone in pratica che, in tal caso, non viene concesso alcun sussidio.

13 L'importo prescritto per una «persona proveniente dall'estero» è pari a zero, in quanto tale persona è definita «richiedente che non risied[e] abitualmente nel Regno Unito, nelle isole del Canale, nell'isola di Man o in Irlanda». Ai fini dell'indennità integrativa del reddito non può essere considerato abitualmente residente nel Regno Unito chi non abbia acquisito un «diritto di soggiorno» in tale Stato.

14 La nozione di «diritto di soggiorno», ai fini del sussidio di cui trattasi, non è esplicitamente definita.

15 Tuttavia, non vi è dubbio sul fatto che il diritto di soggiorno permanente previsto dall'art. 16 della direttiva 2004/385 configuri un diritto di soggiorno ai fini dell'indennità integrativa del reddito.

Il regolamento del 2006 in materia di immigrazione (Spazio economico europeo)

16 Il regolamento del 2006 in materia di immigrazione (Spazio economico europeo) [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006; in prosieguo: il «regolamento del 2006»] è entrato in vigore il 30 aprile 2006 ed è volto a trasporre, nel diritto del Regno Unito, le disposizioni della direttiva 2004/38.

17 Nella rubrica «Diritto di soggiorno permanente», l'art. 15 del regolamento del 2006 traspone l'art. 16 della direttiva 2004/38.

### **Causa principale e questione pregiudiziale**

18 La sig.ra Lassal, cittadina francese, è giunta nel Regno Unito nel mese di gennaio 1999 in cerca di occupazione. Dal settembre 1999 al febbraio 2005, durante il suo soggiorno in tale Stato membro, la sig.ra Lassal ha lavorato o era in cerca di occupazione. Secondo il giudice del rinvio, le parti della causa principale concordano nell'ammettere che la sig.ra Lassal aveva lo status di «lavoratrice» ai sensi del diritto dell'Unione, nel periodo compreso tra il mese di gennaio 1999 e il mese di febbraio 2005.

19 Nel febbraio 2005 la sig.ra Lassal ha lasciato il Regno Unito per rendere visita a sua madre, in Francia, per un periodo di dieci mesi. Al suo ritorno nel Regno Unito, nel dicembre 2005, ha cominciato a cercare lavoro. Ha poi percepito un'indennità di disoccupazione dal gennaio 2006 al novembre dello stesso anno. Nel novembre 2006 ha presentato domanda per poter fruire dell'indennità integrativa del reddito in quanto incinta. Tale domanda è stata respinta a motivo del fatto che ella non godeva di un diritto di soggiorno nel Regno Unito.

20 La sig.ra Lassal ha proposto ricorso contro il rigetto della sua domanda dinanzi all'Appeal Tribunal. Quest'ultimo ha accolto il suo ricorso il 3 settembre 2007 decidendo che l'interessata era titolare di un diritto di soggiorno permanente nel Regno Unito ai sensi dell'art. 15 del regolamento del 2006.

21 Il Secretary of State ha impugnato la decisione dell'Appeal Tribunal prima dinanzi al Social Security Commissioner (Commissario per la legislazione sociale) e poi dinanzi al giudice del rinvio.

22 In tale contesto la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«In circostanze, come quelle del caso di specie, dove (...) una cittadina dell'Unione è giunta nel Regno Unito nel settembre 1999 in qualità di lavoratrice e vi è rimasta come tale fino al febbraio 2005; (...) tale cittadina dell'Unione ha poi lasciato il Regno Unito ed è tornata per un periodo di dieci mesi nello Stato membro di cui è cittadina; (...) tale cittadina dell'Unione è tornata nel Regno Unito nel dicembre 2005 ed ha ivi soggiornato in via continuativa fino al novembre 2006, quando ha presentato una domanda di indennità integrativa del reddito: se l'art. 16, n. 1, della direttiva (...) 2004/38 debba essere interpretato nel senso che conferisce a tale cittadina dell'Unione un diritto di soggiorno permanente in virtù del fatto che lei abbia soggiornato legalmente, conformemente a strumenti giuridici comunitari antecedenti che accordano diritti di soggiorno ai lavoratori, per un periodo ininterrotto di cinque anni, terminato prima del 30 aprile 2006 (data entro la quale gli Stati membri dovevano trasporre la direttiva)».

### **Sulla questione pregiudiziale**

23 Poiché la questione proposta muove da determinate premesse di fatto, essa deve essere suddivisa in due parti affinché la Corte possa risolverla in modo adeguato.

24 In primo luogo, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se, per l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16 della direttiva 2004/38, debbano essere presi in considerazione periodi di soggiorno ininterrotto di cinque anni, maturati prima della data di trasposizione di quest'ultima, vale a dire il 30 aprile 2006, conformemente a strumenti del diritto dell'Unione antecedenti a tale data.

25 In caso di soluzione affermativa alla prima parte della questione, il giudice del rinvio chiede, in secondo luogo, se talune assenze temporanee verificatesi prima del 30 aprile 2006 e successive ad un soggiorno legale ininterrotto di cinque anni siano tali da pregiudicare la concessione ad un cittadino dell'Unione, come la sig.ra Lassal, di un diritto di soggiorno permanente ai sensi dell'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38.



*Sulla considerazione dei periodi di soggiorno terminati prima della data di trasposizione della direttiva 2004/38, conformemente a strumenti del diritto dell'Unione antecedenti a tale data, ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente previsto dall'art. 16 della stessa*

Osservazioni presentate alla Corte

26 Tra le parti interessate che hanno presentato osservazioni scritte, conformemente all'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, possono essere distinte due posizioni di principio.

27 Da un lato, il governo del Regno Unito e quello belga considerano che si dovrebbero prendere in considerazione unicamente i periodi di soggiorno che si concludono il 30 aprile 2006 o successivamente a tale data, ovvero quelli che hanno inizio dopo il 30 aprile 2006. A sostegno di una siffatta interpretazione, il governo del Regno Unito si basa, sostanzialmente, sulla menzione «conformemente alle condizioni previste dalla presente direttiva» contenuta nel 'considerando' 17 della direttiva 2004/38, e sui lavori preparatori di quest'ultima, mentre il governo belga si basa, in particolare, sull'assenza di effetto retroattivo dell'art. 16 di tale direttiva e sul principio della certezza del diritto.

28 Dall'altro lato, il CPAG e la Commissione europea ritengono che, sebbene il diritto di soggiorno permanente sia acquisito solo a partire dal 30 aprile 2006, dovrebbero essere presi in considerazione ai fini dell'art. 16 di tale direttiva i periodi di soggiorno ininterrotto di cinque anni, terminati conformemente a strumenti del diritto dell'Unione antecedenti alla direttiva 2004/38 e conclusi prima di tale data.

Risposta della Corte

29 In via preliminare occorre rilevare che la cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino dell'Unione il diritto primario e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal Trattato FUE e le disposizioni adottate in applicazione delle stesse, e che la libera circolazione delle persone costituisce, peraltro, una delle libertà fondamentali nel mercato interno, consolidata, inoltre, nell'art. 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

30 Per quanto riguarda la direttiva 2004/38, la Corte ha già avuto occasione di constatare che tale direttiva mira ad agevolare l'esercizio del diritto primario e individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri che il Trattato conferisce direttamente ai cittadini dell'Unione e che il suo oggetto consiste, in particolare, nel rafforzare il citato diritto, di modo che detti cittadini non possono trarre diritti da questa direttiva in misura minore rispetto agli atti di diritto derivato che essa modifica o abroga (v. sentenza 25 luglio 2008, causa C-127/08, Metock e a., Racc. pag. I-6241, punti 82 e 59).

31 La Corte ha parimenti rilevato che, in considerazione del contesto e degli scopi perseguiti dalla direttiva 2004/38, le disposizioni della medesima non possono essere interpretate restrittivamente e, comunque, non devono essere private della loro efficacia pratica (v. sentenza Metock e a., cit., punto 84).

32 Come anche rilevato nel 'considerando' 17 della direttiva 2004/38, il diritto di soggiorno permanente costituisce un essenziale elemento di promozione della coesione sociale ed è stato previsto da tale direttiva per rafforzare il senso di appartenenza alla cittadinanza dell'Unione.

33 È certamente pacifico che l'acquisizione di un diritto di soggiorno permanente per aver soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nel territorio dello Stato membro ospitante, previsto dall'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38, non compariva negli strumenti di diritto dell'Unione, adottati per l'attuazione dell'art. 18 CE, prima che intervenisse tale direttiva.

34 Tuttavia, siffatta constatazione non può comportare che debbano essere presi in considerazione, ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente previsto dall'art. 16 della direttiva 2004/38, unicamente i periodi di soggiorno ininterrotto di cinque anni che si concludono il 30 aprile 2006 o successivamente a tale data, ovvero quelli che hanno inizio dopo il 30 aprile 2006.

35 Infatti, in primo luogo, l'interpretazione secondo la quale, ai fini dell'acquisizione di tale diritto di soggiorno permanente, dovrebbero essere presi in considerazione unicamente i periodi di soggiorno legale ininterrotto di cinque anni che hanno avuto inizio dopo il 30 aprile 2006 conduce a che un siffatto diritto possa essere concesso solo a partire dal 30 aprile 2011. Ad una simile interpretazione conseguirebbe che i soggiorni dei cittadini dell'Unione, conformemente a strumenti di diritto dell'Unione, conclusi prima del 30 aprile 2006 siano privati di ogni effetto ai fini dell'acquisizione del citato diritto di soggiorno permanente. Si deve sottolineare a tale proposito che il diritto dell'Unione precedente all'adozione della direttiva 2004/38 prevedeva già, in taluni casi determinati, un diritto di soggiorno permanente che è stato, peraltro, ripreso nell'art. 17 di tale direttiva.

36 Orbene, si deve constatare che un simile risultato è contrario allo scopo della direttiva 2004/38, rammentato ai punti 30-32 della presente sentenza, e priva la stessa della sua efficacia pratica.

37 In secondo luogo, l'interpretazione secondo la quale, ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente previsto dall'art. 16 della direttiva 2004/38, dovrebbero essere presi in considerazione unicamente i periodi di soggiorno legale ininterrotto di cinque anni conclusi il 30 aprile 2006 o successivamente a tale data, è anch'essa contraria allo scopo e all'efficacia pratica di tale direttiva. Infatti, il legislatore dell'Unione ha subordinato l'acquisizione di un diritto di soggiorno permanente a titolo dell'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38 all'integrazione del cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante. Orbene, come anche rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 80 delle sue conclusioni, sarebbe incompatibile con la nozione di integrazione che sottende l'art. 16 della citata direttiva far dipendere il grado richiesto di integrazione nello Stato membro ospitante dall'accertamento se il periodo quinquennale di residenza ininterrotta si sia concluso prima o dopo il 30 aprile 2006.

38 Peraltro, occorre rilevare che, dal momento che il diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16 della direttiva 2004/38 può essere acquisito solo a partire dal 30 aprile 2006, la considerazione dei periodi di soggiorno conclusi prima di tale data ha come conseguenza non di conferire all'art. 16 della direttiva 2004/38 un effetto retroattivo, bensì semplicemente di associare un effetto presente a situazioni createsi anteriormente alla data di trasposizione di tale direttiva.

39 Si deve rammentare, a tal fine, che le disposizioni relative alla cittadinanza dell'Unione sono applicabili sin dal momento della loro entrata in vigore e che occorre allora considerare che esse devono trovare applicazione con riferimento agli effetti presenti di circostanze createsi anteriormente (v. sentenza 11 luglio 2002, causa C-224/98, D'Hoop, Racc. pag. I-6191, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).

40 Di conseguenza, ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16 della direttiva 2004/38, devono essere presi in considerazione periodi di soggiorno ininterrotto di cinque anni conclusi prima della data di trasposizione di tale direttiva, vale a dire il 30 aprile 2006, conformemente a strumenti di diritto dell'Unione antecedenti a tale data.

*Sull'incidenza sul diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38, delle assenze temporanee, di durata inferiore a due anni consecutivi, verificatesi prima del 30 aprile 2006 e successive ad un soggiorno legale ininterrotto di cinque anni*

Osservazioni presentate alla Corte

41 Come emerge dai punti 27 e 28 della presente sentenza, il governo del Regno Unito considera che l'art. 16 della direttiva 2004/38, comprese le norme relative alle assenze temporanee in esso contenute, non debba essere applicato ai periodi di soggiorno ininterrotti conclusi prima del 30 aprile 2006.

42 Per contro, il CPAG e la Commissione propongono di applicare integralmente le disposizioni di tale articolo a siffatti periodi.

Risposta della Corte

43 In via preliminare, si deve rilevare che l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16 della direttiva 2004/38 presuppone un soggiorno legale per un periodo ininterrotto di cinque anni nel territorio dello Stato membro ospitante.

44 Nell'ambito della controversia principale, è pacifico che la sig.ra Lassal ha soggiornato legalmente per un periodo ininterrotto superiore a cinque anni nello Stato membro ospitante. Tuttavia, si è assentata per 10 mesi da tale Stato membro dopo un siffatto soggiorno legale ininterrotto superiore a cinque anni e prima della data di trasposizione della direttiva 2004/38, il 30 aprile 2006. La questione sottoposta dal giudice del rinvio verte, sostanzialmente, sulla questione se un'assenza, antecedente al 30 aprile 2006 e successiva ad un soggiorno legale ininterrotto di cinque anni nello Stato membro ospitante, osti a che un cittadino dell'Unione si avvalga di un diritto di soggiorno permanente a titolo dell'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38.

45 A tale proposito, in una fattispecie come quella della causa principale, in cui la continuità del soggiorno legale di una durata di almeno cinque anni ai sensi dell'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38 non è contestata, l'interpretazione dell'art. 16, n. 3, della citata direttiva è priva di pertinenza. Infatti, quest'ultima disposizione precisa le assenze temporanee che possono verificarsi durante il periodo di soggiorno di cinque anni previsto da tale art. 16, n. 1, senza tuttavia pregiudicare la continuità del soggiorno di cui trattasi e, pertanto, la qualificazione del soggiorno interessato come periodo ininterrotto. Peraltro, in ogni caso, non è controverso che le assenze temporanee della sig.ra Lassal non rientrano in alcuna delle categorie previste dalla citata disposizione.

46 Per contro, l'art. 16, n. 4, della direttiva 2004/38 contempla l'ipotesi della perdita di un diritto di soggiorno permanente. A tale proposito, la citata disposizione stabilisce che il diritto di soggiorno permanente si perde soltanto a seguito di assenze dallo Stato membro ospitante di durata superiore a due anni consecutivi.

47 Per quanto riguarda l'applicazione dell'art. 16, n. 4, della direttiva 2004/38 alle assenze temporanee verificatesi prima del 30 aprile 2006, il governo del Regno Unito e quello belga sostengono che le assenze temporanee dallo Stato membro ospitante dei cittadini dell'Unione che abbiano soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni prima del 30 aprile 2006, per un periodo inferiore a due anni consecutivi, le quali non siano previste dall'art. 16, n. 3, di tale direttiva e si siano verificate prima di tale data, osterebbero a che tali cittadini acquisiscano il diritto al soggiorno permanente previsto in tale articolo, atteso che, in quanto dette assenze temporanee sarebbero precedenti all'acquisizione di tale diritto di soggiorno permanente, detti cittadini non potrebbero beneficiare delle disposizioni dell'art. 16, n. 4, della citata direttiva, e, di conseguenza, il loro periodo di soggiorno sarebbe discontinuo e dovrebbe quindi essere considerato interrotto.

48 A tale proposito è appurato che, in quanto, come rammentato al punto 38 della presente sentenza, il diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16 della direttiva 2004/38 può essere acquisito solo a partire dal 30 aprile 2006, non deriva espressamente dal citato art. 16, n. 4, che i cittadini dell'Unione che abbiano soggiornato legalmente nel territorio dello Stato membro ospitante per un periodo ininterrotto di cinque anni, concluso prima di tale data, possano far valere il loro legame con lo Stato membro ospitante al fine di evitare che le loro assenze temporanee, di una durata inferiore ai due anni consecutivi, antecedenti al 30 aprile 2006, ostino a che essi acquisiscano il citato diritto di soggiorno permanente.

49 Tuttavia, si deve rammentare che, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v., in particolare, sentenze 19 settembre 2000, causa C-156/98, Germania/Commissione, Racc. pag. I-6857, punto 50; 7 dicembre 2006, causa C-306/05, SGAE, Racc. pag. I-11519, punto 34, nonché 19 novembre 2009, cause riunite C-402/07 e C-432/07, Sturgeon e a., Racc. pag. I-10923, punto 41).

50 In tal senso, il dispositivo di un atto dell'Unione è indissociabile dalla sua motivazione e va pertanto interpretato, se necessario, tenendo conto dei motivi che hanno portato alla sua adozione (sentenze 29 aprile 2004, causa C-298/00 P, Italia/Commissione, Racc. pag. I-4087, punto 97 e giurisprudenza ivi citata, nonché Sturgeon e a., cit., punto 42).

51 La Corte ha parimenti statuito che, quando una norma del diritto comunitario è suscettibile di più interpretazioni, occorre privilegiare quella idonea a salvaguardare il suo effetto utile (v. sentenza Sturgeon e a., cit., punto 47 e giurisprudenza ivi citata).

52 Orbene, si deve constatare che un'interpretazione come quella fornita dal governo del Regno Unito e da quello belga sarebbe contraria all'effetto utile e allo scopo della direttiva 2004/38, nonché al contesto generale e alla ratio dell'art. 16 della stessa.

53 Infatti, in primo luogo, sia gli scopi e la ratio della direttiva 2004/38, rammentati ai punti 30 e 31 della presente sentenza, i quali mirano ad agevolare l'esercizio del diritto primario di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri nonché a rafforzare tale diritto primario, sia, più precisamente, quelli derivanti dall'art. 16 di tale direttiva, rammentati al punto 32 della presente sentenza, i quali sono volti a promuovere la coesione sociale e a rafforzare il senso di appartenenza alla cittadinanza dell'Unione, mediante il diritto di soggiorno permanente, sarebbero seriamente compromessi qualora detto diritto di soggiorno fosse negato ai cittadini dell'Unione che abbiano soggiornato legalmente nel territorio dello Stato membro ospitante per un periodo ininterrotto di cinque anni concluso prima del 30 aprile 2006 per il solo motivo che si sarebbero verificate assenze temporanee, di una durata inferiore a due anni consecutivi, successivamente a tale periodo ma prima di tale stessa data.

54 In secondo luogo, il contesto generale e la ratio dell'art. 16 della direttiva 2004/38, impongono parimenti che il n. 4 di tale art. 16 sia applicabile alle assenze temporanee antecedenti al 30 aprile 2006, verificatesi in presenza di soggiorni legali ininterrotti di cinque anni, conclusi prima di tale data.

55 A tale proposito, si deve rammentare che l'art. 16, n. 4, della direttiva 2004/38 contempla la perdita del diritto di soggiorno permanente a seguito di assenze dallo Stato membro ospitante di durata superiore a due anni consecutivi. Secondo i lavori preparatori della direttiva 2004/38, una siffatta misura è giustificata in quanto dopo una tale assenza il legame con lo Stato membro ospitante può essere considerato allentato [v. motivazione della posizione comune (CE) n. 6/2004, definita dal Consiglio il 5 dicembre 2003 in vista dell'adozione della direttiva 2004/38 (GU C 54 E, pag. 12) in merito all'art. 16 di quest'ultima].

56 L'art. 16, n. 4, della direttiva 2004/38 trova applicazione indipendentemente dalla questione se si tratti di periodi di soggiorno conclusi prima o dopo il 30 aprile 2006. Infatti, poiché i periodi di soggiorno di cinque anni conclusi prima del 30 aprile 2006 devono essere presi in considerazione ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38, come emerge dall'analisi effettuata ai punti 29-40 della presente sentenza, tale art. 16, n. 4, deve essere necessariamente applicabile ai citati periodi. In caso contrario, gli Stati membri sarebbero obbligati a concedere, in forza del citato art. 16, tale diritto di soggiorno permanente anche in caso di assenze importanti che compromettono il legame tra la persona interessata e lo Stato membro ospitante.

57 Ne consegue che l'art. 16, n. 4, della direttiva 2004/38 si applica a periodi di soggiorno legale ininterrotto di cinque anni conclusi prima del 30 aprile 2006, e che una siffatta applicazione implica, in particolare, che le assenze dallo Stato membro ospitante, di durata inferiore a due anni consecutivi, verificatesi successivamente a tali periodi ma prima di tale data, non sono tali da pregiudicare il legame di integrazione del cittadino dell'Unione interessato.

58 Di conseguenza, le assenze dallo Stato membro ospitante, di durata inferiore a due anni consecutivi, verificatesi prima del 30 aprile 2006 e successive ad un soggiorno legale ininterrotto di cinque anni concluso prima di tale data, non sono tali da pregiudicare l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38.

59 Alla luce di quanto suesposto, si deve risolvere la questione sottoposta dichiarando che l'art. 16, nn. 1 e 4, della direttiva 2004/38 dev'essere interpretato nel senso che:

– devono essere presi in considerazione, ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16, n. 1, della citata direttiva, soggiorni ininterrotti di cinque anni, conclusi prima della data di trasposizione della direttiva 2004/38, vale a dire il 30 aprile 2006, conformemente a strumenti di diritto dell'Unione antecedenti a tale data e

– le assenze dallo Stato membro ospitante di durata inferiore a due anni consecutivi, verificatesi prima del 30 aprile 2006 e successivamente ad un periodo di soggiorno legale ininterrotto di cinque anni concluso prima di tale data, non sono tali da pregiudicare l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente di cui al citato art. 16, n. 1.

## **Sulle spese**

60 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

**L'art. 16, nn. 1 e 4, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 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 dev'essere interpretato nel senso che:**

- devono essere presi in considerazione, ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16, n. 1, della citata direttiva, soggiorni ininterrotti di cinque anni, conclusi prima della data di trasposizione della stessa, vale a dire il 30 aprile 2006, conformemente a strumenti di diritto dell'Unione antecedenti a tale data e**
  
- le assenze dallo Stato membro ospitante di durata inferiore a due anni consecutivi, verificatesi prima del 30 aprile 2006 e successivamente ad un periodo di soggiorno legale ininterrotto di cinque anni concluso prima di tale data, non sono tali da pregiudicare l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente di cui al citato art. 16, n. 1.**

Firme

---

<sup>4</sup> Lingua processuale: l'inglese.

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

14 ottobre 2010 (\*)

«Previdenza sociale – Regolamento (CEE) n. 1408/71 – Titolo III, capitolo 1 – Artt. 28, 28 bis e 33 – Regolamento (CEE) n. 574/72 – Art. 29 – Libera circolazione delle persone – Artt. 21 TFUE e 45 TFUE – Prestazioni dell'assicurazione malattia – Titolari di pensione di vecchiaia o di rendita per incapacità lavorativa – Residenza in uno Stato membro diverso dallo Stato debitore della pensione o della rendita – Fornitura di prestazioni in natura nello Stato di residenza a carico dello Stato debitore – Mancanza di iscrizione nello Stato di residenza – Obbligo di pagamento dei contributi nello Stato debitore – Modifica della legislazione nazionale dello Stato debitore – Continuità dell'assicurazione malattia – Disparità di trattamento fra residenti e non residenti»

Nel procedimento C-345/09,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Centrale Raad van Beroep (Paesi Bassi), con decisione 26 agosto 2009, pervenuta in cancelleria il 27 agosto 2009, nella causa

**J. A. van Delft,**

**J. C. Ramaer,**

**J. M. van Willigen,**

**J. F. van der Nat,**

**C. M. Janssen,**

**O. Fokkens**

contro

**College voor zorgverzekeringen,**

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. J.N. Cunha Rodrigues, presidente di sezione, dai sigg. A. Arabadjiev, A. Rosas, U. Löhmus, e A. Ó Caoimh (relatore), giudici,

avvocato generale: sig. N. Jääskinen

cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 maggio 2010,

considerate le osservazioni presentate:

- per i sigg. van Delft e van Willigen, dall'avv. E. Pijnacker Hordijk, advocaat,
- per il sig. Janssen, dagli avv.ti H. Frantzen e H. Ebbink, advocaten,

- per il sig. Fokkens, da sé stesso,
- per il College voor zorgverzekeringen, dai sgg. M. van Dijen e R. G. van der Wissel, in qualità di agenti,
- per il governo olandese, dalla sig.ra C. Wissels e dal sig. J. Langer, in qualità di agenti,
- per il governo ceco, dai sgg. M. Smolek e D. Hadroušek, in qualità di agenti,
- per il governo francese, dal sig. G. de Bergues e dalla sig.ra A. Czubinski, in qualità di agenti,
- per il governo finlandese, dalla sig.ra A. Guimaraes-Purokoski, in qualità di agente,
- per la Commissione europea, dai sgg. V. Kreuzschitz e M. van Beek, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 luglio 2010,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

**1** La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli artt. 28, 28 bis e 33, nonché delle disposizioni dell'allegato VI, sezione R, punto 1, lett. a) e b), del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, come modificato dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 18 dicembre 2006, n. 1992 (GU L 392, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 1408/71»), dell'art. 29 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 74, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 19 marzo 2007, n. 311 (GU L 82, pag. 6; in prosieguo: il «regolamento n. 574/72»), nonché degli artt. 21 TFUE e 45 TFUE.

**2** Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia che vede contrapposti i sgg. van Delft, Ramaer, van Willigen, van der Nat, Janssen e Fokkens (in prosieguo, congiuntamente: i «ricorrenti nella causa principale») al College voor zorgverzekeringen (Consiglio per le assicurazioni malattia; in prosieguo: il «CVZ»), relativamente al pagamento dei contributi dovuti in forza del regime legale obbligatorio di assicurazione malattia applicabile nei Paesi Bassi.

#### **Contesto normativo**

##### *La normativa dell'Unione*

**3** L'art. 13 del regolamento n. 1408/71, compreso nel titolo II del medesimo, intitolato «Determinazione della legislazione applicabile», così dispone:

«Norme generali

1. Le persone per cui è applicabile il presente regolamento sono soggette alla legislazione di un solo Stato membro, fatti salvi gli articoli 14 quater e 14 septies. Tale legislazione è determinata in base alle disposizioni del presente titolo.

2. Con riserva degli articoli da 14 a 17:

(...)

f) la persona a cui cessi d'essere applicabile la legislazione di uno Stato membro senza che ad essa divenga applicabile la legislazione di un altro Stato membro in forza di una delle norme enunciate alle precedenti lettere o di una delle eccezioni o norme specifiche di cui agli articoli da 14 a 17, è soggetta alla legislazione dello Stato membro nel cui territorio risiede, in conformità delle disposizioni di questa sola legislazione».

4 Inserito nel medesimo titolo II, l'art. 17 bis del regolamento n. 1408/71, intitolato «Norme particolari concernenti i titolari di pensioni o di rendite spettanti in forza della legislazione di uno o più Stati membri», stabilisce quanto segue:

«Il titolare di una pensione o di una rendita spettante in forza della legislazione di uno Stato membro o di pensioni o di rendite spettanti in forza delle legislazioni di più Stati membri, che risiede nel territorio di un altro Stato membro, può essere esonerato, a sua richiesta, dall'applicazione della legislazione di quest'ultimo Stato, a condizione che non sia soggetto a detta legislazione a causa dell'esercizio di un'attività professionale».

5 Il titolo III del regolamento n. 1408/71 contiene le disposizioni specifiche per le varie categorie di prestazioni a cui esso è applicabile in virtù del suo art. 4, n. 1. Il capitolo 1, del titolo III del regolamento in parola riguarda le prestazioni di malattia e maternità.

6 Inserito nel medesimo capitolo, alla sezione 5, intitolata «Titolari di pensioni o di rendite e loro familiari», del detto capitolo primo, l'art. 28 del regolamento n. 1408/71, intitolato «Pensioni o rendite dovute secondo la legislazione di un solo Stato o di più Stati, quando non esiste un diritto alle prestazioni nello Stato di residenza», così recita:

«1. Il titolare di una pensione o rendita dovuta in virtù della legislazione di uno Stato membro, oppure di pensioni o di rendite dovute in virtù delle legislazioni di due o più Stati membri, che non ha diritto alle prestazioni in base alla legislazione dello Stato membro nel cui territorio risiede, beneficia nondimeno di tali prestazioni per sé e per i suoi familiari, purché, in virtù della legislazione dello Stato membro o di almeno uno degli Stati membri competenti in materia di pensioni, tenuto conto eventualmente di quanto disposto all'articolo 18 e all'allegato VI, egli avesse diritto a dette prestazioni qualora risiedesse nel territorio dello Stato in questione. Le prestazioni sono erogate alle condizioni seguenti:

a) le prestazioni in natura sono erogate per conto dell'istituzione di cui al paragrafo 2, dall'istituzione del luogo di residenza, come se l'interessato fosse titolare di una pensione o di una rendita secondo la legislazione dello Stato, nel cui territorio egli risiede e avesse diritto alle prestazioni in natura;

(...)

2. Nei casi di cui al paragrafo 1, l'onere delle prestazioni in natura incombe all'istituzione determinata secondo le norme seguenti:

a) se il titolare ha diritto alle prestazioni in questione secondo la legislazione di un solo Stato membro, l'onere incombe all'istituzione competente di questo Stato;

(...))».

7 Nella stessa sezione, l'art. 28 bis del regolamento n. 1408/71, intitolato, «Pensioni o rendite dovute secondo la legislazione di un solo Stato o di più Stati membri diversi da quello di residenza, quando esiste un diritto alle prestazioni in quest'ultimo Stato», prevede:

«In caso di residenza del titolare di una pensione o di una rendita dovuta in virtù della legislazione di uno Stato membro, o di pensioni o rendite dovute in virtù delle legislazioni di due o più Stati membri, nel territorio di uno Stato membro, secondo la cui legislazione il diritto alle prestazioni in natura non è subordinato a condizioni di assicurazione o d'occupazione e a norma della quale non è dovuta alcuna pensione o rendita, l'onere delle prestazioni in natura, che sono corrisposte a detto titolare nonché ai familiari, incombe all'istituzione di uno degli Stati membri competenti in materia di pensioni, determinata conformemente all'articolo 28, paragrafo 2, purché detto



titolare e i familiari abbiano diritto a queste prestazioni secondo la legislazione applicata da suddetta istituzione, a condizione che risiedano nel territorio dello Stato membro in cui tale istituzione si trova».

8 Ai sensi dell'art. 33 del regolamento n. 1408/71, che figura parimenti alla sezione 5 del titolo III, capitolo 1, del medesimo regolamento e intitolato «Contributi a carico dei titolari di pensioni o di rendite»:

«1. L'istituzione di uno Stato membro debitrice di una pensione o di una rendita, che applica una legislazione che prevede trattenute di contributi a carico del titolare di una pensione o di una rendita per la copertura delle prestazioni di malattia o maternità, è autorizzata ad operare tali trattenute, calcolate in base alla suddetta legislazione, sulla pensione o rendita da essa dovuta, se le prestazioni in natura ai sensi degli articoli 27, 28, 28 bis, 29, 31 e 32 sono a carico di un'istituzione del suddetto Stato membro.

2. Quando, nei casi contemplati all'articolo 28 bis, il titolare di una pensione o di una rendita è soggetto, in ragione della sua residenza, al versamento di contributi o a trattenute equivalenti per la copertura delle prestazioni di malattia e di maternità a norma della legislazione dello Stato membro nel cui territorio egli risiede, detti contributi non sono esigibili».

9 Conformemente all'art. 36, n. 1, del regolamento n. 1408/71, le prestazioni in natura erogate dall'istituzione di uno Stato membro per conto dell'istituzione di un altro Stato membro, in base, segnatamente, alle disposizioni degli artt. 28, 28 bis e 33 di questo regolamento, danno luogo a rimborso integrale.

10 Il punto 1, lett. a)-c) della sezione R dell'allegato VI al regolamento n. 1408/71 è così formulato:

«1. Assicurazione malattia

a) Per quanto concerne il diritto alle prestazioni in natura ai sensi della legislazione olandese, come beneficiario delle prestazioni in natura ai fini dell'applicazione dei capitoli 1 e 4 del titolo III del presente regolamento, si intende:

i) la persona che, ai sensi dell'articolo 2 della Zorgverzekeringswet (legge generale sull'assicurazione malattia) è obbligata ad assicurarsi presso un ente di assicurazione malattia,

e

ii) se non già inclusa nel caso di cui al punto i), la persona residente in un altro Stato membro che, ai sensi del regolamento, ha diritto all'assistenza sanitaria nello Stato di residenza quando i costi di tale assistenza sono a carico dei Paesi Bassi.

b) La persona di cui alla lettera a), punto i), deve, conformemente alle disposizioni della Zorgverzekeringswet (legge sull'assicurazione malattia), assicurarsi presso un ente di assicurazione malattia, mentre la persona di cui alla lettera a), punto ii), deve iscriversi presso il College voor zorgverzekering (Consiglio per le assicurazioni malattia).

c) Le disposizioni della Zorgverzekeringswet (legge sull'assicurazione malattia) e della Algemene wet bijzondere ziektekosten (legge generale sulle spese di malattia eccezionali) riguardanti l'obbligo al pagamento di contributi si applicano alle persone di cui alla lettera a) e ai loro familiari. Per quanto riguarda i familiari, i contributi sono prelevati dalla persona da cui discende il diritto all'assistenza sanitaria».

11 L'art. 29 del regolamento n. 574/72, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento n. 1408/71, al titolo «Prestazioni in natura ai titolari di pensioni o di rendite ed ai loro familiari che non hanno la residenza in uno Stato membro ai sensi della cui legislazione beneficiano di una pensione o di una rendita ed hanno diritto alle prestazioni», prevede quanto segue:

«1. Per beneficiare delle prestazioni in natura nel territorio dello Stato membro in cui risiede, ai sensi degli articoli 28, paragrafo 1, e 28 bis del regolamento, il titolare di pensione o di rendita è tenuto a farsi iscrivere, come pure i suoi familiari residenti nello stesso Stato membro, presso l'istituzione del luogo di residenza, presentando un attestato che certifichi che ha diritto a dette prestazioni, per sé e per i suoi familiari, ai sensi della legislazione o di una delle legislazioni al cui titolo è dovuta una pensione o rendita.

2. Questo attestato è rilasciato, a richiesta del titolare, dall'istituzione o da una delle istituzioni debentrici di pensione o di rendita o, se del caso, dall'istituzione cui spetta decidere sul diritto alle prestazioni in natura, non appena il titolare abbia soddisfatto alle condizioni di apertura del diritto a tali prestazioni. Se il titolare non presenta l'attestato, l'istituzione del luogo di residenza si rivolge, per ottenerlo, all'istituzione o alle istituzioni debentrici di pensione o di rendita o, se del caso, all'istituzione a ciò abilitata. In attesa di ricevere tale attestato, l'istituzione del luogo di residenza può procedere ad un'iscrizione provvisoria del titolare e dei suoi familiari residenti sulla base dei documenti giustificativi da essa riconosciuti. Detta iscrizione è opponibile all'istituzione cui spetta l'onere delle prestazioni in natura soltanto quando quest'ultima istituzione ha rilasciato l'attestato previsto al paragrafo 1».

12 L'art. 95 di tale regolamento stabilisce che l'importo delle prestazioni in natura corrisposte ai sensi degli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71 è rimborsato dalle istituzioni competenti alle istituzioni che hanno corrisposto dette prestazioni in base ad un forfait che si avvicini il più possibile alle spese effettive, secondo modalità di calcolo determinate dalla disposizione in parola.

13 Come emerge dalla decisione della Commissione amministrativa delle Comunità europee per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti 7 ottobre 1993, n. 153, relativa ai modelli dei formulari necessari per l'applicazione dei regolamenti (CEE) del Consiglio nn. 1408/71 e 574/72 (E 001, E 103-E 127) (GU 1994, L 244, pag. 22), come modificata dalla decisione della commissione amministrativa delle Comunità europee per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti 17 marzo 2005, n. 202 (GU 2006, L 77, pag. 1), il modulo E 121 costituisce l'attestato richiesto ai fini dell'iscrizione di un titolare di pensione o di rendita e dei suoi familiari presso l'istituzione del luogo di residenza, conformemente alle disposizioni degli artt. 28 del regolamento n. 1408/71 e 29 del regolamento n. 574/72.

#### *La normativa nazionale*

14 Prima del 1° gennaio 2006 la legge sulle casse malattia (Ziekenfondswet; in prosieguo: la «ZFW») prevedeva un regime giuridico di assicurazione malattia obbligatoria solamente per i lavoratori dipendenti il cui reddito fosse inferiore ad una certa soglia.

15 Il menzionato sistema obbligatorio era applicabile, a determinate condizioni, anche ai non residenti titolari di una pensione in forza della legge generale sull'assicurazione per la vecchiaia (Algemene Ouderdomswet; in prosieguo: la «AOW») o di una rendita in forza della legge sull'assicurazione contro l'incapacità lavorativa (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering; in prosieguo: la «WAO»).

16 Per contro, le persone non interessate da tale regime dovevano, per essere coperte rispetto al rischio di malattia, stipulare privatamente un contratto di assicurazione presso una società assicurativa.

17 Dal 1° gennaio 2006 la legge sull'assicurazione malattia (Zorgverzekeringswet; in prosieguo: la «ZVW») ha istituito un regime cogente di assicurazione malattia per tutte le persone che risiedono o lavorano nei Paesi Bassi.

18 L'art. 69 della citata legge, nella sua versione applicabile al 1° agosto 2008, è così formulato:

«1. Le persone residenti all'estero che, in applicazione di un regolamento del Consiglio delle Comunità europee, o in applicazione di un siffatto regolamento adottato in forza dell'accordo sullo Spazio economico europeo o di una convenzione sulla previdenza sociale, hanno diritto, in caso di necessità, alle cure o al rimborso dei relativi costi, come previsto dalla normativa sull'assicurazione malattie del loro paese di residenza, si registrano presso il [CVZ], sempre che non ricadano, in forza della presente legge, nel regime dell'assicurazione obbligatoria.

2. Le persone di cui al primo comma devono pagare un contributo da stabilirsi con decreto ministeriale, che, per una parte del contributo da stabilirsi con lo stesso decreto, ai fini dell'applicazione della legge sul supplemento per le cure [(Wet op de zorgtoeslag)] viene considerato come premio per l'assicurazione malattie.

3. Se non si registra entro quattro mesi dalla nascita del diritto di cui al paragrafo n. 1, il [CVZ] impone alla persona che avrebbe dovuto farlo un'ammenda pari al 130% di una parte, stabilita con decreto ministeriale, del contributo di cui al paragrafo 2, per un periodo equivalente al periodo trascorso tra il giorno della nascita del diritto e quello in cui la persona si è registrata, senza superare i cinque anni.

4. Il [CVZ] è incaricato dell'amministrazione derivante dal primo comma e dalle norme internazionali in esso citate, nonché dell'adozione di decisioni sull'imposizione e della riscossione del contributo di cui al secondo comma (...).

19 Gli artt. 6.3.1, n. 1, e 6.3.2, n. 1, del regolamento sull'assicurazione malattie (Regeling zorgverzekering), dispongono, rispettivamente, quanto segue:

«Il contributo dovuto per una persona, ai sensi dell'art. 69, n. 1, della [ZVW], è calcolato moltiplicando la base imponibile per il numero ottenuto dal rapporto tra la media delle spese mediche per una persona a carico dell'assicurazione sociale nel paese di residenza di questa persona e la media delle spese mediche per una persona a carico dell'assicurazione medica sociale nei Paesi Bassi.

(...)

Il contributo di cui all'art. 6.3.1, per una persona di cui all'art. 69, n. 1, della [ZVW], che sia titolare di una pensione o rendita e per i suoi familiari, viene trattenuto dall'ente che eroga la pensione o la rendita su siffatta pensione o rendita e versato al fondo di assicurazione malattie».

20 L'art. 2.5.2, n. 2 della legge recante introduzione e adattamento della legge sull'assicurazione malattia (Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringswet; in prosieguo: l'«IZVW») così stabilisce:

«Un accordo relativo all'assicurazione delle cure mediche o delle relative spese, stipulato per o con un assicurato residente all'estero che, in applicazione di un regolamento del Consiglio delle Comunità europee, o in applicazione di un siffatto regolamento adottato in forza dell'accordo sullo Spazio economico europeo o di una convenzione sulla previdenza sociale, ha diritto a cure o al rimborso dei relativi costi, come previsto dalla normativa sull'assicurazione malattia del suo paese di residenza, perde effetto con decorrenza dal 1° gennaio 2006, nella misura in cui dall'accordo possono essere ricavati diritti equivalenti a quelli che spettano all'interessato da quel momento in applicazione di siffatto regolamento o convenzione, sempre che l'assicurato abbia soddisfatto entro il 1° maggio 2006 l'obbligo di registrarsi presso il [CVZ], ai sensi dell'art. 69 della [ZVW]».

### **Causa principale e questioni pregiudiziali**

21 I ricorrenti della causa principale, tutti cittadini olandesi residenti in uno Stato membro diverso dal Regno dei Paesi Bassi, nella fattispecie, a seconda dei casi, in Belgio, in Spagna, in Francia e a Malta, sono titolari, o di una pensione a titolo dell'AOW, o di una rendita ai sensi della WAO.

22 Antecedentemente al 1° gennaio 2006 i ricorrenti in parola, fra i quali nessuno era assicurato a titolo del regime obbligatorio di assicurazione malattia istituito dalla ZFW, avevano concluso contratti di assicurazione malattia presso compagnie di assicurazione private, stabilite, a seconda dei casi, nei Paesi Bassi o in altri Stati membri.

23 A seguito dell'entrata in vigore, il 1° gennaio 2006, della ZVW, il CVZ ha considerato che, in quanto sarebbero stati soggetti al regime legale obbligatorio di assicurazione malattia previsto dalla ZVW se avessero risieduto nei Paesi Bassi, i ricorrenti nel procedimento principale avrebbero per il futuro avuto diritto, in conformità degli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71, alle prestazioni in natura nello Stato di residenza, a carico del paese debitore della pensione o della rendita, ossia dei Paesi Bassi. Il CVZ ha pertanto trasmesso ad ognuno di detti ricorrenti un modulo E 121, affinché potessero iscriversi presso una cassa malattia nel rispettivo Stato di residenza. I sigg. Ramaer, van der Nat e Fokkens hanno accettato di procedere a questa iscrizione, ma «con riserva» per quest'ultimo, mentre i sigg. van Delft, van Willigen e Janssen hanno rifiutato di iscriversi.

24 Nella medesima data, 1° gennaio 2006, i ricorrenti nella causa principale che avevano stipulato un contratto di assicurazione privata con una società assicurativa avente sede nei Paesi Bassi hanno visto questo contratto risolversi ex lege, in forza delle disposizioni dell'IZVW. Per contro, quelli tra loro che avevano concluso siffatto contratto con una società stabilita in un altro Stato membro l'hanno mantenuto.

25 Con decisioni adottate, secondo i casi, nel corso del 2006 o nel 2007, il CVZ ha trattenuto sulle pensioni e rendite percepite dai ricorrenti nella causa principale l'importo del contributo fissato all'art. 69 della ZVW al fine di beneficiare del regime legale obbligatorio di assicurazione malattia istituito da tale legge.

26 Con sentenze 31 gennaio e 17 dicembre 2008, il Rechtbank te Amsterdam (Tribunale di Amsterdam) ha respinto i ricorsi proposti dai ricorrenti nella causa principale per opporsi a tali decisioni.

27 I ricorrenti in parola hanno adito il Centrale Raad van Beroep (Tribunale amministrativo competente in materia di pensioni) con un appello avverso tali sentenze.

28 Secondo la decisione di rinvio tutti i ricorrenti nella causa principale sostengono, nell'ambito dell'appello in parola, che gli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71 non contengono previsioni vincolanti dirette a stabilire la legislazione applicabile sulla cui base sarebbero assoggettati ex lege al regime di prestazioni in natura dello Stato membro di residenza. I ricorrenti fanno per contro valere di avere la scelta o di iscriversi, mediante il modulo E 121, presso l'ente competente dello Stato di residenza, conformemente all'art. 29 del regolamento n. 574/72, per usufruire delle prestazioni in natura in tale Stato ex artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71, oppure, in mancanza di siffatta iscrizione presso il menzionato ente, di concludere un contratto di assicurazione privata. In quest'ultimo caso, lo Stato membro debitore delle pensioni e rendite non avrebbe il diritto di trattenere un contributo ex art. 33 del regolamento in parola, in quanto le prestazioni in natura non sarebbero a carico di un'istituzione del suddetto Stato.

29 Oltre a ciò, sempre secondo la decisione di rinvio, tutti i ricorrenti della causa principale invocano una violazione dei diritti derivanti dagli artt. 21 TFUE e 45 TFUE per il motivo che essi sono costretti a pagare un contributo per prestazioni nello Stato di residenza di cui essi non intendono avvalersi, poiché sarebbero, a loro avviso, meno vantaggiose. Essi, invece, auspicano il mantenimento della situazione anteriore al 1° gennaio 2006, al fine di poter concludere loro stessi un contratto di assicurazione privata per l'insieme delle spese mediche.

30 Dalla decisione di rinvio risulta che il CVZ, dal canto suo, afferma che il diritto alle prestazioni in natura ex artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71 non dipende dall'iscrizione presso il relativo ente competente dello Stato di residenza, cosicché, sebbene gli interessati non siano iscritti presso tale ente e non si siano di conseguenza avvalsi del diritto alle prestazioni in natura derivante dalle citate disposizioni, lo Stato membro debitore della pensione o della rendita è autorizzato ad operare una trattenuta su quest'ultima. In caso contrario, si pregiudicherebbe la solidarietà del sistema assicurativo sociale, dal momento che ogni interessato potrebbe attendere il momento in cui necessita di cure per iscriversi e, pertanto, per essere debitore del contributo.

31 Il giudice del rinvio rileva che svariati elementi sembrano indicare che il regolamento n. 1408/71 escluda il diritto di scelta fatto valere dai ricorrenti nella causa principale. Il menzionato regolamento, infatti, parrebbe determinare in modo vincolante lo Stato che deve erogare le prestazioni all'interessato e lo Stato a cui dette prestazioni vanno addebitate. Del resto, allorché il regolamento n. 1408/71 prevede un diritto di scelta, lo fa in modo espresso. Potrebbe per contro emergere sia dall'art. 29 del regolamento n. 574/72 come dalla sentenza 3 luglio 2003, causa C-156/01, van der Duin e ANOZ Zorgverzekeringen (Racc. pag. I-7045, punto 40), che l'iscrizione presso l'ente dello Stato di residenza è l'elemento da cui discende l'applicazione degli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71. Partendo da siffatti presupposti, in mancanza dell'iscrizione in discussione, i ricorrenti nella causa principale non sarebbero a carico degli enti competenti dei Paesi Bassi ai sensi dell'art. 33 del regolamento n. 1408/71, dal momento che, in un caso del genere, non potrebbe essere erogata in loro favore nessuna prestazione. Le condizioni di applicazione previste da tale disposizione per il prelievo di un contributo non sarebbero pertanto interamente soddisfatte.

32 Peraltro, secondo il giudice del rinvio, se il diritto di scelta invocato dai ricorrenti fosse escluso dal regolamento n. 1408/71, occorrerebbe stabilire se il contributo prelevato in applicazione dell'art. 69 della ZVW e dell'art. 33 del menzionato regolamento sia contrario agli artt. 21 TFUE e/o 45 TFUE.

33 A tale riguardo, detto giudice osserva che, se l'applicazione di un coefficiente di residenza ha avuto l'effetto di ridurre l'importo dovuto dai non residenti rispetto a quello dovuto dai residenti e se il diritto dell'Unione garantisce ad un lavoratore solo che il trasferimento delle sue attività o della sua residenza in un altro Stato membro sia neutro in materia di sicurezza sociale, resta il fatto che, per i ricorrenti nel procedimento principale, già coperti da un'assicurazione privata alla data di entrata in vigore della ZVW, quest'ultima potrebbe avere l'effetto che per loro divenga meno conveniente continuare ad avvalersi del loro diritto di circolare e soggiornare liberamente al di fuori

dei Paesi Bassi. Da un lato, infatti, dovrebbero sostenere costi maggiori per l'assicurazione malattia e, dall'altro, riceverebbero cure di livello inferiore. Orbene, se il desiderio del legislatore olandese di estendere l'assicurazione malattia obbligatoria in favore di tutti i residenti dei Paesi Bassi può essere considerato come un motivo fondato su considerazioni oggettive di interesse generale, non appare chiaramente la conformità al principio di proporzionalità dell'obbligo di pagare a tale scopo un contributo anche in mancanza d'iscrizione nello Stato di residenza.

34 In tale contesto, il Centrale Raad van Beroep ha deciso di sospendere il procedimento e di presentare alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se gli artt. 28, 28 bis e 33 del regolamento n. 1408/71, il disposto dell'allegato VI del regolamento n. 1408/71, Sezione R, n. 1, lett. a) e b), e l'art. 29 del regolamento n. 574/72 debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una disposizione nazionale come l'art. 69 della [ZVW], in quanto il titolare di una pensione o di una rendita, che in linea di principio può trarre diritti dagli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71, è obbligato ad iscriversi presso il [CVZ] e sulla pensione o rendita di detto titolare viene trattenuto un contributo, anche se non si è iscritto ai sensi dell'art. 29 del regolamento n. 574/72.

2. Se l'art. [21 TFUE] o l'art. [45 TFUE] debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una disposizione nazionale come l'art. 69 della [ZVW], in quanto un cittadino dell[Unione], che in linea di principio può trarre diritti dagli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71, è obbligato ad iscriversi presso il [CVZ] e che sulla pensione o rendita di detto titolare viene trattenuto un contributo, anche se non si è iscritto ai sensi dell'art. 29 del regolamento n. 574/72».

35 Su domanda del giudice del rinvio, il presidente della Corte ha disposto che la presente causa dovesse essere decisa con priorità in forza dell'art. 55, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura della Corte.

## **Sulle questioni pregiudiziali**

### *Sulla prima questione*

36 Con la prima questione il giudice del rinvio chiede se gli artt. 28, 28 bis e 33 del regolamento n. 1408/71, in combinato disposto con l'art. 29 del regolamento n. 574/72, debbano essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa di uno Stato membro, come quella in discussione nella causa principale, la quale prevede che i titolari di una pensione o di una rendita dovuta in virtù della legislazione di tale Stato che, come nel caso dei ricorrenti nella causa principale, risiedono in un altro Stato membro, devono, per poter ivi avvalersi delle prestazioni di malattia in natura cui essi hanno diritto a carico del primo Stato membro, da un lato, iscriversi presso l'ente competente di quest'ultimo e, dall'altro, versare, sotto forma di trattenuta su detta pensione o rendita, un contributo a titolo delle menzionate prestazioni, anche quando non siano iscritti presso l'ente competente dello Stato membro ove risiedono.

37 Dalla decisione di rinvio risulta che la questione si colloca nell'ambito di una controversia vertente sulla liceità dei contributi richiesti ai ricorrenti nella causa principale dalle autorità olandesi a titolo delle prestazioni di malattia in natura corrisposte, in forza degli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71, nello Stato membro ove risiedono, a carico del Regno dei Paesi Bassi, in seguito all'entrata in vigore in detto ultimo Stato membro, il 1° gennaio 2006, del nuovo regime obbligatorio di assicurazione malattia istituito dalla ZVW, che, sostituendo quanto previsto prima di questa data dalla ZFW per i soli lavoratori dipendenti il cui reddito fosse inferiore ad una certa soglia, si applica quindi alla totalità delle persone che risiedono o lavorano in tale Stato membro.

38 In proposito occorre innanzitutto ricordare che gli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71 enunciano una «norma di conflitto», atta a determinare, per il titolare di una pensione o rendita residente in uno Stato membro diverso da quello debitore della suddetta pensione o rendita, l'ente incaricato dell'erogazione delle prestazioni ivi contemplate, nonché la legislazione da applicarsi (v. sentenze 10 gennaio 1980, 69/79, causa Jordens-Vosters, Racc. pag. 75, punto 12; 10 maggio 2001, causa C-389/99, causa Rundgren, Racc. pag. I-3731, punti 43 e 44, nonché van der Duin e ANOZ Zorgverzekering, cit., punto 39).

39 Conformemente all'art. 28 del regolamento n. 1408/71, i titolari di una pensione o di una rendita dovuta a titolo della legislazione di uno Stato membro residenti in un altro Stato membro, nel quale non hanno diritto alle

prestazioni di malattia in natura, beneficiano, per conto e a carico dello Stato debitore di detta pensione o rendita, delle menzionate prestazioni corrisposte dall'ente competente dello Stato membro ove risiedono, purché, in virtù della legislazione dello Stato debitore della pensione o rendita, avessero diritto a dette prestazioni qualora fossero stati residenti nel territorio dello Stato in questione (v. sentenza van der Duin e ANOZ Zorgverzekeringen, cit., punti 40, 47 e 53).

40 L'art. 28 bis del regolamento n. 1408/71 prevede una norma sostanzialmente analoga allorché sussiste un diritto alle prestazioni di malattia in natura nello Stato membro di residenza, laddove quest'ultimo non subordini il diritto alle prestazioni in natura a requisiti di assicurazione o d'occupazione, e ciò allo scopo di non penalizzare gli Stati membri la cui legislazione attribuisca un diritto a prestazioni in natura unicamente in base alla residenza nel rispettivo territorio (v. sentenza Rundgren, cit., punti 43 e 45).

41 Ne discende che, nel caso di specie, in seguito all'entrata in vigore della ZVW, i titolari di una pensione o rendita dovuta in forza della legislazione olandese, come i ricorrenti nella causa principale, residenti in uno Stato membro diverso dai Paesi Bassi, che, prima di tale data, non erano interessati dalle disposizioni degli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71 – in quanto esclusi, tenuto conto del loro livello di reddito, e a prescindere dal luogo di residenza, dalle prestazioni di malattia previste dal regime obbligatorio di assicurazione malattia – rientrano, a partire dal 1° gennaio 2006, nell'ambito di applicazione delle disposizioni degli articoli menzionati.

42 In base all'allegato VI, sezione R, punto 1, lett. a) e b), del regolamento n. 1408/71, siffatti titolari di una pensione o rendita, i quali hanno diritto, a carico del Regno dei Paesi Bassi, alle prestazioni di malattia in natura nello Stato membro ove risiedono in forza degli artt. 28 e 28 bis del regolamento in questione, devono iscriversi a tale scopo presso il CVZ. Inoltre, ai sensi dell'art. 29 del regolamento n. 574/72, devono provvedere all'iscrizione, per usufruire delle prestazioni in discussione, anche presso l'ente competente dello Stato membro ove risiedono, presentando un attestato che certifichi il loro diritto a dette prestazioni in forza della legislazione dello Stato debitore della pensione o rendita. Tale attestato consiste nel modulo E 121.

43 Dagli elementi del fascicolo esposti alla Corte emerge che, nella fattispecie, l'obbligo per i titolari di una pensione o di una rendita dovuta a titolo della legislazione olandese e residenti in uno Stato membro diverso dai Paesi Bassi di iscriversi, allo scopo di poter usufruire delle prestazioni di malattia in natura ex artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71, presso il CVZ, sebbene sia menzionato nel testo della prima questione pregiudiziale, è messo in discussione nell'ambito della causa principale solamente nei limiti in cui determina la trattenuta ad opera di tale Stato sulla loro pensione o rendita dei contributi la cui liceità è contestata.

44 In tale contesto si deve ritenere che, con la prima questione, il giudice del rinvio voglia accertare, in sostanza, se titolari di una pensione o rendita i quali, come i ricorrenti nella causa principale, risiedono in uno Stato membro diverso dallo Stato debitore della loro pensione o della loro rendita possano, senza effettuare l'iscrizione presso l'ente competente dello Stato membro in cui risiedono, scegliere di sottrarsi all'applicazione del regolamento n. 1408/71, e, di conseguenza, rinunciare al beneficio delle prestazioni corrisposte in quest'ultimo Stato membro ex artt. 28 e 28 bis del citato regolamento e, pertanto, non essere tenuti a versare i contributi dovuti a tale titolo, conformemente all'art. 33 del regolamento in parola, nello Stato membro debitore della loro pensione o rendita.

45 In via preliminare i sigg. Janssen e Fokkens affermano tuttavia che, contrariamente a quanto supposto dal giudice del rinvio, la loro situazione non ricade nella sfera degli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71, bensì in quella dell'art. 13, n. 2, lett. f), del medesimo regolamento, in forza del quale, poiché la normativa olandese non sarebbe loro più applicabile a causa della cessazione delle rispettive attività professionali nei Paesi Bassi, essi rientrerebbero esclusivamente nella normativa dello Stato di residenza, senza la minima possibilità di scelta. Il Regno dei Paesi Bassi non sarebbe pertanto competente a prelevare un contributo a titolo di siffatte prestazioni.

46 A tale proposito va ricordato che, ai sensi dell'art. 13, n. 2, lett. f), del regolamento n. 1408/71, la persona cui cessi d'essere applicabile la legislazione di uno Stato membro senza che ad essa divenga applicabile la legislazione di un altro Stato membro in forza delle disposizioni degli artt. 13, n. 2, lett. a)-d), o 14-17 del medesimo regolamento, è soggetta alla legislazione dello Stato membro nel cui territorio risiede. Secondo una costante giurisprudenza, detto art. 13, n. 2, lett. f), è applicabile, segnatamente, alle persone che abbiano cessato definitivamente ogni attività lavorativa (sentenze 11 giugno 1998, causa C-275/96, Kuusijärvi, Racc. pag. I-3419, punti 39 e 40, nonché 11 novembre 2004, causa C-372/02, Adanez-Vega, Racc. pag. I-10761, punto 24).

47 Questa disposizione di carattere generale, inclusa nel titolo II del regolamento n. 1408/71, intitolato «Determinazione della legislazione applicabile», si applica tuttavia solo qualora le disposizioni specifiche per le varie categorie di prestazioni, che costituiscono il titolo III dello stesso regolamento, non vi apportino deroghe (v. sentenza 27 maggio 1982, causa 227/81, Aubin, Racc. pag. 1991, punto 11).

48 Orbene, proprio gli artt. 28 e 28 bis del regolamento in parola, di cui al titolo III, capitolo 1, dello stesso, intitolato «Malattia e maternità», derogano a dette regole generali relativamente all'erogazione delle prestazioni di malattia in natura ai titolari di una pensione o di una rendita residenti in uno Stato membro diverso dallo Stato debitore di tale pensione o rendita.

49 Il giudice del rinvio ha pertanto correttamente escluso, in una causa come la controversia principale, l'applicazione dell'art. 13, n. 2, lett. f), del regolamento n. 1408/71, considerando invece gli artt. 28 e 28 bis del citato regolamento.

50 A tale riguardo il giudice del rinvio s'interroga, sostanzialmente, da un lato, rispetto al carattere imperativo del regime istituito dai menzionati artt. 28 e 28 bis per i titolari di pensione o di rendita compresi nell'ambito d'applicazione di dette disposizioni e, dall'altro, sull'obbligo per questi ultimi di effettuare il pagamento di contributi a titolo delle prestazioni previste dalle disposizioni in parola.

51 Relativamente, in primo luogo, alla possibilità per i titolari di una pensione o di una rendita residenti in uno Stato membro diverso dallo Stato debitore della stessa di rinunciare all'applicazione del regime di cui agli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71, occorre rilevare che, secondo una giurisprudenza consolidata, le disposizioni contenute nel regolamento n. 1408/71 che determinano la legislazione applicabile costituiscono un sistema di norme di conflitto la cui completezza ha l'effetto di privare i legislatori nazionali del potere di determinare la portata e le condizioni di applicazione della propria normativa nazionale in materia, *ratione personae* e *ratione loci* (v., in particolare, sentenza Adanez-Vega, cit., punto 18, e giurisprudenza ivi citata).

52 Orbene, siccome le norme di conflitto previste dal regolamento n. 1408/71 s'impongono dunque imperativamente agli Stati membri, a maggior ragione non può ammettersi che gli assicurati compresi nell'ambito di applicazione di dette norme possano osteggiarne gli effetti disponendo della scelta di sottrarsi ad esse. Infatti, l'applicazione del sistema di norme di conflitto introdotto dal regolamento n. 1408/71 dipende quindi solo dalla situazione obiettiva in cui si trova il lavoratore interessato (v., in tal senso, sentenze 12 dicembre 1967, causa 11/67, Couture, Racc. pag. 446, in particolare pag. 456; 13 dicembre 1967, causa 12/67, Guissart, Racc. pag. 502, in particolare pag. 511, e 29 giugno 1994, causa C-60/93, Aldewereld, Racc. pag. I-2991, punti 16-20).

53 In tale contesto la Corte ha già dichiarato, con riguardo a lavoratori migranti, che né il Trattato FUE, segnatamente il suo art. 45, né il regolamento n. 1408/71 offrono a detti lavoratori la scelta di rinunciare anticipatamente al beneficio del meccanismo realizzato, in particolare dall'art. 28, n. 1, del regolamento in parola (sentenza 5 marzo 1998, causa C-160/96, Molenaar, Racc. pag. I-843, punto 42).

54 Del resto, quando il regolamento n. 1408/71 fornisce agli assicurati sociali un diritto di scelta che, sotto il profilo della normativa applicabile, rientra nel suo ambito d'applicazione, opera una previsione esplicita in tal senso (sentenza Aubin, cit., punto 19).

55 È vero che ciò avviene, segnatamente, come sottolineato dai sigg. van Delft e van Willigen, quanto all'art. 17 bis del regolamento n. 1408/71, che consente ai titolari di pensioni o rendite spettanti in forza delle legislazioni di uno o più Stati membri, che risiedono nel territorio di un altro Stato membro, di essere esonerati, a loro richiesta, dall'applicazione della legislazione di quest'ultimo Stato, a condizione di non essere soggetti a detta legislazione a causa dell'esercizio di un'attività professionale.

56 È ciò nondimeno pacifico che la summenzionata disposizione, di cui al titolo II del regolamento n. 1408/71, non è applicabile in una controversia quale la causa principale, dal momento che, come ammesso dai sigg. van Delft e van Willigen, gli artt. 28 e 28 bis del regolamento in parola contengono, per quanto riguarda le prestazioni di malattia dovute a siffatti titolari di pensione o rendita, specifiche norme in deroga.

57 Per contro, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 47 delle sue conclusioni, gli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71 sono redatti in termini che non lasciano spazio ad alcun diritto di scelta ai titolari di pensioni e di rendite interessati dalle disposizioni di cui trattasi. L'art. 28 di tale regolamento, infatti, prevede in modo imperativo che, quando il titolare di una pensione o di una rendita dovuta a titolo della legislazione di uno Stato membro risiede in un altro Stato membro in cui non ha diritto alle prestazioni, egli «beneficia» ciò nonostante delle prestazioni in natura corrisposte dall'ente competente di detto Stato membro, nella misura in cui avrebbe diritto se risiedesse nello Stato membro debitore della sua pensione o rendita. Analogamente, allorché lo Stato membro di residenza prevede un diritto alle prestazioni in natura, l'art. 28 bis di detto regolamento impone allo Stato membro debitore della pensione o della rendita, senza offrire alternative, di farsi carico di dette prestazioni, nella stessa misura in cui il titolare della pensione o rendita di cui trattasi ne avrebbe diritto se risiedesse nello Stato membro debitore di queste ultime.

58 I ricorrenti nella causa principale affermano, tuttavia, che, stando ai termini dell'art. 29 del regolamento n. 574/72, «per beneficiare» delle prestazioni in natura ai sensi degli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71 nello Stato membro in cui risiede, il titolare di pensione o di rendita è tenuto a farsi iscrivere presso l'ente competente di tale Stato, presentando un attestato, nella forma del modulo E 121, che certifichi che ha diritto a dette prestazioni ai sensi della legislazione al cui titolo detta pensione o rendita è dovuta.

59 I medesimi ricorrenti sostengono in proposito che, ai punti 40, 47 e 53 della sentenza van der Duin e ANOZ Zorgverzekeringen, cit., la Corte ha giudicato che è solamente «una volta che» il titolare di una pensione o di una rendita ha aderito al regime istituito dall'art. 28 del regolamento n. 1408/71 iscrivendosi presso l'ente dello Stato membro di residenza che il suddetto titolare beneficia di un diritto alle prestazioni in natura in quest'ultimo Stato. Ne conseguirebbe che la mancata iscrizione presso l'ente competente dello Stato membro di residenza consentirebbe al titolare di una pensione o di una rendita dovuta a titolo della legislazione di un altro Stato membro di rinunciare al diritto alle prestazioni in natura nello Stato membro di residenza.

60 Siffatta argomentazione non può tuttavia essere accolta.

61 Infatti, col rilascio del modulo E 121, l'ente competente di uno Stato membro si limita a dichiarare che l'assicurato sociale interessato avrebbe diritto alle prestazioni in natura ai sensi della legislazione di tale Stato se vi risiedesse (v., per analogia, sentenze 10 febbraio 2000, causa C-202/97, FTS, Racc. pag. I-883, punto 50, e 30 marzo 2000, causa C-178/97, Banks e a., Racc. pag. I-2005, punto 53).

62 Tenendo conto della circostanza che siffatto modulo è meramente dichiarativo, la sua presentazione all'ente competente di uno Stato membro per l'iscrizione dell'assicurato sociale interessato presso quest'ultimo, non può, quindi, costituire una condizione per la nascita di diritti alle prestazioni in tale Stato membro.

63 Ne discende che l'iscrizione presso l'ente competente dello Stato membro di residenza di cui all'art. 29 del regolamento n. 574/72 costituisce unicamente una formalità amministrativa, il cui espletamento è necessario al fine di garantire l'effettiva erogazione delle prestazioni in natura in tale Stato membro ai sensi degli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71. È in siffatto senso che vanno intesi i punti 40, 47 e 53 della sentenza van der Duin e ANOZ Zorgverzekeringen, cit., in cui la Corte ha constatato che, solo una volta che i titolari di pensione o di rendita sono iscritti presso detto ente, essi beneficiano, conformemente agli artt. 28 del regolamento n. 1408/71 e 29 del regolamento n. 574/72, delle prestazioni in natura da parte del menzionato ente.

64 Di conseguenza, allorché il titolare di una pensione o di una rendita dovuta a titolo della legislazione di uno Stato membro rientra nella situazione oggettiva descritta agli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71, la norma di conflitto riportata in tali disposizioni gli è applicabile, senza che egli possa rinunciarvi omettendo di iscriversi, conformemente all'art. 29 del regolamento n. 574/72, presso l'ente competente dello Stato membro in cui risiede.

65 Gli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71 hanno pertanto carattere imperativo per gli assicurati compresi nel loro ambito di applicazione.

66 In secondo luogo, relativamente all'obbligo di pagamento di contributi nello Stato membro debitore della pensione o della rendita, i sigg. Janssen e Fokkens fanno valere che, in ogni caso, l'applicazione degli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71 non potrebbe giustificare la circostanza che essi siano tenuti a contribuire al



regime obbligatorio dell'assicurazione malattia istituito dalla ZVW, dal momento che, non risiedendo o lavorando nei Paesi Bassi, essi non hanno diritto, nel contesto di tale nuova legislazione, alle prestazioni di malattia in natura in detto Stato membro. A differenza della ZFW, infatti, la ZVW esclude espressamente i non residenti dal suo ambito d'applicazione.

67 Tale argomentazione non considera tuttavia che, come risulta dai punti 37-41 della presente sentenza, gli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71 stabiliscono una «norma di conflitto» in forza della quale i titolari di una pensione o di una rendita residenti in uno Stato membro diverso dallo Stato debitore della stessa hanno diritto, a carico di quest'ultimo, alle prestazioni di malattia in natura nello Stato membro ove risiedono, nei limiti in cui vi avrebbero diritto ai sensi della legislazione dello Stato debitore della pensione o rendita se fossero residenti nel territorio di quest'ultimo.

68 Pertanto, sebbene sia corretto, e tale punto non è contestato, che la ZVW non si applica ai titolari di una pensione o di una rendita dovuta a titolo della legislazione olandese i quali, come i ricorrenti nella causa principale, risiedono in uno Stato membro diverso dai Paesi Bassi, ciò nondimeno, considerato che i ricorrenti avrebbero diritto alle prestazioni di malattia in natura nei Paesi Bassi in forza della ZVW qualora fossero residenti in detto Stato membro, essi hanno il diritto, in base al regime istituito agli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71, di usufruire, a carico dello Stato in parola, delle prestazioni di cui trattasi nello Stato membro ove risiedono.

69 Al riguardo va ricordato che, secondo l'art. 33, n. 1, del regolamento n. 1408/71, l'istituzione di uno Stato membro debitrice di una pensione o di una rendita, che applica una legislazione che prevede trattenute di contributi a carico del titolare di detta pensione o rendita per la copertura di prestazioni di malattia, è autorizzata ad operare tali trattenute sulla pensione o rendita da essa dovuta, se le prestazioni erogate ai sensi degli artt. 28 e 28 bis del regolamento in parola sono a carico di un'istituzione del suddetto Stato membro.

70 Nella fattispecie è pacifico che la legislazione olandese, a titolo della quale è dovuta la pensione o rendita dei ricorrenti nella causa principale, prevede siffatte trattenute per contributi.

71 Orbene, nell'ambito del regime istituito agli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71, le prestazioni in natura sono corrisposte al titolare di una pensione o di una rendita da parte dell'ente competente dello Stato membro di residenza a carico dello Stato membro debitore della pensione o della rendita.

72 In tale contesto, poiché, come risulta da quanto precede, i titolari di una pensione o di una rendita interessati dagli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71, tenuto conto del carattere imperativo del regime istituito dalle menzionate disposizioni, non possono scegliere di rinunciare al diritto alle prestazioni in natura nello Stato membro di residenza omettendo di iscriversi presso l'ente competente di detto Stato membro, siffatta assenza di iscrizione non può avere l'effetto di esonerarli dal pagamento dei contributi nello Stato membro debitore della loro pensione o rendita, dal momento che, in ogni caso, restano a carico di quest'ultimo Stato, in quanto non possono sottrarsi al regime previsto da tale regolamento.

73 È vero che, in mancanza d'iscrizione presso l'ente competente dello Stato membro di residenza, tale assicurato sociale non può beneficiare dell'effettiva erogazione delle prestazioni di cui trattasi nello Stato in parola e, di conseguenza, non dà origine a spese che lo Stato membro debitore della sua pensione o della sua rendita dovrebbe rimborsare, allo Stato membro ove egli risiede, a titolo dell'art. 36 del regolamento n. 1408/71, in combinato disposto con l'art. 95 del regolamento n. 574/72.

74 Ciò nondimeno, una circostanza del genere non incide minimamente sull'esistenza del diritto a dette prestazioni e, quindi, nemmeno sul correlativo obbligo di versare alle istituzioni competenti dello Stato membro, sulla cui normativa è fondata la sussistenza di siffatto diritto, i contributi dovuti come corrispettivo del rischio coperto dallo stesso in forza delle disposizioni del regolamento n. 1408/71. Infatti, come già dichiarato dalla Corte, nessuna norma del diritto dell'Unione impone all'istituzione competente di uno Stato membro di verificare che un assicurato sociale sia nelle condizioni di poter beneficiare della totalità delle prestazioni di un regime di assicurazione malattia prima di procedere alla sua iscrizione e al prelievo dei contributi corrispondenti (sentenza Molenaar, cit., punto 41).

75 Come fatto valere dal governo olandese e dalla Commissione europea, un siffatto obbligo di pagamento dei contributi sulla base dell'esistenza di un diritto alle prestazioni, anche senza beneficiare effettivamente di tali

prestazioni, è inerente al principio di solidarietà realizzato dai regimi nazionali di sicurezza sociale, considerato che, qualora un obbligo del genere non sussistesse, gli interessati potrebbero essere inclini ad attendere la concretizzazione del rischio prima di contribuire al finanziamento di detto regime.

76 La circostanza fatta valere dai sigg. van Delft e van Willigen, secondo cui, tenuto conto della loro età, questi ultimi, che erano e restano assicurati per il rischio di malattia nel contesto di contratti di assicurazione privata, non avrebbero interesse ad adottare comportamenti speculativi del genere è, a tale riguardo, irrilevante, essendo pacifico che il rischio di siffatti comportamenti non può essere escluso relativamente, almeno, ad una parte degli assicurati sociali coperti dal regime di sicurezza sociale in discussione. Col risultato, altrimenti, di essere privata dell'essenza del suo contenuto, la solidarietà di un regime così configurato deve, infatti, essere assicurata in modo vincolante da parte del complesso degli assicurati sociali che essa riguarda, indipendentemente dal comportamento individuale che ognuno di loro potrebbe adottare in funzione di parametri personali.

77 I sigg. van Delft e van Willigen fanno peraltro a torto valere che lo Stato membro debitore della pensione o della rendita non può avvalersi dell'argomento della solidarietà del regime in causa, poiché non è gravato dal rischio dell'erogazione delle prestazioni di malattia in natura nello Stato membro di residenza.

78 Infatti, benché, ai sensi dell'art. 95 del regolamento n. 574/72, l'importo delle prestazioni corrisposte in forza degli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71 in linea di principio venga rimborsato all'ente dello Stato membro di residenza dall'ente competente dello Stato membro debitore della pensione o della rendita mediante un forfait, ciò nondimeno resta il fatto che esso è destinato a coprire la totalità delle prestazioni in natura fornite agli interessati e che il relativo quantum viene calcolato in funzione del costo medio annuo delle cure sanitarie originate da un titolare di pensione o rendita appartenente allo Stato membro di residenza, forfait che, ai sensi della citata disposizione, «si avvicina il più possibile» alle spese effettive (v., in tal senso, sentenza van der Duin e ANOZ Zorgverzekeringen, cit., punto 44).

79 Ne risulta che lo Stato membro debitore della pensione o rendita versata ad un titolare residente in un altro Stato membro sostiene la parte preminente del rischio connesso all'erogazione delle prestazioni di malattia in natura nello Stato membro in cui risiede detto titolare.

80 Alla luce di quanto precede, occorre risolvere la prima questione dichiarando che gli artt. 28, 28 bis e 33 del regolamento n. 1408/71, in combinato disposto con l'art. 29 del regolamento n. 574/72, devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa di uno Stato membro, come quella in discussione nella causa principale, la quale prevede che i titolari di una pensione o di una rendita dovuta a titolo della legislazione di detto Stato, residenti in un altro Stato membro, in cui hanno diritto, in applicazione dei citati artt. 28 e 28 bis, alle prestazioni di malattia in natura corrisposte dall'ente competente di tale Stato membro, devono versare, sotto forma di trattenuta sulla pensione o rendita in parola, un contributo a titolo delle prestazioni di cui trattasi, anche allorché non sono iscritti presso l'ente competente dello Stato membro in cui risiedono.

#### *Sulla seconda questione*

81 Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede se gli artt. 21 TFUE e 45 TFUE debbano essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa di uno Stato membro, come quella in discussione nella causa principale, la quale prevede che i titolari di una pensione o di una rendita dovuta a titolo della legislazione di detto Stato residenti in uno Stato membro diverso da quello ove hanno diritto, ai sensi degli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71, alle prestazioni di malattia in natura corrisposte dall'ente competente di quest'ultimo Stato membro, debbano, da un lato, iscriversi presso l'ente competente dello Stato membro debitore della pensione o rendita in parola e, dall'altro, versare, sotto forma di trattenuta su tale pensione o rendita, un contributo a titolo delle prestazioni di cui trattasi, anche allorché non sono iscritti presso l'ente competente dello Stato membro in cui risiedono.

82 Come emerge già dal punto 43 della presente sentenza, l'obbligo per i detti titolari di una pensione o rendita di iscriversi presso il CVZ, al fine di beneficiare delle prestazioni di malattia in natura ex artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71, non è, di per sé, messo in discussione nell'ambito della causa principale.

83 Ciò premesso, si deve intendere la seconda questione come diretta sostanzialmente ad accertare se gli artt. 21 TFUE e 45 TFUE ostino ad una normativa nazionale come quella in discussione nella causa principale la quale, conformemente agli artt. 28, 28 bis e 33 del regolamento n. 1408/71, prevede che i titolari di una pensione

o di una rendita residenti in uno Stato membro diverso dallo Stato debitore della stessa siano tenuti al pagamento di contributi in detto ultimo Stato per l'erogazione delle prestazioni di malattia in natura nello Stato membro di loro residenza, anche allorché non sono iscritti presso l'ente competente di quest'ultimo.

84 Va ricordato che, sia dalla giurisprudenza della Corte, così come dall'art. 168, n. 7, TFUE, risulta che il diritto dell'Unione non pregiudica la competenza degli Stati membri ad organizzare i propri sistemi di sicurezza sociale e ad adottare, segnatamente, disposizioni dirette all'organizzazione e alla fornitura di servizi sanitari e di assistenza medica. In mancanza di un'armonizzazione a livello dell'Unione europea, spetta alla normativa di ciascuno Stato membro determinare le condizioni di concessione delle prestazioni in materia di previdenza sociale. Ciò nondimeno, nell'esercizio di tale competenza, gli Stati membri devono rispettare il diritto dell'Unione, in particolare le disposizioni del Trattato relative alla circolazione di lavoratori o ancora alla libertà riconosciuta ai cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (v., in tal senso, in particolare, sentenze 16 luglio 2009, causa C-208/07, von Chamier-Glisczinski, Racc. pag. I-6095, punto 63 e giurisprudenza ivi citata, nonché 15 giugno 2010, causa C-211/08, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-5267, punto 53).

85 Ciò posto, l'interpretazione del regolamento n. 1408/71 data dalla Corte risolvendo la prima questione pregiudiziale deve intendersi nel senso che lascia impregiudicata la soluzione che discenderebbe dall'eventuale applicabilità di disposizioni del diritto primario. La circostanza, infatti, che un provvedimento nazionale possa essere conforme ad una disposizione di diritto derivato, nel caso di specie il regolamento n. 1408/71, non produce l'effetto di sottrarre tale provvedimento all'applicazione delle disposizioni del Trattato (v., in particolare, sentenze 16 maggio 2006, causa C-372/04, Watts, Racc. pag. I-4325, punto 47; von Chamier-Glisczinski, cit., punto 66; e Commissione/Spagna, cit., punto 45).

86 Ne consegue che l'applicabilità degli artt. 28, 28 bis e 33 del regolamento n. 1408/71 ad una situazione come quella di cui alla causa principale non esclude, di per sé, che i ricorrenti nella causa principale possano opporsi, in base a disposizioni del diritto primario, alle trattenute di contributi effettuate dall'ente competente dello Stato membro debitore della loro pensione o della loro rendita per l'erogazione delle prestazioni di malattia in natura da parte dell'ente competente dello Stato membro in cui risiedono (v., per analogia, sentenza von Chamier-Glisczinski, cit., punto 66).

87 Nella fattispecie, si deve preliminarmente verificare se una situazione come quella in discussione nella causa principale rientri nell'ambito di applicazione delle disposizioni menzionate nella seconda questione posta, ossia gli artt. 21 TFUE e 45 TFUE.

88 Anzitutto, per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 45 TFUE, occorre immediatamente ricordare che la nozione di «lavoratore» nel diritto dell'Unione non è univoca, ma varia a seconda del settore di applicazione considerato. Così, la nozione di «lavoratore» utilizzata nel contesto dell'art. 45 TFUE non coincide necessariamente con quella che ricorre nel campo di applicazione dell'art. 48 TFUE e del regolamento n. 1408/71 (v. sentenza von Chamier-Glisczinski, cit., punto 68 e giurisprudenza ivi citata).

89 Per quanto riguarda l'art. 45 TFUE, secondo una costante giurisprudenza, la nozione di «lavoratore» ai sensi di tale disposizione ha portata autonoma peculiare del diritto dell'Unione e non va interpretata restrittivamente. Per essere qualificato come lavoratore, un soggetto deve svolgere attività reali ed effettive, restando escluse quelle attività talmente ridotte da potersi definire puramente marginali e accessorie. La caratteristica del rapporto di lavoro è, secondo questa giurisprudenza, il fatto che una persona fornisca per un certo periodo di tempo, a favore e sotto la direzione di un'altra persona, prestazioni in contropartita delle quali percepisce una retribuzione (v. sentenza von Chamier-Glisczinski, cit., punto 69 e giurisprudenza ivi citata).

90 Peraltro, sebbene l'art. 45, n. 3, lett. d), TFUE e l'art. 17, n. 1, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 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 pag. 77), stabiliscano il diritto per una persona di rimanere sul territorio dopo aver cessato la propria attività professionale nello Stato membro in cui si era trasferita al fine di occuparvi un posto di lavoro, dalla giurisprudenza emerge che un soggetto che abbia svolto tutta la sua attività lavorativa nello Stato membro di cui è cittadino avvalendosi del diritto di soggiorno in un altro Stato membro solamente dopo il collocamento a riposo, senza alcuna intenzione di ivi esercitare un'attività lavorativa dipendente, non può invoca-

re il principio della libera circolazione dei lavoratori (sentenze 9 novembre 2006, causa C-520/04, Turpeinen, Racc. pag. I-10685, punto 16, e 23 aprile 2009, causa C-544/07, Rüffler, Racc. pag. I-3389, punto 52).

91 Nel caso di specie gli elementi presenti nel fascicolo sottoposto alla Corte tendono ad indicare che i ricorrenti nella causa principale, i quali hanno tutti raggiunto l'età pensionabile, sono cittadini olandesi titolari di una pensione o di una rendita, rispettivamente, a titolo della AOW e della WAO, che, avendo svolto l'intera carriera professionale nei Paesi Bassi, hanno successivamente stabilito la loro residenza in un altro Stato membro in cui non svolgono attività professionale di sorta e non hanno mai cercato un impiego.

92 Seppure i sigg. van Delft e van Willigen fanno valere che la loro situazione potrebbe ricadere nell'art. 45 TFUE, essi tuttavia non suffragano siffatta affermazione con alcun elemento concreto idoneo a rimettere in discussione le considerazioni che precedono. Ben al contrario, invece, detti ricorrenti dichiarano espressamente di essersi trasferiti in un altro Stato membro dopo il raggiungimento della pensione.

93 In tale contesto si deve considerare, come la Commissione e i governi francese e finlandese, che l'art. 45 TFUE non sembra poter trovare applicazione in una causa come quella principale.

94 Occorre per contro sottolineare che i ricorrenti nella causa principale, in quanto cittadini olandesi, godono, in ogni caso, dello status di cittadini dell'Unione ai sensi dell'art. 20, n. 1, TFUE.

95 Trasferendosi in un altro Stato membro e stabilendovi la residenza, essi hanno esercitato i diritti loro conferiti dall'art. 21, n. 1, TFUE. Una situazione quale la loro rientra quindi nell'ambito del diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio di uno Stato membro diverso da quello di cui sono cittadini.

96 Ai sensi dell'art. 21, n. 1, TFUE, ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal Trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso.

97 A tale proposito risulta da una reiterata giurisprudenza che le facilitazioni previste dal Trattato in materia di circolazione dei cittadini nell'Unione non potrebbero dispiegare pienamente i loro effetti se un cittadino di uno Stato membro potesse essere dissuaso dal farne uso dagli ostacoli posti al suo soggiorno nello Stato membro ospitante a causa di una normativa del suo Stato membro di provenienza che lo penalizzi per il solo fatto che egli ne abbia usufruito (v. sentenza von Chamier-Glisczinski, cit., punto 82 e giurisprudenza ivi citata).

98 Nella fattispecie in esame i ricorrenti nella controversia principale sostengono che, a causa del trasferimento della loro residenza in uno Stato membro diverso dai Paesi Bassi, essi si trovano, relativamente alla fornitura delle prestazioni di malattia in natura, in una situazione meno favorevole rispetto a quella in cui si sarebbero trovati se fossero stati residenti nei Paesi Bassi. A seguito, infatti, dell'entrata in vigore della ZVW il 1° gennaio 2006, essi avrebbero subito, contrariamente ai residenti olandesi, una regressione significativa del livello di tutela di cui godevano contro il rischio di malattie, poiché, sia in termini di costi che di qualità, le prestazioni fornite nell'ambito della legislazione dello Stato membro di residenza sarebbero meno vantaggiose a confronto di quelle offerte nel contesto dei contratti di assicurazione privata. Invece, le prestazioni offerte ai residenti olandesi nell'ambito della ZVW sarebbero, dal canto loro, paragonabili a queste ultime.

99 In proposito occorre ricordare che, siccome l'art. 48 TFUE prevede un coordinamento delle normative degli Stati membri, e non la loro armonizzazione, le diversità sostanziali e procedurali tra i regimi di previdenza sociale di ciascuno Stato membro, e, di conseguenza, nei diritti degli affiliati, vengono lasciate inalterate da tale disposizione, cosicché ogni Stato membro resta competente per determinare nella propria normativa, nel rispetto del diritto dell'Unione, le condizioni di concessione delle prestazioni in materia di sicurezza sociale (v., in tal senso, sentenza von Chamier-Glisczinski, cit., punto 84).

100 Ciò considerato, l'art. 21, n. 1, TFUE non può garantire ad un assicurato che un trasferimento in un altro Stato membro sia neutrale dal punto di vista della previdenza sociale, in particolare con riguardo alle prestazioni di malattia. Tenuto conto delle disparità esistenti tra i regimi e le legislazioni degli Stati membri in materia, un simile trasferimento può, secondo i casi, essere più o meno favorevole o sfavorevole per il soggetto interessato a livello della protezione sociale (v. sentenza von Chamier-Glisczinski, cit., punto 85).

101 Ne discende che, anche ove la sua applicazione sia meno favorevole, una tale legislazione nazionale è sempre conforme alle disposizioni dell'art. 21 TFUE, se non si risolve nel fatto puro e semplice di versare contributi previdenziali a fondo perduto (v., per analogia, sentenze 19 marzo 2002, cause riunite C-393/99 e C-394/99, Hervein e a., Racc. pag. I-2829, punto 51; 9 marzo 2006, causa C-493/04, Piatkowski, Racc. pag. I-2369, punto 34, e 18 luglio 2006, causa C-50/05, Nikula, Racc. pag. I-7029, punto 30).

102 Orbene, nel caso in esame, come risulta dal punto 41 della presente sentenza, se i titolari di una pensione o di una rendita dovuta a titolo della legislazione olandese residenti in uno Stato membro diverso dai Paesi Bassi rientrano, a partire dal 1° gennaio 2006, nella sfera delle prestazioni di malattia in natura previste dalla normativa dello Stato membro in cui risiedono, mentre in precedenza non erano interessati da nessun regime giuridico obbligatorio di assicurazione malattia e, quindi, potevano unicamente essere coperti contro il rischio di malattia nell'ambito di contratti di assicurazione privata, ciò si verifica in conseguenza della decisione del legislatore olandese, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di organizzazione dei regimi di sicurezza sociale, di estendere il regime obbligatorio di assicurazione malattia, segnatamente, a tutti i residenti nei Paesi Bassi, avendo la citata decisione avuto la conseguenza, tenuto conto delle norme di conflitto previste agli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71, d'includere detti titolari di pensione e di rendita fra i beneficiari delle prestazioni di malattia corrisposte nello Stato membro di loro residenza.

103 È giocoforza constatare che, come fatto valere dal governo olandese, la normativa nazionale in discussione nella causa principale, laddove prevede, conformemente alle disposizioni del regolamento n. 1408/71, che i titolari di pensione o di rendita non residenti abbiano diritto alle prestazioni di malattia in natura nell'ambito della legislazione dello Stato membro in cui risiedono, è tale da agevolare piuttosto che limitare la libera circolazione dei cittadini dell'Unione, poiché una normativa del genere consente a questi ultimi di accedere nello Stato membro di residenza alle cure corrispondenti al loro stato di salute in condizioni di parità rispetto alle persone iscritte al sistema di sicurezza sociale di tale Stato membro.

104 A maggior ragione ciò si verifica nel caso della controversia principale, in quanto è pacifico che, in seguito a procedimenti sommari proposti dai ricorrenti nella causa principale dinanzi ai giudici nazionali, l'importo dei contributi da versare, da parte dei titolari di pensione o di rendita dovuta a titolo della legislazione olandese i quali risiedono in uno Stato membro diverso dai Paesi Bassi, essendo correlato ad un coefficiente che riflette il costo della vita nello Stato membro di residenza, risulta ormai inferiore a quello pagato dai titolari delle medesime pensioni o rendite residenti nei Paesi Bassi.

105 Non si può certo escludere che, come fatto valere dai ricorrenti nella causa principale, le prestazioni di malattia in natura corrisposte, conformemente al regolamento n. 1408/71, nello Stato membro di residenza siano, in termini di costi e di qualità, meno favorevoli rispetto a quelle offerte ai residenti olandesi nella sfera della ZVW.

106 Tuttavia, una differenza del genere nel livello di tutela contro il rischio di malattie fra i regimi nazionali di sicurezza sociale degli Stati membri, risultando dalla mancanza di armonizzazione del diritto dell'Unione in materia, non può essere considerata, conformemente alla giurisprudenza citata ai punti 99 e 100 della presente sentenza, come una restrizione rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 21, n. 1, TFUE. A tale riguardo è pertanto ininfluenza, contrariamente a quanto sostenuto dai sigg. van Delft e van Willigen, la circostanza che questi ultimi abbiano trasferito la rispettiva residenza in un altro Stato membro prima, e non dopo, l'entrata in vigore della ZVW.

107 Peraltro, la normativa nazionale in discussione nella causa principale non impone ai titolari di pensione o di rendita residenti in uno Stato membro diverso dai Paesi Bassi di versare contributi per un regime di sicurezza sociale senza offrire la corrispondente protezione sociale.

108 Infatti, benché ai titolari di una pensione o di una rendita dovuta a titolo della legislazione olandese, in assenza d'iscrizione nello Stato membro di residenza, non possano essere fornite prestazioni di malattia in natura, resta comunque il fatto che il pagamento di contributi nei Paesi Bassi dà diritto, a favore di tali assicurati sociali, all'erogazione di prestazioni corrispondenti nello Stato membro ove essi risiedono a carico dei Paesi Bassi.

109 Ciò considerato, occorre rilevare che, nella fattispecie, la normativa di cui alla causa principale non si è limitata ad estendere il regime giuridico obbligatorio di assicurazione malattia, segnatamente, alla totalità dei residenti nei Paesi Bassi e a stabilire, conformemente al regolamento n. 1408/71, che i titolari di una pensione o di una rendita dovuta a titolo della legislazione olandese residenti in uno Stato membro diverso dai Paesi Bassi

usufruiscono, a fronte del pagamento di un contributo in quest'ultimo Stato membro, delle prestazioni di malattia in natura nello Stato membro in cui risiedono. Parallelamente, la normativa in parola ha, infatti, previsto, inoltre, la risoluzione ex lege, a partire dal 1° gennaio 2006, dei contratti di assicurazione conclusi prima di tale data da parte di siffatti non residenti con una società stabilita nei Paesi Bassi, considerando che detti contratti davano origine a diritti equivalenti a quelli derivanti dall'applicazione del regolamento n. 1408/71.

110 I sigg. van Delft, van Willigen e Fokkens sostengono che la risoluzione ex lege in questione, prevista all'art. 2.5.2 dell'IZVW, ha inciso in modo determinante sui diritti acquisiti dai non residenti titolari di una pensione o di una rendita a titolo della legislazione olandese nell'ambito dei contratti di assicurazione conclusi nella vigenza del regime giuridico precedente con società di assicurazioni stabilite nei Paesi Bassi. A causa della risoluzione ex lege di cui trattasi, tali non residenti sarebbero stati, infatti, obbligati, al fine di garantire la continuità del livello di protezione globale derivante da siffatti contratti, a sottoscrivere, dopo il 1° gennaio 2006, nuovi contratti di assicurazione per integrare le prestazioni di base corrisposte nello Stato membro di residenza. Tenuto conto della loro età, detti nuovi contratti avrebbero potuto essere conclusi unicamente a condizioni tariffarie particolarmente sfavorevoli.

111 Secondo i sigg. van Delft e van Willigen, sotto tale profilo residenti e non residenti non sarebbero stati trattati allo stesso modo. Concretamente, infatti, le condizioni tariffarie stipulate nei nuovi contratti di assicurazione conclusi da residenti dopo l'entrata in vigore della ZVW corrisponderebbero in sostanza a quelle da loro sottoscritte nell'ambito dei contratti di assicurazione conclusi nella vigenza della ZFW, mentre, relativamente ai non residenti, le condizioni proposte dalle società assicurative successivamente all'entrata in vigore della regolamentazione in parola sarebbero invece considerevolmente meno favorevoli rispetto a quelle applicabili anteriormente nell'ambito dei loro precedenti contratti.

112 Il governo olandese, sentito su tale punto in udienza, ha posto in rilievo che l'IZVW non aveva stabilito la risoluzione ex lege, alla data del 1° gennaio 2006, dei contratti di assicurazione conclusi con società stabilite nei Paesi Bassi prima dell'entrata in vigore della ZVW soltanto «nella misura in cui» da detti contratti potevano essere ricavati, relativamente alle prestazioni di malattia in natura, diritti equivalenti a quelli di cui gli interessati potevano avvalersi, dopo l'entrata in vigore di cui trattasi, in forza delle disposizioni del regolamento n. 1408/71. Siffatta risoluzione ex lege riguarderebbe quindi non il contenuto dei contratti di assicurazione nella loro integralità, ma solamente la parte dei medesimi corrispondente al regime giuridico di base previsto dallo Stato membro di residenza al fine di evitare una doppia assicurazione e pertanto un doppio pagamento dei contributi.

113 Il governo olandese ammette che, concretamente, i contratti di assicurazione in questione sarebbero effettivamente stati risolti, nella maggior parte dei casi, integralmente, obbligando così gli interessati che, dopo il 1° gennaio 2006, desideravano mantenere una protezione complementare contro il rischio di malattia rispetto al regime di base a concludere nuovi contratti di assicurazione. Tuttavia, residenti e non residenti, sotto tale profilo, sarebbero stati trattati allo stesso modo.

114 Occorre ricordare che, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, non spetta alla Corte pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni nazionali o sulla valutazione del contesto fattuale relativo alla causa principale, in quanto tale compito è esclusivo del giudice del rinvio (v., in tal senso, in particolare, sentenza 23 aprile 2009, cause riunite da C-378/07 a C-380/07, Angelidaki e a., Racc. pag. I-3071, punto 48).

115 Spetta pertanto a quest'ultimo stabilire se, e in quale misura, la normativa nazionale in discussione nella causa principale preveda una disparità di trattamento fra residenti e non residenti.

116 A tale riguardo, qualora si stabilisse che la normativa in parola contiene misure dirette a garantire la continuità della protezione globale derivante dai contratti di assicurazione conclusi prima dell'entrata in vigore della ZVW e che dette misure concernono solamente quei contratti che sono stati conclusi da residenti, una siffatta disparità di trattamento rispetto ai non residenti costituirebbe, quindi, come segnalato dall'avvocato generale al paragrafo 79 delle sue conclusioni, una restrizione alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione ai sensi dell'art. 21, n. 1, TFUE, poiché sarebbe tale, conformemente alla giurisprudenza citata al punto 97 della presente sentenza, da dissuadere titolari di pensione o di rendita dovuta a titolo della legislazione olandese, come i ricorrenti nella causa principale, dal mantenere la propria residenza in uno Stato membro diverso dai Paesi Bassi. Orbene, né il governo olandese né il CVZ hanno prodotto, nel corso della presente domanda di pronuncia pregiudiziale, il benché minimo elemento a giustificazione di una siffatta disparità di trattamento.

117 Al fine di procedere alla verifica della presenza di una restrizione ai sensi dell'art. 21 TFUE, il giudice del rinvio dovrà in special modo prendere in considerazione i seguenti elementi pertinenti che emergono dal fascicolo sottoposto alla Corte.

118 In primo luogo, dal dettato stesso dell'art. 2.5.2, n. 2 dell'IZVW risulta che quest'ultima stabilisce la risoluzione ex lege unicamente dei contratti di assicurazione conclusi da non residenti. Essa, per contro, non considera i contratti di assicurazione conclusi da residenti.

119 Allo scopo di accertare se la menzionata disposizione istituisca, come parrebbe indicare il suo tenore letterale, una disparità di trattamento fra residenti e non residenti, spetterà al giudice del rinvio stabilire se la normativa nazionale in discussione nella causa principale comporti, come suggerito dal governo olandese, un'altra disposizione giuridica che prevede anche e allo stesso modo la risoluzione ex lege dei contratti di assicurazione conclusi da residenti prima dell'entrata in vigore della ZVW.

120 In caso affermativo, sarà parimenti compito di tale giudice verificare se detta risoluzione ex lege abbia effetti identici per i residenti e i non residenti, e, segnatamente, se, come affermato dal citato governo, riguardi in entrambe le situazioni unicamente la parte del contratto da cui discendevano diritti equivalenti a quelli derivanti dal regime obbligatorio applicabile.

121 In secondo luogo, sia dalle osservazioni scritte dei sigg. van Delft e van Willigen, sia da quelle del governo olandese, emerge che, per quanto riguarda i residenti i quali, alla data del 1° gennaio 2006, erano parti di un contratto di assicurazione, la normativa nazionale di cui alla causa principale ha imposto alle società partecipanti al regime obbligatorio di assicurazione malattia previsto dalla ZVW di accettarli tutti come assicurati per il complesso delle prestazioni di malattia in natura che erano loro offerte nell'ambito dei menzionati contratti, ossia, tanto per le prestazioni di base corrispondenti ai diritti previsti dalla ZVW quanto per le prestazioni complementari al di là della protezione giuridica minima.

122 Al contrario, secondo i sigg. van Delft e van Willigen, la normativa di cui trattasi non ha imposto alle menzionate società assicurative, quando si sono stabilite nei Paesi Bassi, un obbligo d'accettazione del genere rispetto ai non residenti che erano assicurati, prima dell'entrata in vigore della ZVW, a titolo di un contratto di assicurazione con le medesime e che, a partire dall'entrata in vigore di detta disciplina, hanno diritto, ai sensi degli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71, alle prestazioni in natura corrisposte nello Stato membro di residenza a carico dei Paesi Bassi.

123 Se, ciò che spetterà al giudice del rinvio accertare, tali affermazioni dovessero essere corrette, risulterebbe assodata anche una disparità di trattamento fra residenti e non residenti, che collocherebbe questi ultimi in una situazione meno favorevole dal momento dell'entrata in vigore della ZVW.

124 Difatti, in mancanza di obbligo giuridico di assicurare i non residenti, segnatamente per quanto concerne le prestazioni di malattia complementari rispetto alle prestazioni di base cui detti non residenti hanno diritto nello Stato membro di residenza, siffatta normativa nazionale sarebbe stata idonea ad indurre le società assicurative interessate a cogliere l'occasione dell'entrata in vigore della ZVW per risolvere del tutto i contratti di assicurazione conclusi anteriormente con detti non residenti, i quali sono percepiti come appartenenti alla categoria dei «cattivi rischi», considerando la loro età e il loro stato di salute, allo scopo di effettuare una nuova valutazione e adattare le condizioni tariffarie proposte a detti soggetti, tenendo conto dell'evoluzione di tali parametri a partire dalla data della conclusione del contratto iniziale.

125 In terzo luogo, infine, i sigg. van Delft e van Willigen hanno sottolineato, in udienza, che l'entrata in vigore della ZVW era stata preceduta da una stretta negoziazione fra il governo olandese e le società assicurative in questione. Al termine di tale negoziazione sarebbe stato previsto, in ogni caso da un punto di vista politico, che ai residenti dovessero essere offerte condizioni tariffarie ragionevoli e sostanzialmente analoghe a quelle che vigevano nell'ambito dei contratti conclusi prima del 1° gennaio 2006.

126 Interrogato su questo punto nel corso dell'udienza, il governo olandese ha fatto valere che la risoluzione completa dei contratti di assicurazione conclusi prima dell'entrata in vigore della ZVW, non solo concernerebbe tanto i residenti quanto i non residenti, ma non gli sarebbe minimamente imputabile, poiché l'IZVW si limiterebbe ad imporre la risoluzione parziale dei contratti in causa. Le condizioni tariffarie asseritamente sfavorevoli, imposte

ai ricorrenti nella causa principale in occasione della conclusione di detti nuovi contratti di assicurazione per ottenere una protezione complementare, avrebbero quindi origine esclusivamente da decisioni commerciali adottate in modo autonomo dalle società assicurative interessate.

127 Spetta al giudice del rinvio determinare se, come sostenuto dai sigg. van Delft e van Willigen, sia stato effettivamente preso dalle società assicurative interessate, su richiesta del governo olandese, l'impegno di garantire la continuità della protezione globale derivante dai contratti di assicurazione conclusi prima dell'entrata in vigore della ZVW e, in caso affermativo, se tale garanzia concerna solamente i residenti o si applichi parimenti ai non residenti.

128 È tuttavia necessario sottolineare che qualsiasi disparità di trattamento fra i residenti e i non residenti, introdotta dal governo olandese e messa in atto con la sua partecipazione dalle società assicurative stabilite nei Paesi Bassi, se dovesse essere accertata, non si sottrarrebbe al divieto ex art. 21 TFUE, contrariamente a quanto sostenuto dal governo olandese, per il solo motivo che non è fondata su decisioni che hanno un effetto giuridico obbligatorio per tali imprese.

129 Infatti, anche atti delle autorità degli Stati membri privi di effetto cogente possono essere idonei ad incidere sulla condotta delle imprese e avere quindi la conseguenza di frustrare la finalità perseguita dall'art. 21 TFUE. Orbene, ciò si verificherebbe nel caso in cui una prassi tariffaria adottata da società assicurative costituisse la messa in atto di un accordo «politico» definito dal governo olandese e diretto a garantire la continuità della protezione globale unicamente dei residenti escludendo, invece, quella dei non residenti (v., per analogia, sentenza 24 novembre 1982, 249/81, Commissione/Irlanda, Racc. pag. 4005, punti 27-29).

130 Alla luce di quanto precede, occorre risolvere la seconda questione dichiarando che l'art. 21 TFUE deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella in discussione nella causa principale, la quale prevede che i titolari di una pensione o di una rendita dovuta a titolo della legislazione di tale Stato, residenti in un altro Stato membro, in cui hanno diritto, in applicazione degli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71, alle prestazioni di malattia in natura corrisposte dall'ente competente di quest'ultimo Stato membro, devono versare, sotto forma di trattenute su detta pensione o rendita, un contributo a titolo di siffatte prestazioni, anche qualora i menzionati titolari non siano iscritti presso l'ente competente dello Stato membro di residenza.

131 Per contro, l'art. 21 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale del genere nei limiti in cui essa induca o comporti, punto che spetta al giudice del rinvio accertare, una disparità di trattamento ingiustificata fra residenti e non residenti, relativamente alla continuità della protezione globale contro il rischio di malattia di cui questi beneficiavano nell'ambito di contratti di assicurazione conclusi prima dell'entrata in vigore della normativa in parola.

### **Sulle spese**

132 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

**1) Gli artt. 28, 28 bis e 33 del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, come modificato dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 18 dicembre 2006, n. 1992, in combinato disposto con l'art. 29 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 19 marzo 2007, n. 311, devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa di**



uno Stato membro, come quella in discussione nella causa principale, la quale prevede che i titolari di una pensione o di una rendita dovuta a titolo della legislazione di detto Stato, residenti in un altro Stato membro, in cui hanno diritto, in applicazione dei citati artt. 28 e 28 bis, alle prestazioni di malattia in natura corrisposte dall'ente competente di quest'ultimo Stato membro, devono versare, sotto forma di trattenuta sulla pensione o rendita in parola, un contributo a titolo delle prestazioni di cui trattasi, anche allorché detti titolari non sono iscritti presso l'ente competente dello Stato membro in cui risiedono.

2) L'art. 21 TFUE deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella in discussione nella causa principale, la quale prevede che i titolari di una pensione o di una rendita dovuta a titolo della legislazione di tale Stato, residenti in un altro Stato membro, in cui hanno diritto, in applicazione degli artt. 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71, come modificato dal regolamento n. 1992/2006, alle prestazioni di malattia in natura corrisposte dall'ente competente di quest'ultimo Stato membro, devono versare, sotto forma di trattenute su detta pensione o rendita, un contributo a titolo di siffatte prestazioni, anche qualora i menzionati titolari non siano iscritti presso l'ente competente dello Stato membro di residenza.

Per contro, l'art. 21 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale del genere nei limiti in cui essa induca o comporti, punto che spetta al giudice del rinvio accertare, una disparità di trattamento ingiustificata fra residenti e non residenti, relativamente alla garanzia della continuità della protezione globale contro il rischio di malattia di cui questi beneficiavano nell'ambito di contratti di assicurazione conclusi prima dell'entrata in vigore della normativa in parola.

Firme

---

\* Lingua processuale: l'olandese.

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

23 novembre 2010 (\*)

«Libera circolazione delle persone – Direttiva 2004/38/CE – Artt. 16, n. 4, e 28, n. 3, lett. a) – Cittadino dell'Unione nato e residente da più di 30 anni nello Stato membro ospitante – Assenze dal territorio dello Stato membro ospitante – Condanne penali – Decisione di allontanamento – Motivi imperativi di pubblica sicurezza»

Nel procedimento C-145/09,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Germania) con decisione 9 aprile 2009, pervenuta in cancelleria il 24 aprile 2009, nella causa

**Land Baden-Württemberg**

contro

**Panagiotis Tsakouridis,**

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues (relatore), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, D. Šváby, presidenti di sezione, dai sigg. A. Rosas, J. Malenovský, U. Löhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen e dalla sig.ra M. Berger, giudici,

avvocato generale: sig. Y. Bot

cancelliere: sig. B. Fülöp, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 aprile 2010,

considerate le osservazioni presentate:

- per il Land Baden-Württemberg, dal sig. M. Schenk, in qualità di agente;
- per il sig. Tsakouridis, dall'avv. K. Frank, Rechtsanwalt;
- per il governo tedesco, dai sigg. M. Lumma, J. Möller e C. Blaschke, in qualità di agenti;
- per il governo belga, dalla sig.ra L. Van den Broeck, in qualità di agente;
- per il governo danese, dalla sig.ra B. Weis Fogh, in qualità di agente;
- per il governo estone, dal sig. L. Uibo, in qualità di agente;
- per il governo ungherese, dalla sig.ra R. Somssich, dal sig. M. Fehér e dalla sig.ra K. Veres, in qualità di agenti;

- per il governo austriaco, dal sig. E. Riedl, in qualità di agente;
  - per il governo polacco, dal sig. M. Dowgielewicz, in qualità di agente;
  - per il governo del Regno Unito, dal sig. L. Seeboruth e dalla sig.ra I. Rao, in qualità di agenti, assistiti dalla sig.ra K. Beal, barrister;
  - per la Commissione europea, dalle sig.re D. Maidani e S. Grünheid, in qualità di agenti,
- sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 giugno 2010,
- ha pronunciato la seguente

## **Sentenza**

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli artt. 16, n. 4, e 28, n. 3, lett. a), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 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, pag. 77, e rettifiche in GU 2004, L 229, pag. 35, e GU 2007, L 204, pag. 28).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il Land Baden-Württemberg ed il sig. Tsakouridis, cittadino greco, in merito alla decisione di tale Land che dichiara la perdita del diritto di ingresso e di soggiorno del sig. Tsakouridis nel territorio della Repubblica federale di Germania e prospetta una decisione di allontanamento nei suoi confronti.

### **Contesto normativo**

*La direttiva 2004/38*

3 Il terzo 'considerando' della direttiva 2004/38 recita:

«La cittadinanza dell'Unione dovrebbe costituire lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri quando essi esercitano il loro diritto di libera circolazione e di soggiorno. È pertanto necessario codificare e rivedere gli strumenti comunitari esistenti che trattano separatamente di lavoratori subordinati, lavoratori autonomi, studenti ed altre persone inattive al fine di semplificare e rafforzare il diritto di libera circolazione e soggiorno di tutti i cittadini dell'Unione».

4 Secondo il ventiduesimo 'considerando' di tale direttiva:

«Il Trattato consente restrizioni all'esercizio del diritto di libera circolazione per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Per assicurare una definizione più rigorosa dei requisiti e delle garanzie procedurali cui deve essere subordinata l'adozione di provvedimenti che negano l'ingresso o dispongono l'allontanamento dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari la presente direttiva dovrebbe sostituire la direttiva 64/221/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1964, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento ed il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica [(GU 56, pag. 850), come modificata dalla direttiva del Consiglio 17 dicembre 1974, 75/35/CEE (GU 1975, L 14, pag. 14)]».

5 Ai sensi dei 'considerando' ventitreesimo e ventiquattresimo della direttiva 2004/38:

«(23) L'allontanamento dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per motivi d'ordine pubblico o di pubblica sicurezza costituisce una misura che può nuocere gravemente alle persone che, essendosi avvalse dei diritti e delle

libertà loro conferite dal Trattato [CE], si siano effettivamente integrate nello Stato membro ospitante. Occorre pertanto limitare la portata di tali misure conformemente al principio di proporzionalità, in considerazione del grado d'integrazione della persona interessata, della durata del soggiorno nello Stato membro ospitante, dell'età, delle condizioni di salute, della situazione familiare ed economica e dei legami col paese di origine.

(24) Pertanto, quanto più forte è l'integrazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari nello Stato membro ospitante, tanto più elevata dovrebbe essere la protezione contro l'allontanamento. Soltanto in circostanze eccezionali, qualora vi siano motivi imperativi di pubblica sicurezza, dovrebbe essere presa una misura di allontanamento nei confronti di cittadini dell'Unione che hanno soggiornato per molti anni nel territorio dello Stato membro ospitante, in particolare qualora vi siano nati e vi abbiano soggiornato per tutta la vita. Inoltre, dette circostanze eccezionali dovrebbero valere anche per le misure di allontanamento prese nei confronti di minorenni, al fine di tutelare i loro legami con la famiglia, conformemente alla Convenzione sui diritti del fanciullo delle Nazioni Unite, del 20 novembre 1989».

6 L'art. 16 di tale direttiva così dispone:

«1. Il cittadino dell'Unione che abbia soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nello Stato membro ospitante ha diritto al soggiorno permanente in detto Stato. Tale diritto non è subordinato alle condizioni di cui al capo III.

(...)

3. La continuità della residenza non è pregiudicata da assenze temporanee che non superino complessivamente sei mesi all'anno né da assenze di durata superiore per l'assolvimento degli obblighi militari né da un'assenza di dodici mesi consecutivi al massimo dovuta a motivi rilevanti, quali gravidanza e maternità, malattia grave, studi o formazione professionale o il distacco per motivi di lavoro in un altro Stato membro o in un paese terzo.

4. Una volta acquisito, il diritto di soggiorno permanente si perde soltanto a seguito di assenze dallo Stato membro ospitante di durata superiore a due anni consecutivi».

7 L'art. 27, nn. 1 e 2, di detta direttiva recita:

«1. Fatte salve le disposizioni del presente capo, gli Stati membri possono limitare la libertà di circolazione di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Tali motivi non possono essere invocati per fini economici.

2. I provvedimenti adottati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza rispettano il principio di proporzionalità e sono adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale della persona nei riguardi della quale essi sono applicati. La sola esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di tali provvedimenti.

Il comportamento personale deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società. Giustificazioni estranee al caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzione generale non sono prese in considerazione».

8 Ai sensi dell'art. 28 della stessa direttiva:

«1. Prima di adottare un provvedimento di allontanamento dal territorio per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, lo Stato membro ospitante tiene conto di elementi quali la durata del soggiorno dell'interessato nel suo territorio, la sua età, il suo stato di salute, la sua situazione familiare e economica, la sua integrazione sociale e culturale nello Stato membro ospitante e l'importanza dei suoi legami con il paese d'origine.

2. Lo Stato membro ospitante non può adottare provvedimenti di allontanamento dal territorio nei confronti del cittadino dell'Unione o del suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, che abbia acquisito il diritto di soggiorno permanente nel suo territorio se non per gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

3. Il cittadino dell'Unione non può essere oggetto di una decisione di allontanamento, salvo se la decisione è adottata per motivi imperativi di pubblica sicurezza definiti dallo Stato membro, qualora:

- a) abbia soggiornato nello Stato membro ospitante [ne]i precedenti dieci anni; o
- b) sia minorenne, salvo qualora l'allontanamento sia necessario nell'interesse del bambino, secondo quanto contemplato dalla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989».

9 L'art. 32, n. 1, della direttiva 2004/38 dispone quanto segue:

«La persona nei cui confronti sia stato adottato un provvedimento di divieto d'ingresso nel territorio per motivi d'ordine pubblico o pubblica sicurezza può presentare una domanda di revoca del divieto d'ingresso nel territorio nazionale dopo il decorso di un congruo periodo, determinato in funzione delle circostanze e in ogni modo dopo tre anni a decorrere dall'esecuzione del provvedimento definitivo di divieto validamente adottato ai sensi del diritto comunitario, nella quale essa deve addurre argomenti intesi a dimostrare l'avvenuto oggettivo mutamento delle circostanze che hanno motivato la decisione di vietarne l'ingresso nel territorio.

Lo Stato membro interessato si pronuncia in merito a tale nuova domanda entro sei mesi dalla data di presentazione della stessa».

#### *La normativa nazionale*

10 L'art. 6 della legge sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern) 30 luglio 2004 (BGBl. 2004 I, pag. 1950), come modificata dalla legge recante modifica della legge sulla polizia federale e di altre leggi (Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze) 26 febbraio 2008 (BGBl. 2008 I, pag. 215; in prosieguo: il «FreizügG/EU»), così dispone:

«(1) Fatto salvo l'art. 5, n. 5, solo per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica o sanità pubblica (artt. 39, n. 3, e 46, n. 1, del Trattato [CE]), può essere dichiarata la perdita del diritto ai sensi dell'art. 2, n. 1, può essere confiscata l'attestazione relativa al diritto di soggiorno comunitario o al diritto di soggiorno permanente e può essere revocata la carta di soggiorno o di soggiorno permanente. Per i suddetti motivi può essere altresì negato l'ingresso nel territorio. Un motivo attinente alla sanità pubblica può essere constatato solo se la malattia si manifesta durante i tre mesi successivi all'ingresso.

(2) Una condanna penale non è sufficiente, di per sé, per giustificare le decisioni o le misure menzionate al n. 1. Possono essere prese in considerazione le sole condanne penali non ancora cancellate dal casellario centrale, e soltanto nei limiti in cui le circostanze ad esse relative lasciano apparire un comportamento personale che rappresenta una minaccia reale per l'ordine pubblico. Deve trattarsi di una minaccia effettiva e sufficientemente grave, riguardante un interesse fondamentale della società.

(3) Ai fini di una decisione in applicazione del n. 1 occorre, in particolare, tenere conto della durata del soggiorno dell'interessato in Germania, della sua età, del suo stato di salute, della sua situazione familiare ed economica, della sua integrazione sociale e culturale in Germania, nonché dell'importanza dei suoi legami con il paese d'origine.

(4) Una volta acquisito il diritto di soggiorno permanente, una dichiarazione in applicazione del n. 1 può essere emessa soltanto per motivi gravi.

(5) Per quanto riguarda i cittadini dell'Unione e i loro familiari che hanno soggiornato nel territorio federale durante gli ultimi dieci anni e riguardo ai minori, la constatazione di cui al n. 1 può essere emessa soltanto per motivi imperativi di pubblica sicurezza. Tale regola non si applica ai minori se la perdita del diritto di soggiorno è necessaria nell'interesse del minore. Sussistono motivi imperativi di pubblica sicurezza solo se l'interessato è stato condannato, con sentenza passata in giudicato, per uno o più reati dolosi, a una pena detentiva o a una pena per minorenni di almeno cinque anni, oppure se è stata disposta la reclusione di sicurezza in occasione dell'ultima condanna definitiva, se è in pericolo la sicurezza della Repubblica federale di Germania oppure se l'interessato costituisce una minaccia terroristica.

(...))».

#### **Causa principale e questioni pregiudiziali**

11 Il sig. Tsakouridis è nato in Germania il 1° marzo 1978. Nel 1996, vi ha conseguito un diploma che attesta la fine degli studi dell'insegnamento secondario. Dall'ottobre 2001, il sig. Tsakouridis dispone di un permesso di

soggiorno illimitato in tale Stato membro. Dal marzo alla metà di ottobre del 2004, egli ha gestito un chiosco di crêpes sull'isola di Rodi, in Grecia. Egli è in seguito rientrato in Germania, dove ha lavorato a partire dal mese di dicembre 2004. Alla metà di ottobre 2005 il sig. Tsakouridis si è recato sull'isola di Rodi e vi ha ripreso la gestione del chiosco di crêpes. Il 22 novembre 2005, l'Amtsgericht Stuttgart ha emesso un mandato di arresto internazionale nei confronti del sig. Tsakouridis. Il 19 novembre 2006 egli è stato arrestato a Rodi, e poi trasferito in Germania il 19 marzo 2007.

12 I precedenti penali del sig. Tsakouridis sono i seguenti. L'Amtsgericht Stuttgart-Bad Cannstatt lo ha condannato al pagamento di diverse ammende, vale a dire, il 14 ottobre 1998 per detenzione di un oggetto vietato, il 15 giugno 1999 per percosse e lesioni gravi e, l'8 febbraio 2000, per percosse, lesioni gravi e coazione. Inoltre, l'Amtsgericht Stuttgart ha condannato il sig. Tsakouridis il 5 settembre 2002 al pagamento di un'ammenda per coazione e lesioni volontarie. Infine, il sig. Tsakouridis è stato condannato il 28 agosto 2007 dal Landgericht Stuttgart ad una pena detentiva di sei anni e sei mesi per associazione nello spaccio di stupefacenti in grandi quantità, in otto occasioni.

13 Con decisione 19 agosto 2008, il Regierungspräsidium Stuttgart, dopo aver sentito il sig. Tsakouridis, ha dichiarato la perdita del suo diritto di ingresso e di soggiorno nel territorio tedesco e gli ha comunicato che poteva essere oggetto di una misura di allontanamento verso la Grecia, senza fissare un termine per una partenza volontaria. A titolo di motivazione, il Regierungspräsidium Stuttgart rileva che, con la sentenza del Landgericht Stuttgart 28 agosto 2007, è stata superata la soglia dei cinque anni di detenzione, di modo che le misure in questione sono giustificate da «motivi imperativi di pubblica sicurezza» ai sensi dell'art. 28, n. 3, lett. a), della direttiva 2004/38 e dell'art. 6, n. 5, del FreizügG/EU.

14 Secondo il Regierungspräsidium Stuttgart, il comportamento personale del sig. Tsakouridis rappresenterebbe una minaccia reale per l'ordine pubblico. I reati da lui commessi in materia di traffico di stupefacenti sarebbero molto gravi e sussisterebbe un rischio concreto di recidiva. Il sig. Tsakouridis sarebbe stato manifestamente disposto per motivi economici a partecipare al traffico illegale di stupefacenti. Sarebbe stato indifferente ai problemi causati da tale traffico ai tossicodipendenti ed alla società in generale. Esisterebbe un interesse fondamentale della società a combattere efficacemente la criminalità legata al traffico di stupefacenti, particolarmente dannosa dal punto di vista sociale, con tutti gli strumenti disponibili.

15 Il Regierungspräsidium Stuttgart osserva poi che il sig. Tsakouridis non intendeva o non era in grado di rispettare l'ordinamento giuridico vigente, avendo commesso reati con un'elevatissima intenzione di delinquere. Un comportamento eventualmente irreprensibile durante l'espiazione della pena non consentirebbe di trarre conclusioni su un'assenza del pericolo di recidiva. Essendo soddisfatti i requisiti previsti per l'applicazione dell'art. 6 del FreizügG/EU, la decisione rientrerebbe nel margine discrezionale delle autorità. L'interesse personale del sig. Tsakouridis a non perdere il proprio diritto di ingresso e di soggiorno in ragione della durata del suo prolungato soggiorno regolare in Germania non prevarrebbe sul preminente interesse pubblico di lotta contro la criminalità legata al traffico di stupefacenti. La probabilità che egli commetta nuovamente reati simili sarebbe molto elevata.

16 Secondo il Regierungspräsidium Stuttgart, poiché durante gli ultimi anni il sig. Tsakouridis ha soggiornato diversi mesi sul territorio del proprio Stato membro di origine, non ci si deve attendere che incontrerà difficoltà di integrazione dopo il suo allontanamento dal territorio tedesco. Il rischio di recidiva giustificerebbe anche l'ingerenza nel suo diritto di libero accesso, in quanto cittadino dell'Unione, al mercato del lavoro tedesco. Non esisterebbero strumenti meno vincolanti né altrettanto adeguati rispetto alle misure disposte, le quali non arrecherebbero pregiudizio ai suoi già solidi mezzi di sussistenza economica.

17 Considerata la gravità dei reati accertati, il pregiudizio arrecato alla vita privata e familiare del sig. Tsakouridis sarebbe giustificato dal superiore interesse alla tutela dell'ordine pubblico e dalla prevenzione di altri reati, conformemente all'art. 8, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, non essendo emerse esigenze private e familiari equiparabili che possano far ritenere opportuno soprassedere alla misura di allontanamento per motivi di proporzionalità.

18 Il 17 settembre 2008, il sig. Tsakouridis ha proposto dinanzi al Verwaltungsgericht Stuttgart un ricorso contro la decisione del Regierungspräsidium Stuttgart 19 agosto 2008, facendo valere che la maggior parte della sua famiglia vive in Germania. Inoltre, dalla sentenza del Landgericht Stuttgart 28 agosto 2007 emergerebbe che egli era solo un membro subalterno dell'associazione criminale. Essendo cresciuto in Germania ed avendovi ottenuto una formazione scolastica, non vi sarebbe un rischio ai sensi dell'art. 6, n. 1, del FreizügG/EU. Inoltre, egli avreb-

be uno stretto rapporto con il padre, che risiede in Germania e che lo visita regolarmente in carcere. Si sarebbe presentato volontariamente alla polizia, il che dimostrerebbe che non rappresenta più un pericolo per l'ordine pubblico dopo avere scontato la sua pena, di modo che la dichiarazione di decadenza dal suo diritto di ingresso e di soggiorno nel territorio tedesco sarebbe sproporzionato. Infine, sua madre, residente all'epoca presso una propria figlia in Australia, sarebbe tornata a soggiornare definitivamente con il proprio marito in Germania nella primavera del 2009.

19 Con la sentenza 24 novembre 2008, il Verwaltungsgericht Stuttgart ha annullato la decisione del Regierungspräsidium Stuttgart del 19 agosto 2008. Secondo tale giudice, una condanna penale non è di per sé sufficiente per giustificare la decadenza dal diritto di ingresso e di soggiorno di un cittadino dell'Unione, decadenza che presuppone un rischio grave, effettivo e sufficiente che minaccia un interesse fondamentale della società ai sensi dell'art. 6, n. 2, del FreizügG/EU. A ciò si aggiunge che, nell'ambito della trasposizione dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38, una decadenza dal diritto di ingresso e di soggiorno in applicazione dell'art. 6, n. 1, del FreizügG/EU può essere dichiarata in un caso come quello del sig. Tsakouridis, il quale ha soggiornato più di dieci anni sul territorio tedesco, solo in presenza di motivi imperativi di pubblica sicurezza, come risulta dall'art. 6, n. 5, prima frase, di detta legge. A tal riguardo, il Verwaltungsgericht Stuttgart rileva che il sig. Tsakouridis non ha perduto il suo diritto di soggiorno permanente a causa dei suoi soggiorni sull'isola di Rodi, sebbene il citato art. 6, n. 5, prima frase, non esiga un soggiorno ininterrotto durante gli ultimi dieci anni sul territorio tedesco.

20 Il Verwaltungsgericht Stuttgart ha dichiarato che non sussistevano «motivi imperativi di pubblica sicurezza», ai sensi dell'art. 6, n. 5, ultima frase, del FreizügG/EU, che giustificano una misura di allontanamento. La pubblica sicurezza comprenderebbe solo la sicurezza interna ed esterna di uno Stato membro e, pertanto, sarebbe più ristretta della nozione di ordine pubblico, che comprenderebbe anche l'ordinamento penale interno. Il superamento della pena minima prevista dall'art. 6, n. 5, ultima frase, del FreizügG/EU non consentirebbe di concludere nel senso della sussistenza di motivi imperativi di pubblica sicurezza ai fini di una misura di allontanamento. Il sig. Tsakouridis potrebbe eventualmente rappresentare un rischio rilevante per l'ordine pubblico, ma non sarebbero in nessun caso in pericolo né la sussistenza dello Stato e delle sue istituzioni, né la sopravvivenza della popolazione. Peraltro, tali elementi non sarebbero stati dedotti dal Regierungspräsidium Stuttgart.

21 Investito di un appello avverso la sentenza del Verwaltungsgericht Stuttgart 24 novembre 2008, il Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la nozione di “motivi imperativi di pubblica sicurezza” di cui all'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38 (...) vada interpretata nel senso che un provvedimento di allontanamento dal territorio può essere giustificato solo in presenza di minacce assolute per la pubblica sicurezza esterna o interna dello Stato membro, tra cui rientrano unicamente l'esistenza dello Stato con le sue istituzioni fondamentali, il loro funzionamento, la sopravvivenza della popolazione nonché le relazioni esterne e la convivenza pacifica dei popoli.

2) Quali siano le condizioni che fanno decadere la tutela rafforzata contro i provvedimenti di allontanamento, ottenuta in seguito a un soggiorno di dieci anni nello Stato membro ospitante ai sensi dell'art. 28, n. 3, lett. a), della direttiva 2004/38, e se, in tale contesto, si applichino per analogia gli elementi che comportano la perdita del diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16, n. 4, della [medesima direttiva].

3) In caso di soluzione affermativa della questione sub 2) e conseguente applicabilità dell'art. 16, n. 4, della direttiva 2004/38, se la tutela rafforzata contro i provvedimenti di allontanamento dal territorio decada solo con il decorso del termine, indipendentemente dai motivi che hanno determinato l'assenza.

4) Allo stesso modo, in caso di soluzione affermativa della questione sub 2) e conseguente applicabilità dell'art. 16, n. 4, della direttiva [2004/38], se un rientro forzato nello Stato membro ospitante, nel quadro di un provvedimento giudiziario, prima della scadenza del termine di due anni sia idoneo a mantenere la tutela rafforzata contro i provvedimenti di allontanamento dal territorio, anche se il rientro comporta anzitutto l'impossibilità di esercitare le libertà fondamentali per un lungo periodo».

## **Sulle questioni pregiudiziali**

*Sulle questioni seconda, terza e quarta*

22 Con le sue questioni seconda, terza e quarta, che occorre esaminare in primo luogo, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente entro quali limiti le assenze dal territorio dello Stato membro ospitante durante il periodo di cui all'art. 28, n. 3, lett. a), della direttiva 2004/38, cioè durante i dieci anni precedenti la decisione di allontanamento dell'interessato, impediscano a quest'ultimo di beneficiare della protezione rafforzata prevista da tale disposizione.

23 Secondo la giurisprudenza della Corte, la direttiva 2004/38 mira ad agevolare l'esercizio del diritto primario e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri che il Trattato conferisce direttamente ai cittadini dell'Unione e il suo oggetto consiste, in particolare, nel rafforzare il citato diritto, di modo che detti cittadini non possono trarre diritti da questa direttiva in misura minore rispetto agli atti di diritto derivato che essa modifica o abroga (v. sentenze 25 luglio 2008, causa C-127/08, Metock e a., Racc. pag. I-6241, punti 59 e 82, nonché 7 ottobre 2010, causa C-162/09, Lassal, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 30).

24 Risulta dal ventitreesimo 'considerando' della direttiva 2004/38 che l'allontanamento dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per motivi d'ordine pubblico o di pubblica sicurezza costituisce una misura che può nuocere gravemente alle persone che, essendosi avvalse dei diritti e delle libertà loro conferite dal Trattato, si siano effettivamente integrate nello Stato membro ospitante.

25 È questa la ragione per cui, come risulta dal ventiquattresimo 'considerando' della direttiva 2004/38, essa istituisce un sistema di protezione contro le misure di allontanamento fondato sul grado d'integrazione della persona interessata nello Stato membro ospitante, di modo che quanto più forte è l'integrazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari nello Stato membro ospitante, tanto più elevata dovrebbe essere la loro protezione contro l'allontanamento.

26 In tale prospettiva, l'art. 28, n. 1, di detta direttiva stabilisce, in termini generali, che, prima di adottare un provvedimento di allontanamento dal territorio per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, lo Stato membro ospitante tiene conto di elementi quali la durata del soggiorno dell'interessato nel suo territorio, la sua età, il suo stato di salute, la sua situazione familiare e economica, la sua integrazione sociale e culturale nello Stato membro ospitante e l'importanza dei suoi legami con il paese d'origine.

27 Secondo il n. 2 di tale articolo, un cittadino dell'Unione o un suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, che abbiano acquisito il diritto di soggiorno permanente sul territorio dello Stato membro ospitante in applicazione dell'art. 16 della stessa direttiva, non possono essere oggetto di un provvedimento di allontanamento dal territorio «se non per gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza».

28 Per quanto riguarda i cittadini dell'Unione che hanno soggiornato nello Stato membro per i precedenti dieci anni, l'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38 rafforza notevolmente la protezione contro i provvedimenti di allontanamento stabilendo che un provvedimento siffatto non può essere adottato, a meno che la decisione sia fondata su «motivi imperativi di pubblica sicurezza definiti dallo Stato membro».

29 Orbene, l'art. 28, n. 3, lett. a), della direttiva 2004/38, pur subordinando il beneficio della protezione rafforzata alla presenza dell'interessato sul territorio dello Stato membro di cui trattasi per un periodo di dieci anni precedenti il provvedimento di allontanamento, tace sulle circostanze che possono comportare l'interruzione del periodo di soggiorno di dieci anni ai fini dell'acquisto del diritto alla protezione rafforzata contro l'allontanamento prevista da detta disposizione.

30 Partendo dalla premessa secondo cui, analogamente al diritto di soggiorno permanente, la protezione rafforzata viene acquisita in seguito ad un soggiorno di una certa durata nello Stato membro ospitante e che essa può essere successivamente perduta, il giudice del rinvio ritiene possibile applicare per analogia i criteri previsti all'art. 16, n. 4, della direttiva 2004/38.

31 Se è certamente vero che il ventitreesimo e il ventiquattresimo 'considerando' della direttiva 2004/38 prevedono una particolare protezione per le persone che si sono effettivamente integrate nello Stato membro ospitante, segnatamente quando vi sono nate e vi hanno soggiornato tutta la loro vita, tuttavia, alla luce del tenore letterale dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38, il criterio determinante consiste nel sapere se il cittadino dell'Unione abbia soggiornato in tale Stato membro durante i dieci anni precedenti la decisione di allontanamento.



32 Per quanto riguarda il problema di sapere entro quali limiti le assenze dal territorio dello Stato membro ospitante durante il periodo di cui all'art. 28, n. 3, lett. a), della direttiva 2004/38, cioè durante i dieci anni precedenti la decisione di allontanamento dell'interessato, impediscano a quest'ultimo di beneficiare della protezione rafforzata, occorre procedere ad una valutazione complessiva della situazione dell'interessato ogni volta nel preciso momento in cui si pone il problema dell'allontanamento.

33 Le autorità nazionali responsabili dell'applicazione dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38 sono tenute a prendere in considerazione tutti gli aspetti rilevanti in ciascun caso di specie, in particolare la durata di ciascuna delle assenze dell'interessato dallo Stato membro ospitante, la durata cumulata e la frequenza di tali assenze, nonché le ragioni che hanno indotto l'interessato a lasciare tale Stato membro. Occorre infatti verificare se le assenze in questione comportino lo spostamento verso un altro Stato del centro degli interessi personali, familiari o professionali dell'interessato.

34 La circostanza che l'interessato abbia fatto oggetto di un rientro forzato nello Stato membro ospitante al fine di scontarvi una pena detentiva e il periodo di detenzione, insieme agli elementi riportati al punto precedente, possono essere presi in considerazione nella valutazione complessiva prevista per determinare se i legami di integrazione precedentemente creati con lo Stato membro ospitante siano stati interrotti.

35 Spetta al giudice nazionale valutare se tale caso si presenti nella causa principale. Qualora giungesse alla conclusione che le assenze del sig. Tsakouridis dal territorio dello Stato membro ospitante non siano tali da impedirgli di beneficiare della protezione rafforzata, egli dovrebbe successivamente esaminare se la decisione di allontanamento sia fondata su motivi imperativi di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38.

36 Occorre ricordare che, per fornire una soluzione utile al giudice nazionale, che gli consenta di risolvere la controversia di cui è investito, la Corte può essere indotta a prendere in considerazione norme di diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nelle sue questioni pregiudiziali (v., in tal senso, sentenza 8 novembre 2007, causa C-374/05, Gintec, Racc. pag. I-9517, punto 48).

37 Qualora si dovesse accertare che una persona nella situazione del sig. Tsakouridis, che ha acquisito un diritto di soggiorno permanente nello Stato membro ospitante, non soddisfa il requisito di soggiorno stabilito all'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38, una misura di allontanamento potrebbe eventualmente essere giustificata in presenza di «gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza», come previsto dall'art. 28, n. 2, della direttiva 2004/38.

38 Alla luce di quanto precede, la seconda, la terza e la quarta questione devono essere risolte dichiarando che l'art. 28, n. 3, lett. a), della direttiva 2004/38 deve essere interpretato nel senso che, per stabilire se un cittadino dell'Unione abbia soggiornato nello Stato membro ospitante durante i dieci anni precedenti la decisione di allontanamento, criterio determinante per la concessione della protezione rafforzata accordata da tale disposizione, occorre prendere in considerazione tutti gli aspetti rilevanti in ciascun caso di specie, in particolare la durata di ciascuna delle assenze dell'interessato dallo Stato membro ospitante, la durata cumulata e la frequenza di tali assenze, nonché le ragioni che hanno indotto l'interessato a lasciare tale Stato membro e che possono determinare se dette assenze comportino o meno lo spostamento verso un altro Stato del centro dei suoi interessi personali, familiari o professionali.

#### *Sulla prima questione*

39 Alla luce della soluzione fornita alla seconda, alla terza ed alla quarta questione, la prima questione deve essere intesa nel senso che il giudice del rinvio chiede di sapere, in sostanza, se ed entro quali limiti la criminalità legata al traffico di stupefacenti in associazione criminale possa rientrare nella nozione di «motivi imperativi di pubblica sicurezza», nel caso in cui detto giudice accerti che il cittadino dell'Unione di cui trattasi beneficia della protezione dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38, ovvero nella nozione di «gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza», nel caso in cui lo stesso accerti che tale cittadino beneficia della protezione dell'art. 28, n. 2, di detta direttiva.

40 Risulta dal tenore letterale dell'art. 28 della direttiva 2004/38 nonché dall'economia di tale disposizione, come rammentati ai punti 24-28 della presente sentenza, che, subordinando qualsiasi provvedimento di allontanamento nelle ipotesi previste dall'art. 28, n. 3, di detta direttiva alla presenza di «motivi imperativi» di pubblica

sicurezza, nozione notevolmente più restrittiva di quella di «motivi gravi» ai sensi del n. 2 dello stesso articolo, il legislatore dell'Unione ha manifestamente inteso limitare i provvedimenti fondati sul citato n. 3 a «circostanze eccezionali», come si evince dal ventiquattresimo 'considerando' di tale direttiva.

41 Infatti, la nozione di «motivi imperativi di pubblica sicurezza» presuppone non soltanto l'esistenza di un pregiudizio alla pubblica sicurezza, ma altresì che detto pregiudizio presenti un livello di gravità particolarmente elevato, espresso dall'impiego dell'espressione «motivi imperativi».

42 È in tale contesto che va interpretata parimenti la nozione di «pubblica sicurezza» menzionata all'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38.

43 In materia di pubblica sicurezza, la Corte ha dichiarato che tale nozione comprende tanto la sicurezza interna di uno Stato membro quanto la sua sicurezza esterna (v., in particolare, sentenze 26 ottobre 1999, causa C-273/97, Sirdar, Racc. pag. I-7403, punto 17; 11 gennaio 2000, causa C-285/98, Kreil, Racc. pag. I-69, punto 17; 13 luglio 2000, causa C-423/98, Albore, Racc. pag. I-5965, punto 18, e 11 marzo 2003, causa C-186/01, Dory, Racc. pag. I-2479, punto 32).

44 La Corte ha altresì dichiarato che il pregiudizio al funzionamento delle istituzioni e dei servizi pubblici essenziali nonché la sopravvivenza della popolazione, come il rischio di perturbazioni gravi dei rapporti internazionali o della coesistenza pacifica dei popoli, o ancora il pregiudizio agli interessi militari, possono ledere la pubblica sicurezza (v., in particolare, sentenze 10 luglio 1984, causa 72/83, Campus Oil e a., Racc. pag. 2727, punti 34 e 35; 17 ottobre 1995, causa C-70/94, Werner, Racc. pag. I-3189, punto 27; Albore, cit., punto 22, nonché 25 ottobre 2001, causa C-398/98, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-7915, punto 29).

45 Non risulta peraltro che obiettivi come la lotta contro la criminalità legata al traffico di stupefacenti in associazione criminale siano necessariamente esclusi da detta nozione.

46 Il traffico di stupefacenti in associazione criminale alimenta una criminalità diffusa, dotata di ingenti risorse economiche ed operative e molto spesso collegata sul piano transnazionale. Alla luce degli effetti devastanti della criminalità legata a tale traffico, la decisione quadro del Consiglio 25 ottobre 2004, 2004/757/GAI, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti (GU L 335, pag. 8), afferma, al suo primo 'considerando', che il traffico illecito di stupefacenti rappresenta una minaccia per la salute, la sicurezza e la qualità di vita dei cittadini dell'Unione, oltre che per l'economia legale, la stabilità e la sicurezza degli Stati membri.

47 Infatti, poiché la tossicodipendenza costituisce una calamità per l'individuo e un rischio economico e sociale per l'umanità (v. in tal senso, segnatamente, sentenza 26 ottobre 1982, causa 221/81, Wolf, Racc. pag. 3681, punto 9, nonché Corte eur. D.U., sentenza Aoulmi c. Francia del 17 gennaio 2006, § 86), il traffico di stupefacenti in associazione criminale potrebbe presentare un livello di gravità tale da minacciare direttamente la serenità e la sicurezza fisica della popolazione nel suo insieme o di una gran parte di essa.

48 Si deve aggiungere che l'art. 27, n. 2, della direttiva 2004/38 sottolinea che il comportamento della persona di cui trattasi deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società o dello Stato membro in questione, che la sola esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza e che non sono prese in considerazione giustificazioni estranee al caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzione generale.

49 Di conseguenza, un provvedimento di allontanamento dev'essere fondato su un esame individuale del singolo caso specifico (v., in particolare, sentenza Metock e a., cit., punto 74) e può essere giustificato da motivi imperativi di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38 solo qualora, considerata l'eccezionale gravità della minaccia, un provvedimento del genere sia necessario per la protezione degli interessi che mira a garantire, a condizione che tale obiettivo non possa essere realizzato con provvedimenti meno restrittivi, alla luce della durata della residenza del cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante e, in particolare, delle gravi conseguenze negative che un provvedimento del genere può causare ai cittadini dell'Unione che si sono effettivamente integrati nello Stato membro ospitante.

50 In sede di applicazione della direttiva 2004/38 occorre in particolare ponderare, da un lato, il carattere eccezionale della minaccia di pregiudizio alla pubblica sicurezza a causa del comportamento personale della persona di cui trattasi, eventualmente valutata al momento dell'adozione della decisione di allontanamento (v., in particolare, sentenza 29 aprile 2004, cause riunite C-482/01 e C-493/01, Orfanopoulos e Oliveri, Racc. pag. I-5257, punti 77-79), alla luce in particolare delle pene previste e di quelle irrogate, del grado di coinvolgimento nell'attività criminosa, della portata del danno e, eventualmente, della tendenza alla recidiva (v. in tal senso, segnatamente, sentenza 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau, Racc. pag. 1999, punto 29), e, dall'altro, il rischio di compromettere il reinserimento sociale del cittadino dell'Unione nello Stato in cui è effettivamente integrato, reinserimento che rientra non solo nell'interesse di quest'ultimo, bensì dell'Unione europea in generale, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 95 delle sue conclusioni.

51 La pena pronunciata deve essere presa in considerazione come elemento di tale insieme di fattori. Una condanna ad una pena di cinque anni non può comportare una decisione di allontanamento, come previsto dalla normativa nazionale, senza tener conto degli elementi descritti al punto precedente, il che deve essere verificato dal giudice nazionale.

52 Nell'ambito di tale valutazione occorre prendere in considerazione i diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto, in quanto si possono addurre motivi di interesse generale per giustificare una misura nazionale idonea ad ostacolare l'esercizio della libera circolazione delle persone solo qualora detta misura sia conforme a tali diritti (v., in particolare, sentenza Orfanopoulos e Oliveri, cit., punti 97-99), e in particolare il diritto al rispetto della vita privata e familiare come sancito all'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (v., in particolare, sentenza 5 ottobre 2010, causa C-400/10 PPU, McB., non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 53, e Corte eur. D. U., sentenza Maslov c. Austria [GC] del 23 giugno 2008, *Recueil des arrêts et décisions* 2008, §§ 61 e segg.).

53 Per valutare se l'ingerenza ipotizzata sia proporzionata alla finalità legittima perseguita, nella fattispecie la protezione della pubblica sicurezza, occorre prendere in considerazione segnatamente la natura e la gravità della violazione commessa, la durata del soggiorno dell'interessato nello Stato membro ospitante, il periodo trascorso dalla violazione commessa e la condotta dell'interessato durante tale periodo nonché la solidità dei legami sociali, culturali e familiari con lo Stato membro ospitante. Nel caso di un cittadino dell'Unione che ha trascorso legalmente la maggior parte, se non la totalità, della sua infanzia e della sua giovinezza nello Stato membro ospitante, occorrerebbe addurre motivi molto solidi per giustificare il provvedimento di allontanamento (v. in tal senso, segnatamente, sentenza Maslov c. Austria, cit., §§ 71-75).

54 In ogni caso, poiché la Corte ha dichiarato che, al fine di preservare l'ordine pubblico, uno Stato membro può considerare che l'uso di stupefacenti costituisce un pericolo per la collettività idoneo a giustificare provvedimenti speciali nei confronti degli stranieri che violino la normativa sugli stupefacenti (v. sentenze della Corte 19 gennaio 1999, causa C-348/96, Calfa, Racc. pag. I-11, punto 22, nonché Orfanopoulos e Oliveri, cit., punto 67), si deve concludere che il traffico di stupefacenti in associazione criminale rientra a maggior ragione nella nozione di «ordine pubblico» ai sensi dell'art. 28, n. 2, della direttiva 2004/38.

55 Spetta al giudice del rinvio verificare, prendendo in considerazione l'insieme degli elementi sopra menzionati, se il comportamento del sig. Tsakouridis rientra tra i «gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza», ai sensi dell'art. 28, n. 2, della direttiva 2004/38, ovvero dei «motivi imperativi di pubblica sicurezza», ai sensi dell'art. 28, n. 3, di quest'ultima, e se il provvedimento di allontanamento ipotizzato rispetti le condizioni menzionate sopra.

56 Alla luce di quanto precede, occorre risolvere la prima questione dichiarando che, qualora il giudice del rinvio accerti che il cittadino dell'Unione di cui trattasi beneficia della protezione dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38, tale disposizione deve essere interpretata nel senso che la lotta contro la criminalità legata al traffico di stupefacenti in associazione criminale può rientrare nella nozione di «motivi imperativi di pubblica sicurezza» che possono giustificare un provvedimento di allontanamento di un cittadino dell'Unione che ha soggiornato nello Stato membro ospitante durante i precedenti dieci anni. Qualora il giudice del rinvio accerti che il cittadino dell'Unione di cui trattasi beneficia della protezione dell'art. 28, n. 2, della direttiva 2004/38, tale disposizione deve essere interpretata nel senso che la lotta contro la criminalità legata al traffico di stupefacenti in associazione criminale rientra nella nozione di «gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza».

## Sulle spese

57 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

1) L'art. 28, n. 3, lett. a), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 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, deve essere interpretato nel senso che, per stabilire se un cittadino dell'Unione abbia soggiornato nello Stato membro ospitante durante i dieci anni precedenti la decisione di allontanamento, criterio determinante per la concessione della protezione rafforzata accordata da tale disposizione, occorre prendere in considerazione tutti gli aspetti rilevanti in ciascun caso di specie, in particolare la durata di ciascuna delle assenze dell'interessato dallo Stato membro ospitante, la durata cumulata e la frequenza di tali assenze, nonché le ragioni che hanno indotto l'interessato a lasciare tale Stato membro e che possono determinare se dette assenze comportino o meno lo spostamento verso un altro Stato del centro dei suoi interessi personali, familiari o professionali.

2) Qualora il giudice del rinvio accerti che il cittadino dell'Unione di cui trattasi beneficia della protezione dell'art. 28, n. 3, della direttiva 2004/38, tale disposizione deve essere interpretata nel senso che la lotta contro la criminalità legata al traffico di stupefacenti in associazione criminale può rientrare nella nozione di «motivi imperativi di pubblica sicurezza» che possono giustificare un provvedimento di allontanamento di un cittadino dell'Unione che ha soggiornato nello Stato membro ospitante durante i precedenti dieci anni. Qualora il giudice del rinvio accerti che il cittadino dell'Unione di cui trattasi beneficia della protezione dell'art. 28, n. 2, della direttiva 2004/38, tale disposizione deve essere interpretata nel senso che la lotta contro la criminalità legata al traffico di stupefacenti in associazione criminale rientra nella nozione di «gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza».

Firme

---

\*\* Lingua processuale: il tedesco.

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

22 dicembre 2010 (\*)

«Cittadinanza europea – Libertà di circolare e di soggiornare negli Stati membri – Legge di rango costituzionale di uno Stato membro che dispone l'abolizione della nobiltà in quest'ultimo – Cognome di una persona maggiorenne, cittadina di tale Stato, ottenuto tramite adozione in un altro Stato membro, nel quale essa risiede – Titolo di nobiltà e particella nobiliare facenti parte del cognome – Iscrizione nel registro dello stato civile da parte delle autorità del primo Stato membro – Rettifica d'ufficio di tale iscrizione – Soppressione del titolo e della particella nobiliari»

Nel procedimento C-208/09,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Verwaltungsgerichtshof (Austria) con decisione 18 maggio 2009, pervenuta in cancelleria il 10 giugno 2009, nella causa

**Ilonka Sayn-Wittgenstein**

contro

**Landeshauptmann von Wien,**

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. J.N. Cunha Rodrigues, presidente di sezione, dai sigg. A. Rosas (relatore), U. Löhmus, A. Ó Caoimh e dalla sig.ra P. Lindh, giudici,

avvocato generale: sig.ra E. Sharpston

cancelliere: sig. K. Malacek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 17 giugno 2010,

considerate le osservazioni presentate:

- per la sig.ra Sayn-Wittgenstein, dall'avv. J. Rieck, Rechtsanwalt;
- per il governo austriaco, dalle sig.re C. Pesendorfer ed E. Handl-Petz, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, dal sig. D. Hadroušek, in qualità di agente;
- per il governo tedesco, dai sigg. M. Lumma e J. Möller nonché dalla sig.ra J. Kemper, in qualità di agenti;
- per il governo italiano, dalla sig.ra G. Palmieri, in qualità di agente, assistita dalla sig.ra M. Russo, avvocato dello Stato;
- per il governo lituano, dalle sig.re R. Mackevičienė e V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, in qualità di agenti;

- per il governo slovacco, dalla sig.ra B. Ricziová, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, dalle sig.re D. Maidani e S. Grünheid, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 ottobre 2010,

ha pronunciato la seguente

## **Sentenza**

**1** La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 21 TFUE.

**2** Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia insorta tra la sig.ra Sayn-Wittgenstein, cittadina austriaca residente in Germania, ed il Landeshauptmann von Wien (governatore del Land di Vienna), vertente sulla decisione di quest'ultimo volta a rettificare l'iscrizione nel registro dello stato civile del cognome Fürstin von Sayn-Wittgenstein, acquisito dalla suddetta interessata in Germania per effetto di adozione da parte di un cittadino tedesco, al fine di sostituirlo con il cognome Sayn-Wittgenstein.

### **Contesto normativo**

#### *Il diritto austriaco*

La legge sull'abolizione della nobiltà e le disposizioni attuative

**3** La legge relativa all'abolizione della nobiltà, degli ordini secolari di cavalieri e dame e di determinati titoli e dignità (Gesetz über die Aufhebung des Adels, der weltlichen Ritter- und Damenorden und gewisser Titel und Würden) del 3 aprile 1919 (StGBI. 211/1919), nella versione applicabile ai fatti della causa principale (StGBI. 1/1920; in prosieguo: la «legge sull'abolizione della nobiltà»), ha valore di legge costituzionale in forza dell'art. 149, n. 1, della Costituzione federale (Bundes-Verfassungsgesetz).

**4** L'art. 1 della legge sull'abolizione della nobiltà così dispone:

«La nobiltà, i suoi privilegi onorifici esteriori, come pure i titoli e le dignità conferiti a semplici fini distintivi e non correlati ad una funzione ufficiale, alla professione o a competenze scientifiche o artistiche, nonché i privilegi onorifici connessi a tali titoli e dignità, dei quali si fregino cittadini austriaci, sono aboliti».

**5** L'art. 4 di tale legge stabilisce quanto segue:

«La decisione riguardante i titoli e le dignità da considerarsi aboliti a norma dell'art. 1 è di competenza del Segretario di Stato per gli Affari interni e l'Istruzione».

**6** Le disposizioni attuative adottate dal Segretariato di Stato per gli Affari interni e l'Istruzione nonché dal Segretariato di Stato per la Giustizia, in accordo con gli altri Segretariati di Stato interessati, in merito all'abolizione della nobiltà e di alcuni titoli e dignità (Vollzugsanweisung des Staatsamtes für Inneres und Unterricht und des Staatsamtes für Justiz, im Einvernehmen mit den beteiligten Staatsämtern, über die Aufhebung des Adels und gewisser Titel und Würden), recanti la data del 18 aprile 1919 (StGBI. n. 237/1919), prevedono, all'art. 1, quanto segue:

«L'abolizione della nobiltà, dei suoi privilegi onorifici esteriori, come pure dei titoli e delle dignità conferiti a semplici fini distintivi e non correlati ad una funzione ufficiale, alla professione o a competenze scientifiche o artistiche,

nonché quella dei privilegi onorifici connessi a tali titoli e dignità, riguarda tutti i cittadini austriaci, indipendentemente dal fatto che i privilegi suddetti siano stati acquisiti nello Stato o all'estero».

7 L'art. 2 di tali disposizioni attuative così recita:

«In forza dell'art. 1 della legge [sull'abolizione della nobiltà], sono aboliti:

1. il diritto all'uso del segno nobiliare "von" ["di/da"];

(...)

4. il diritto all'uso dei titoli nobiliari, come, ad esempio, cavaliere ["Ritter"], barone ["Freiherr"], conte ["Graf"] e principe ["Fürst"], e anche del titolo onorifico di duca ["Herzog"], nonché di altri corrispondenti titoli nazionali e stranieri; (...)

(...)».

8 L'art. 5 delle citate disposizioni attuative prevede varie sanzioni in caso di mancato rispetto di tale divieto.

Le norme di diritto internazionale privato

9 L'art. 9, n. 1, prima frase, della legge federale sul diritto internazionale privato (Bundesgesetz über das internationale Privatrecht) del 15 giugno 1978 (BGBl. 304/1978), nella versione applicabile ai fatti della causa principale (BGBl. I, 58/2004), stabilisce che lo stato e la capacità di una persona fisica sono disciplinati dalla legge dello Stato di cui tale persona ha la cittadinanza.

10 Ai sensi dell'art. 13, n. 1, della legge suddetta, l'uso del nome da parte di una persona soggiace alle norme che disciplinano lo stato e la capacità di quest'ultima, quale che sia il modo in cui tale nome è stato acquisito.

11 L'art. 26 della medesima legge stabilisce che i presupposti per l'adozione sono regolati dalla legge nazionale di ciascun adottante e da quella dell'adottato, mentre gli effetti dell'adozione sono regolati, in caso di adozione da parte di una sola persona, dalla legge nazionale dell'adottante. Secondo le osservazioni presentate dalla Repubblica austriaca e gli autori da questa citati, gli effetti disciplinati da tale norma sono unicamente quelli attinenti al rapporto familiare instaurato con l'adozione e non includono la determinazione del nome dell'adottato, il quale resta disciplinato dall'art. 13, n. 1, della citata legge federale sul diritto internazionale privato.

Le norme di diritto civile

12 L'art. 183, n. 1, del codice civile austriaco (Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch), nel testo applicabile ai fatti della causa principale (BGBl. 25/1995), così dispone:

«Qualora il figlio adottivo venga adottato da una sola persona e venga meno il vincolo familiare con l'altro genitore ai sensi dell'art. 182, n. 2, seconda frase, il figlio adottivo acquisisce il cognome dell'adottante (...)».

La legge sullo stato delle persone

13 L'art. 15, n. 1, della legge sullo stato civile (Personenstandgesetz, BGBl. 60/1983) prevede che un atto iscritto nei registri venga rettificato qualora fosse inesatto al momento dell'iscrizione.

*Il diritto tedesco*

Le norme sull'abolizione della nobiltà

14 L'art. 109 della Costituzione dell'Impero Tedesco (Verfassung des Deutschen Reichs), adottata l'11 agosto 1919 a Weimar, ha in particolare abolito tutti i privilegi connessi alla nascita o allo status sociale, dichiarando che i

titoli nobiliari dovevano ormai considerarsi soltanto come una componente del cognome e che non potevano più conferirsene di nuovi.

15 A norma dell'art. 123, n. 1, della Legge fondamentale (Grundgesetz), tale disposizione è tuttora in vigore, con valore di legge federale ordinaria (sentenze del Bundesverwaltungsgericht in data 11 marzo 1966 e 11 dicembre 1996).

Le norme di diritto internazionale privato

16 L'art. 10, n. 1, della legge recante disposizioni preliminari al codice civile (Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch; in prosieguito: l'«EGBGB») dispone quanto segue:

«Il nome di una persona è disciplinato dalla legge dello Stato di cui essa ha la cittadinanza».

17 L'art. 22, nn. 1 e 2, dell'EGBGB stabilisce che l'adozione e gli effetti della medesima sui rapporti di parentela intercorrenti tra l'adottato e l'adottante nonché le persone unite da un vincolo familiare con l'adottato sono disciplinati dalla legge dello Stato del quale l'adottante ha la cittadinanza.

18 Risulta però dalla decisione di rinvio, nonché dalla conferma in tal senso fornita dal governo tedesco, che gli effetti dell'adozione per quanto riguarda la determinazione del nome sono disciplinati dalla legge dello Stato del quale il figlio adottivo ha la cittadinanza, a norma dell'art. 10, n. 1, dell'EGBGB. Il diritto internazionale privato tedesco stabilisce che la cittadinanza della persona costituisce il criterio di collegamento per individuare la legge applicabile ai fini della determinazione del cognome.

### **Causa principale e questione pregiudiziale**

19 La ricorrente nella causa principale è nata a Vienna (Austria) nel 1944 ed è cittadina austriaca.

20 Con ordinanza emessa il 14 ottobre 1991, a norma degli artt. 1752 e 1767 del codice civile tedesco (Bürgerliches Gesetzbuch), il Kreisgericht Worbis (Germania) ha dichiarato l'adozione, da parte di un cittadino tedesco, il sig. Lothar Fürst von Sayn-Wittgenstein, della detta ricorrente. È pacifico che l'adozione non ha avuto alcun effetto sulla cittadinanza di quest'ultima.

21 La ricorrente nella causa principale viveva in Germania al momento della sua adozione e là risiede ancor oggi. Il giudice del rinvio non precisa a quale titolo la ricorrente nella causa principale soggiorni in Germania. Tuttavia, all'udienza, il rappresentante della ricorrente ha dichiarato che quest'ultima esercita un'attività professionale principalmente in Germania, ma anche al di fuori di tale Stato membro, nel settore degli immobili di lusso. In particolare, essa interviene, con il nome di Ilonka Fürstin von Sayn-Wittgenstein, in occasione di compravendite di castelli e manieri.

22 Con ordinanza integrativa in data 24 gennaio 1992, il Kreisgericht Worbis ha precisato che, in seguito all'adozione, la ricorrente nella causa principale aveva acquisito quale nome di nascita il cognome del padre adottivo, precisamente nella forma «Fürstin von Sayn-Wittgenstein», che sarebbe il nome portato dall'interessata.

23 Le autorità austriache hanno proceduto alla registrazione di tale cognome nel registro dello stato civile austriaco.

24 Nell'ambito delle risposte fornite ai quesiti sottoposti dalla Corte in vista dell'udienza e in occasione di quest'ultima, è emerso che la ricorrente nella causa principale ha ottenuto una patente di guida tedesca a nome di Ilonka Fürstin von Sayn-Wittgenstein ed ha creato una società in Germania con tale nome. Inoltre, il suo passaporto austriaco è stato rinnovato almeno una volta, nel corso dell'anno 2001, e due certificati di cittadinanza sono stati rilasciati dalle autorità consolari austriache in Germania; tutti questi documenti sono stati emessi a nome di Ilonka Fürstin von Sayn-Wittgenstein.



25 Il 27 novembre 2003, il Verfassungsgerichtshof (Corte costituzionale) (Austria) ha emesso una sentenza in una causa riguardante una situazione simile a quella della ricorrente nella causa principale. Riepilogando lo stato attuale del diritto austriaco, il detto giudice ha statuito che la legge sull'abolizione della nobiltà – la quale ha valore di norma costituzionale ed attua in tale settore il principio di uguaglianza – ostava a che un cittadino austriaco acquisisse un cognome comprendente un titolo nobiliare del passato, mediante adozione da parte di un cittadino tedesco legittimamente portante tale titolo in quanto elemento costitutivo del suo nome. Infatti, conformemente alla legge sull'abolizione della nobiltà, i cittadini austriaci non sono autorizzati a portare titoli nobiliari, ivi compresi quelli di origine straniera. Tale sentenza ha inoltre confermato la giurisprudenza precedente secondo cui, contrariamente al diritto tedesco, il diritto austriaco non ammetteva che i cognomi fossero formati secondo regole differenti per gli uomini e per le donne.

26 A seguito di tale sentenza, il Landeshauptmann von Wien ha ritenuto che l'atto di nascita della ricorrente nella causa principale iscritto successivamente all'adozione fosse inesatto. Con lettera in data 5 aprile 2007, operante un rinvio alla sentenza di cui sopra, l'autorità suddetta ha informato l'interessata della propria intenzione di rettificare il suo cognome, quale risultante dai registri dello stato civile, in «Sayn-Wittgenstein».

27 Malgrado le obiezioni sollevate dalla ricorrente nella causa principale, la quale faceva valere in particolare il diritto, fondato sulle norme dell'Unione, di viaggiare negli Stati membri senza dover cambiare il proprio nome, il Landeshauptmann von Wien ha deciso, con decreto in data 24 agosto 2007, che il cognome della ricorrente nella causa principale doveva a questo punto essere iscritto nei registri dello stato civile, mediante atto di rettifica, come «Sayn-Wittgenstein».

28 Poiché con decisione 31 marzo 2008 il ricorso amministrativo da essa proposto contro il suddetto decreto è stato respinto, la ricorrente nella causa principale ne ha chiesto l'annullamento dinanzi al Verwaltungsgerichtshof.

29 Davanti a tale giudice, la ricorrente nella causa principale fa valere, in particolare, i propri diritti alla libera circolazione e alla libera prestazione dei servizi, garantiti dai Trattati.

30 Secondo la ricorrente nella causa principale, il mancato riconoscimento degli effetti giuridici dell'adozione riguardo al nome dell'adottato costituisce un ostacolo alla libera circolazione delle persone, in quanto essa sarebbe costretta a portare cognomi differenti nei diversi Stati membri. Per quanto riguarda l'eventuale applicazione del limite dell'ordine pubblico da parte degli Stati membri, essa ritiene che questi abbiano un obbligo reciproco di farvi ricorso soltanto nei casi di maggiore necessità e urgenza e siano tenuti, nei restanti casi, ad accordare la fiducia più estesa possibile alle decisioni degli altri Stati membri e a riconoscere queste ultime. L'applicazione dell'ordine pubblico presupporrebbe anche un forte collegamento con lo Stato che intenda farvi ricorso, che la semplice cittadinanza non sarebbe sufficiente a costituire.

31 La ricorrente nella causa principale sostiene inoltre che una modifica del cognome Fürstin von Sayn-Wittgenstein, da essa portato in via continuativa per quindici anni, costituirebbe una violazione del diritto al rispetto della vita familiare garantito dall'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950. Essa riconosce invero che la lesione di tale diritto è consentita in forza di norme di legge – nel caso di specie, dalla legge austriaca sullo stato civile –, ma a suo avviso nel presente caso tale lesione interverrebbe in danno di un diritto acquisito legittimamente e in buona fede, il quale non potrebbe essere pregiudicato in assenza di una particolare necessità.

32 Dinanzi al Verwaltungsgerichtshof, il Landeshauptmann von Wien ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso. Esso sostiene, in particolare, che nel caso di specie non sussiste alcuna circostanza che porti ad una violazione del diritto di libera circolazione previsto dall'art. 21 TFUE e all'insorgere di seri inconvenienti per la ricorrente nella causa principale, quali quelli descritti nella sentenza 14 ottobre 2008, causa C-353/06, Grunkin e Paul (Racc. pag. I-7639). Infatti, all'interessata non verrebbe chiesto di utilizzare nomi differenti, bensì si tratterebbe soltanto di sottrarre l'elemento nobiliare «Fürstin von» dal cognome Sayn-Wittgenstein, che non verrebbe alterato. Anche se la rettifica del registro dello stato civile dovesse comportare per la ricorrente nella causa principale inconvenienti di ordine professionale o personale, non bisognerebbe attribuire a questi ultimi un'importanza tale da giustificare una disapplicazione della legge sull'abolizione della nobiltà, la quale ha valore di legge costituzionale, ha accompagnato la creazione della Repubblica austriaca ed ha dato attuazione al principio di uguaglianza in tale ambito. In caso contrario, ne deriverebbe una grave violazione dei valori fondamentali sui quali poggia l'ordinamento giuridico austriaco.

33 Infine, il Landeshauptmann von Wien fa valere che, secondo le norme di diritto internazionale privato tedesche, il nome di una persona è disciplinato dalla legge dello Stato di cui essa ha la cittadinanza. Attraverso una corretta applicazione della legge, il Kreisgericht Worbis sarebbe dovuto giungere alla conclusione che il nome della ricorrente nella causa principale doveva essere determinato in conformità delle norme austriache. Poiché la forma di cognome «Fürstin von Sayn-Wittgenstein» non è consentita nell'ordinamento austriaco, anche l'ordinamento tedesco considererebbe errata l'attribuzione di tale cognome alla ricorrente nella causa principale.

34 Il Verwaltungsgerichtshof ritiene che la ricorrente nella causa principale, cittadina austriaca residente in Germania, possa, in linea di principio, invocare l'art. 21 TFUE. Il detto giudice – rilevando che nella citata sentenza Grunkin e Paul la Corte non era stata chiamata a pronunciarsi su questioni riguardanti l'ordine pubblico allorché aveva precisato che un ostacolo alla libertà di circolazione può essere giustificato soltanto qualora sia fondato su considerazioni oggettive e sia proporzionato all'obiettivo legittimamente perseguito – si chiede se, nel caso di specie, una restrizione alla libertà di circolazione eventualmente risultante dalla modifica del cognome della ricorrente nella causa principale potrebbe nondimeno essere giustificata alla luce del divieto, sancito da una norma avente valore di legge costituzionale, di portare titoli nobiliari, nella misura in cui tale norma vieta ai cittadini austriaci l'uso di tali titoli, quand'anche questi trovino fondamento nel diritto tedesco.

35 Alla luce di tali circostanze, il Verwaltungsgerichtshof ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. [21 TFUE] osti ad una normativa in base alla quale le autorità competenti di uno Stato membro possono rifiutare di riconoscere un cognome – in quanto contenente un titolo nobiliare non ammesso in tale Stato (anche sotto il profilo giuridico costituzionale) – che sia stato attribuito in un altro Stato membro ad un figlio adottivo (adulto)».

### **Sulla questione pregiudiziale**

36 Con il suo quesito, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 21 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta a che le autorità di uno Stato membro possano, in circostanze quali quelle di cui alla causa principale, rifiutare di riconoscere, in tutti i suoi elementi, il cognome di un cittadino di tale Stato, quale determinato in un altro Stato membro – dove il predetto risiede – al momento della sua adozione in età adulta da parte di un cittadino di questo secondo Stato, per il fatto che tale cognome contiene un titolo nobiliare non consentito nel primo Stato in base al suo diritto costituzionale.

#### *Osservazioni preliminari in merito alle disposizioni del diritto dell'Unione applicabili*

37 In limine, occorre constatare che la situazione della ricorrente nella causa principale rientra nell'ambito di applicazione ratione materiae del diritto dell'Unione.

38 Sebbene, allo stato attuale del diritto dell'Unione, le norme che disciplinano il cognome di una persona e l'uso di titoli nobiliari rientrino nella competenza degli Stati membri, questi ultimi, nell'esercizio di tale competenza, devono comunque rispettare il diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza Grunkin e Paul, cit., punto 16).

39 È pacifico che la ricorrente nella causa principale è cittadina di uno Stato membro ed ha esercitato, nella sua qualità di cittadina dell'Unione, la propria libertà di circolazione e soggiorno in un altro Stato membro. Essa è dunque legittimata a invocare le libertà riconosciute dall'art. 21 TFUE ad ogni cittadino dell'Unione.

40 Inoltre, all'udienza è stato fatto presente che la ricorrente nella causa principale esercita in Germania un'attività professionale di fornitura di servizi a destinatari situati in uno o più altri Stati membri. Essa sarebbe pertanto legittimata, in linea di principio, a far valere anche le libertà riconosciute dall'art. 56 TFUE.

41 È pacifico che, nel caso di specie, il giudice del rinvio sottopone alla Corte un quesito in merito all'interpretazione dell'art. 21 TFUE in correlazione con la citata sentenza Grunkin e Paul e con il mancato riconoscimento in uno Stato membro di un cognome ottenuto in un altro Stato membro, indipendentemente dall'esercizio o meno di un'attività economica da parte della persona interessata. Merita di essere rilevato, a que-

sto proposito, che il giudice del rinvio non ritiene utile indicare a quale titolo la ricorrente nella causa principale soggiorni in Germania. Con il suo quesito, esso chiede in sostanza se ragioni di ordine costituzionale possano autorizzare uno Stato membro a non riconoscere in tutti i suoi elementi il nome ottenuto da uno dei suoi cittadini in un altro Stato membro, e non già se il fatto di non riconoscere un nome acquisito legittimamente in un altro Stato membro costituisca un ostacolo alla libera prestazione dei servizi garantita dall'art. 56 TFUE.

42 Occorre pertanto esaminare alla luce dell'art. 21 TFUE il rifiuto, opposto dalle autorità di uno Stato membro, di riconoscere, in tutti i suoi elementi, il cognome di un cittadino di tale Stato ottenuto mediante adozione in un altro Stato membro, nel quale tale cittadino risiede.

*Sull'esistenza di una restrizione alla libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione*

Osservazioni presentate alla Corte

43 La ricorrente nella causa principale fa valere che il mancato riconoscimento, in applicazione delle norme austriache che vietano i titoli nobiliari, degli elementi nobiliari del nome da lei legittimamente acquisito in Germania in forza di una pronuncia giurisdizionale non impugnabile con un ricorso e dunque giuridicamente vincolante nell'ordinamento giuridico tedesco, ha come effetto che, nei documenti di identità che le saranno rilasciati in Austria, il suo nome verrà scritto in modo diverso rispetto al nome che essa deve portare in Germania. Orbene, dalla citata sentenza Grunkin e Paul risulterebbe che il mancato riconoscimento da parte di uno Stato membro di un nome acquisito in un altro Stato membro e la conseguente necessità di portare nomi differenti in tali due Stati membri pregiudicano il diritto di ogni cittadino dell'Unione di circolare liberamente a norma dell'art. 21, n. 1, TFUE.

44 Per contro, i governi che hanno presentato osservazioni alla Corte ritengono che non sussista alcun ostacolo alla libertà di circolazione della ricorrente nella causa principale.

45 Secondo i governi austriaco e tedesco, da un lato, la situazione all'origine della causa principale si differenzia da quella – qualificata come ostacolo nella citata sentenza Grunkin e Paul – nella quale una persona, che abbia esercitato il proprio diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio di un altro Stato membro, sia obbligata a portare, nello Stato membro del quale possiede la cittadinanza, un nome differente da quello già attribuito e registrato nello Stato membro di nascita e di residenza. Ad avviso dei suddetti governi, la ricorrente nella causa principale, essendo una cittadina austriaca, nata in Austria, potrebbe fornire la prova della propria identità soltanto sulla base degli atti e dei documenti rilasciati dalle autorità austriache. Nessuna iscrizione riguardante la suddetta ricorrente figurerebbe nel registro dello stato civile tedesco, sicché non potrebbe sussistere alcuna divergenza quanto alle forme nelle quali il cognome dell'interessata è iscritto in tali registri in Germania e in Austria.

46 Dall'altro lato, il fatto che, in uno Stato membro, un titolo nobiliare non possa costituire parte integrante del cognome in forza delle norme nazionali applicabili alla formazione del nome in tale Stato non comporterebbe alcun inconveniente per un cittadino di uno Stato membro sotto il profilo della garanzia della libera circolazione. Nel caso di specie, non sarebbe ipotizzabile alcuno degli inconvenienti rilevati nell'ambito della causa decisa dalla citata sentenza Grunkin e Paul. In particolare, la rettifica del nome iscritto nel registro dello stato civile austriaco non comporterebbe alcun rischio concreto di dubbi in merito all'identità della ricorrente nella causa principale.

47 Secondo il governo austriaco, anche nel caso in cui, in applicazione del diritto austriaco, venissero soppressi il titolo nobiliare «Fürst» e la particella nobiliare «von», gli elementi identificativi fondamentali del cognome rimarrebbero preservati. Infatti, ad avviso del detto governo, anche se la ricorrente nella causa principale utilizzasse in Germania nella vita quotidiana il nome Fürstin von Sayn-Wittgenstein e presentasse un documento di identità intestato alla sig.ra Sayn-Wittgenstein, le autorità tedesche sarebbero sempre in grado di identificarla con certezza e di riconoscerla, tanto più che la Germania e l'Austria non sarebbero separate da alcuna barriera linguistica.

48 Il governo ceco ritiene che il mancato riconoscimento in uno Stato membro di una parte del nome che è autorizzato in un altro Stato membro, in base ad una normativa quale quella in questione nella causa principale, non costituisca una violazione dell'art. 21 TFUE. Infatti, la funzione dei titoli differirebbe sostanzialmente da quella dei cognomi. Mentre la funzione del nome sarebbe quella di identificare il soggetto che lo porta, il titolo servirebbe a conferire ad una persona un determinato status sociale. Orbene, ogni Stato membro avrebbe competenza esclusiva a decidere se accordare un certo status sociale a questa o quella persona.

49 Il governo italiano ritiene che nella causa principale non sia ravvisabile alcuno degli inconvenienti indicati nella citata sentenza Grunkin e Paul quale potenziale conseguenza sfavorevole della diversità dei cognomi attribuiti da Stati membri differenti alla medesima persona. In discussione sarebbe non una diversità di cognomi, bensì solo la presenza o meno, a completamento del cognome stesso, di un titolo nobiliare. Tale titolo indicherebbe un determinato status sociale e sarebbe ben distinto dal cognome, che è l'unico ad individuare realmente la persona. Il rischio di dubbi quanto all'identità della persona od alla veridicità dei documenti che la riguardano, recanti o meno l'indicazione del titolo nobiliare in questione, non avrebbe alcuna ragion d'essere.

50 Il governo slovacco rileva che, in base alle norme di diritto internazionale privato austriache e tedesche, il nome di una persona è disciplinato dalla legge dello Stato di cui tale persona ha la cittadinanza. Risulterebbe dalle convenzioni internazionali delle quali la Repubblica federale di Germania è parte contraente che il prenome e il cognome di una persona sono disciplinati in linea di principio dalla legge dello Stato del quale questa possiede la cittadinanza, e che uno Stato contraente non può autorizzare il cambiamento di cognome dei cittadini di un altro Stato contraente, a meno che costoro non siano anche suoi cittadini.

51 La Commissione europea ritiene che l'art. 21 TFUE osti, in linea di principio, al mancato riconoscimento di elementi costitutivi del nome legittimamente acquisito in uno Stato membro diverso da quello del quale l'interessato ha la cittadinanza. Il fatto, per un cittadino dell'Unione che abbia esercitato il proprio diritto di libera circolazione, di non essere autorizzato a portare, nel suo Stato membro di origine, il cognome legittimamente acquisito mediante adozione in un altro Stato membro sarebbe, in linea di principio, incompatibile con lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri rappresentato dalla cittadinanza dell'Unione. Tuttavia, non sarebbe escluso che motivi particolari possano giustificare la restrizione della libera circolazione delle persone in un caso quale quello costituente l'oggetto della causa principale.

#### Risposta della Corte

52 Occorre preliminarmente ricordare che il nome di una persona è un elemento costitutivo della sua identità e della sua vita privata, la tutela della quale è garantita dall'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché dall'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Anche se l'art. 8 di tale convenzione non lo menziona esplicitamente, il nome di una persona riguarda in ugual modo la vita privata e familiare di quest'ultima in quanto mezzo di identificazione personale e di collegamento ad una famiglia (v., in particolare, Corte eur. D.U., sentenze Burghartz c. Svizzera del 22 febbraio 1994, serie A n. 280-B, pag. 28, § 24, e Stjerna c. Finlandia del 25 novembre 1994, serie A n. 299-B, pag. 60, § 37).

53 Una normativa nazionale che sfavorisca taluni cittadini nazionali per il solo fatto che essi hanno esercitato la loro libertà di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro rappresenta una restrizione delle libertà riconosciute dall'art. 21, n. 1, TFUE ad ogni cittadino dell'Unione (v., in particolare, sentenze Grunkin e Paul, cit., punto 21; 4 dicembre 2008, causa C-221/07, Zablocka-Weyhermüller, Racc. pag. I-9029, punto 35, nonché 23 aprile 2009, causa C-544/07, Rüffler, Racc. pag. I-3389, punto 73).

54 Risulta dalla giurisprudenza della Corte che il fatto che una persona, la quale abbia esercitato il proprio diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio di un altro Stato membro, sia obbligata a portare, nello Stato membro del quale essa ha la cittadinanza, un nome differente da quello già attribuito e registrato nello Stato membro di nascita e di residenza è idoneo ad ostacolare l'esercizio del diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, sancito dall'art. 21 TFUE (sentenza Grunkin e Paul, cit., punti 21 e 22).

55 Nella sentenza 2 ottobre 2003, causa C-148/02, Garcia Avello (Racc. pag. I-11613), è stata giudicata incompatibile con gli artt. 12 CE e 17 CE una legislazione di uno Stato membro avente come effetto di costringere una persona a portare cognomi differenti in Stati membri diversi. In tale contesto, la Corte ha constatato, riguardo a figli minorenni in possesso della cittadinanza di due Stati membri, che una diversità di cognomi è idonea a generare per gli interessati seri inconvenienti di ordine tanto professionale quanto privato, derivanti, in particolare, dalle difficoltà di fruire, nello Stato membro di cui essi sono cittadini, degli effetti giuridici di diplomi o di documenti rilasciati con il nome riconosciuto in un altro Stato membro, del quale pure possiedono la cittadinanza. L'interessato può altresì incontrare difficoltà legate, in particolare, al rilascio di attestazioni, certificati e diplomi sui quali sia chiaramente rilevabile una divergenza riguardo al suo cognome. Tale realtà può far sorgere dubbi quanto all'identità della persona, all'autenticità dei documenti presentati o alla veridicità delle informazioni che essi contengono (v., in tal senso, sentenza Garcia Avello, cit., punto 36).

56 La Corte ha statuito, al punto 24 della citata sentenza Grunkin e Paul, che simili seri inconvenienti potevano presentarsi in egual misura nel caso in cui il figlio interessato possedesse la cittadinanza di un solo Stato membro, ma tale Stato di origine rifiutasse di riconoscere il cognome acquisito dal figlio suddetto nello Stato di nascita e di residenza.

57 I governi austriaco e tedesco sostengono che la causa principale si distingue da quella all'origine della citata sentenza Grunkin e Paul, dal momento che quest'ultima fattispecie riguardava un rifiuto di riconoscere, in uno Stato membro, un nome avente una forma regolarmente iscritta nei propri registri dai servizi dello stato civile di un altro Stato membro in virtù delle competenze di cui questi erano investiti. I detti governi evidenziano che la problematica all'origine di quella causa derivava dal fatto che, nello Stato di nascita e di residenza, la determinazione del nome veniva operata in base alla legge del luogo di residenza, mentre nello Stato del quale l'interessato era cittadino la legge applicabile al riguardo era quella dello Stato di cittadinanza di costui. Per contro, secondo i governi austriaco e tedesco, il diritto sostanziale applicabile nella causa principale, designato dalle norme di conflitto sia tedesche che austriache, è soltanto il diritto austriaco.

58 Pertanto, secondo i detti governi, il Kreisgericht Worbis non aveva alcuna competenza, né in virtù del diritto tedesco né in forza di quello austriaco, a determinare il cognome della ricorrente nella causa principale come esso ha fatto, dato che il cognome da esso indicato era irregolare nell'ordinamento austriaco sotto due profili, vale a dire sia per l'inclusione di un titolo nobiliare del passato e della particella «von», sia per l'utilizzazione di una forma femminile di tale titolo. A differenza della causa definita dalla citata sentenza Grunkin e Paul, le diverse autorità nazionali non avrebbero proceduto ad iscrizioni di cognomi divergenti nei registri dello stato civile. Di conseguenza, l'iscrizione rettificata in Austria riguarderebbe non un cognome validamente conferito in un altro Stato membro, bensì un nome attribuito per errore, prima dal Kreisgericht Worbis e poi dai servizi dello stato civile austriaci.

59 Peraltro, vari governi che hanno presentato osservazioni alla Corte sostengono che la ricorrente nella causa principale non incontrerà alcun inconveniente in caso di rettifica del suo cognome nel registro dello stato civile austriaco. Da un lato, essa non sarebbe obbligata ad utilizzare cognomi differenti nei diversi Stati membri, dato che l'iscrizione nel registro suddetto, come rettificata, farebbe ormai fede a tutti gli effetti. Dall'altro lato, l'elemento centrale, identificativo, del suo cognome, Sayn-Wittgenstein, rimarrebbe conservato e sarebbe di conseguenza esclusa qualsiasi possibilità di confusione riguardo alla sua identità, essendo stato tolto soltanto il complemento non determinativo «Fürstin von».

60 A questo proposito occorre anzitutto constatare che, secondo le indicazioni contenute nel fascicolo, il nome della ricorrente nella causa principale figura in un solo registro dello stato civile, ossia nel registro austriaco, e che soltanto le autorità austriache possono rilasciarle documenti ufficiali, come un passaporto o un certificato di cittadinanza, sicché una modifica del nome iscritto non farà sorgere alcun conflitto con i registri dello stato civile tenuti da un altro Stato membro ovvero con eventuali documenti ufficiali rilasciati da quest'ultimo.

61 Occorre poi rilevare che numerose azioni della vita quotidiana, nella sfera sia pubblica che privata, esigono la prova dell'identità, la quale viene normalmente fornita tramite il passaporto. Poiché la ricorrente nella causa principale possiede soltanto la cittadinanza austriaca, il rilascio di tale documento rientra nella competenza esclusiva delle autorità austriache.

62 Tuttavia, all'udienza è stato fatto presente che la ricorrente nella causa principale si è vista rilasciare un passaporto a nome di Fürstin von Sayn-Wittgenstein dalle autorità consolari austriache in Germania nel corso dei quindici anni che sono trascorsi tra la prima iscrizione del suo cognome come «Fürstin von Sayn-Wittgenstein» in Austria e la decisione di rettifica di quest'ultimo in «Sayn-Wittgenstein». Per giunta, secondo le risultanze del fascicolo, la ricorrente nella causa principale ha ottenuto in Germania il rilascio di una patente di guida tedesca e possiede in tale Stato una società, iscritta nel registro di commercio, a nome di Ilonka Fürstin von Sayn-Wittgenstein.

63 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 44 delle sue conclusioni, è probabile che la ricorrente nella causa principale sia stata registrata dalle autorità tedesche come residente straniero e sia stata iscritta ad organismi tedeschi di previdenza sociale, ai fini dell'assicurazione malattia e pensionistica. Oltre a tali apparizioni del suo nome in documenti ufficiali, si può senz'altro presumere che, nel corso dei quindici anni che sono trascorsi tra la prima iscrizione del suo cognome come «Fürstin von Sayn-Wittgenstein» in Austria e la decisione di rettifica di quest'ultimo in «Sayn-Wittgenstein», essa abbia aperto dei conti bancari in Germania ed abbia ivi concluso contratti tuttora in corso, come ad esempio contratti di assicurazione. Essa avrà dunque vissuto per un lungo

periodo in uno Stato membro con un nome ben preciso, del quale saranno rimaste numerose tracce formali nella sfera sia pubblica che privata.

64 Per quanto riguarda, infine, l'argomento secondo cui la rettifica del nome della ricorrente nella causa principale non comporterebbe problemi ai fini della prova dell'identità di costei poiché soltanto il titolo nobiliare «Fürstin von» non verrebbe riconosciuto, occorre tenere conto del fatto che, secondo il diritto tedesco, i termini «Fürstin von» sono considerati non come un titolo nobiliare, ma come un elemento costitutivo del nome legittimamente acquisito nello Stato di residenza.

65 Di conseguenza, il nome Fürstin von Sayn-Wittgenstein costituisce in Germania un cognome unico composto di più elementi. Nello stesso modo in cui, nella causa decisa dalla citata sentenza Grunkin e Paul, il nome Grunkin-Paul era differente dai nomi Grunkin e Paul, così, nella causa principale, i nomi Fürstin von Sayn-Wittgenstein e Sayn-Wittgenstein non sono identici.

66 Orbene, da una diversità tra i due nomi applicati ad una stessa persona possono nascere confusioni ed inconvenienti.

67 Infatti, per la ricorrente nella causa principale, costituisce un «serio inconveniente» ai sensi della citata sentenza Grunkin e Paul il fatto di dover modificare tutte le tracce formali del nome Fürstin von Sayn-Wittgenstein lasciate nella sfera sia pubblica che privata, dato che i suoi documenti di identità ufficiali la designano attualmente con un altro nome. Anche se, una volta effettuata, la rettifica eliminerà qualsiasi futura divergenza, è probabile che la ricorrente nella causa principale possieda e sarà in futuro indotta a presentare documenti rilasciati o formati prima della rettifica, i quali faranno apparire un cognome differente da quello che compare nei suoi nuovi documenti di identità.

68 Di conseguenza, ogni volta che la ricorrente nella causa principale, munita di un passaporto a nome di Sayn-Wittgenstein, dovrà fornire la prova della sua identità o del suo cognome in Germania, suo Stato di residenza, essa rischia di dover dissipare sospetti di false dichiarazioni suscitate dalla divergenza tra il nome, rettificato, riportato sui suoi documenti di identità austriaci e il nome che essa utilizza da quindici anni nella vita quotidiana, il quale è stato riconosciuto in Austria fino alla rettifica in questione ed è indicato nei documenti rilasciati in Germania che la riguardano, come ad esempio la sua patente di guida.

69 La Corte ha già avuto occasione di dichiarare che, ogni volta che il cognome utilizzato in una situazione concreta non corrisponde a quello che figura nel documento presentato come prova dell'identità di una persona, o che il cognome figurante in due documenti presentati congiuntamente non è lo stesso, una siffatta divergenza di cognome è idonea a far sorgere dubbi in merito all'identità di tale persona e all'autenticità dei documenti prodotti o alla veridicità dei dati in essi contenuti (sentenza Grunkin e Paul, cit., punto 28).

70 Anche se tale rischio può non essere così grave quanto i seri inconvenienti che si prospettavano per il figlio minore in questione nella causa decisa dalla citata sentenza Grunkin e Paul, il rischio concreto, in circostanze quali quelle di cui alla causa principale, di dovere, a causa della diversità di nomi, dissipare dei dubbi quanto all'identità della propria persona costituisce una circostanza idonea ad ostacolare l'esercizio del diritto conferito dall'art. 21 TFUE.

71 Di conseguenza, il rifiuto, da parte delle autorità di uno Stato membro, di riconoscere, in tutti i suoi elementi, il cognome di un cittadino di tale Stato, così come determinato in un secondo Stato membro, nel quale il cittadino in questione risiede, e come iscritto per quindici anni nel registro dello stato civile del primo Stato, costituisce una restrizione delle libertà riconosciute dall'art. 21 TFUE ad ogni cittadino dell'Unione.

*Sull'esistenza di una giustificazione della restrizione alla libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione*

Osservazioni presentate alla Corte

72 Secondo la ricorrente nella causa principale, l'applicazione del limite dell'ordine pubblico presuppone sempre l'esistenza di un sufficiente collegamento con lo Stato membro interessato. Orbene, nel suo caso, il sufficiente

collegamento con tale Stato sarebbe assente, dato che essa, dalla data della sua adozione, ha la propria residenza in Germania.

73 I governi austriaco, ceco, italiano, lituano e slovacco fanno valere – per il caso in cui la Corte giudicasse che il rifiuto di riconoscere, in applicazione della legge sull'abolizione della nobiltà, taluni elementi del cognome costituisce un ostacolo alla libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione – che tale ostacolo è giustificato da considerazioni oggettive e proporzionate all'obiettivo perseguito.

74 Il governo austriaco, in particolare, fa valere che le disposizioni in questione nella causa principale mirano a salvaguardare l'identità costituzionale della Repubblica austriaca. La legge sull'abolizione della nobiltà, pur non essendo parte integrante del principio repubblicano, uno dei principi fondanti della Costituzione federale, rappresenterebbe una decisione a carattere fondamentale del legislatore costituente a favore di una formale parità di trattamento di tutti i cittadini dinanzi alla legge, volta a far sì che nessun cittadino austriaco possa acquisire prestigio particolare attraverso aggiunte al nome sotto forma di titoli nobiliari, onorificenze e dignità, la cui unica funzione sia quella di distinguere la persona che se ne fregia, e che non abbiano alcun legame con la sua professione o i suoi studi.

75 Secondo il governo austriaco, le eventuali restrizioni alle libertà di circolazione, che risulterebbero per i cittadini austriaci dall'applicazione delle disposizioni in questione nella causa principale, sono dunque giustificate alla luce della storia e dei valori fondamentali della Repubblica austriaca. Inoltre, tali disposizioni non restringerebbero l'esercizio delle libertà di circolazione al di là di quanto è necessario per conseguire l'obiettivo *summenzionato*.

76 Il governo austriaco sostiene altresì che si recherebbe pregiudizio all'ordine pubblico in Austria qualora dovesse essere riconosciuto il cognome della ricorrente nella causa principale corrispondente al cognome dell'adottante nella sua forma femminile, determinato in Germania dall'ordinanza del *Kreisgericht Worbis* del 24 gennaio 1992. Tale riconoscimento sarebbe incompatibile con i valori fondamentali dell'ordinamento giuridico austriaco, segnatamente con il principio di uguaglianza, sancito dall'art. 7 della Costituzione federale ed attuato mediante la legge sull'abolizione della nobiltà.

77 Il governo ceco fa valere che, se certo, secondo la giurisprudenza della Corte, le differenze constatate nelle legislazioni degli Stati membri riguardo al nome delle persone possono condurre ad una violazione del Trattato FUE, ciò non si verifica in due situazioni, vale a dire qualora il nome presenti nella sua composizione un titolo nobiliare che la persona interessata non può portare nello Stato membro di cui ha la cittadinanza e qualora il nome contenga una denominazione che sia contraria all'ordine pubblico in un altro Stato membro.

78 I governi italiano e slovacco ritengono che, qualora venisse constatata una restrizione della libera circolazione delle persone, essa corrisponde ad un obiettivo legittimo, consistente nel rispetto di una norma costituzionale esprimente un principio di ordine pubblico di valore essenziale nell'ordinamento repubblicano. Il fatto di non poter registrare un cognome qualora non ne vengano soppressi gli elementi nobiliari si baserebbe su considerazioni oggettive e sarebbe proporzionato all'obiettivo perseguito, in quanto questo sarebbe il solo modo possibile per giungere alla realizzazione di tale obiettivo.

79 Nel medesimo senso, il governo lituano ritiene che, qualora sia necessario tutelare valori costituzionali fondamentali dello Stato, come ad esempio, per quanto riguarda la Repubblica di Lituania, la lingua nazionale, oppure, relativamente alla Repubblica d'Austria, valori fondanti dell'ordinamento giuridico o della struttura dello Stato, lo Stato membro interessato deve poter prendere esso stesso la decisione più appropriata riguardo al cognome di una persona e, in alcuni casi, rettificare il nome attribuito da un altro Stato.

80 La Commissione osserva che il nome *Fürstin von Sayn-Wittgenstein* è stato legittimamente acquisito in Germania, sebbene per errore. Per giunta, tale nome è già stato riconosciuto dalle autorità austriache, sebbene anche ciò in conseguenza di un errore. Ciò premesso, occorrerebbe prendere in considerazione, nel contesto della storia costituzionale austriaca, la legge sull'abolizione della nobiltà in quanto elemento dell'identità nazionale. Per poter valutare se gli obiettivi perseguiti mediante tale legge siano idonei a giustificare la restrizione della libera circolazione delle persone in un caso quale quello in esame nella causa principale, occorrerebbe procedere ad un bilanciamento tra, da un lato, l'interesse costituzionale alla soppressione degli elementi nobiliari del nome della ricorrente nella causa principale e, dall'altro lato, l'interesse a preservare tale nome che è stato iscritto nel registro dello stato civile austriaco per un periodo di quindici anni.

## Risposta della Corte

81 Ai sensi di una costante giurisprudenza, un ostacolo alla libera circolazione delle persone può essere giustificato solo se è basato su considerazioni oggettive e se è proporzionato all'obiettivo legittimamente perseguito dalla normativa nazionale (v. sentenze 18 luglio 2006, causa C-406/04, De Cuyper, Racc. pag. I-6947, punto 40; 11 settembre 2007, causa C-76/05, Schwarz e Gootjes-Schwarz, Racc. pag. I-6849, punto 94; Grunkin e Paul, cit., punto 29, e Rüffler, cit., punto 74).

82 Ad avviso del giudice del rinvio e dei governi che hanno presentato osservazioni alla Corte, nella causa principale potrebbe essere fatta valere a titolo di ragione giustificativa una considerazione oggettiva correlata alla legge sull'abolizione della nobiltà – che ha valore di norma costituzionale ed attua in tale settore il principio di uguaglianza – nonché alla giurisprudenza del Verfassungsgerichtshof intervenuta nel 2003.

83 A questo proposito occorre riconoscere che, nel contesto della storia costituzionale austriaca, la legge sull'abolizione della nobiltà può, in quanto elemento dell'identità nazionale, entrare in linea di conto nel bilanciamento di legittimi interessi con il diritto di libera circolazione delle persone riconosciuto dalle norme dell'Unione.

84 La giustificazione invocata dal governo austriaco in riferimento alla situazione costituzionale austriaca deve essere intesa come richiamo al limite dell'ordine pubblico.

85 Eventuali considerazioni oggettive correlate all'ordine pubblico sono idonee a giustificare, in uno Stato membro, un rifiuto di riconoscimento del cognome di uno dei cittadini di tale Stato, così come attribuito in un altro Stato membro (v., in tal senso, sentenza Grunkin e Paul, cit., punto 38).

86 La Corte ha ripetutamente ricordato che la nozione di ordine pubblico, in quanto giustificazione di una deroga ad una libertà fondamentale, deve essere intesa in senso restrittivo, di guisa che la sua portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle istituzioni dell'Unione europea (v. sentenze 14 ottobre 2004, causa C-36/02, Omega, Racc. pag. I-9609, punto 30, e 10 luglio 2008, causa C-33/07, Jipa, Racc. pag. I-5157, punto 23). Ne consegue che l'ordine pubblico può essere invocato soltanto in caso di minaccia reale e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività (v. sentenza Omega, cit., punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

87 Ciò non toglie che le circostanze specifiche atte a giustificare un'applicazione del limite dell'ordine pubblico possono variare da uno Stato membro all'altro e da un'epoca all'altra. È perciò necessario, a questo riguardo, riconoscere alle competenti autorità nazionali un certo margine di discrezionalità entro i limiti imposti dal Trattato (v. sentenza Omega, cit., punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

88 Nell'ambito della causa principale, il governo austriaco ha affermato che la legge sull'abolizione della nobiltà dà attuazione al più generale principio dell'uguaglianza formale di tutti i cittadini austriaci.

89 L'ordinamento giuridico dell'Unione tende innegabilmente ad assicurare il rispetto del principio di uguaglianza in quanto principio generale del diritto. Tale principio è altresì sancito dall'art. 20 della Carta dei diritti fondamentali. Pertanto, non vi è dubbio che l'obiettivo di rispettare il principio di uguaglianza è compatibile con il diritto dell'Unione.

90 Eventuali misure restrittive di una libertà fondamentale possono essere giustificate da motivi attinenti all'ordine pubblico solo ove risultino necessarie ai fini della tutela degli interessi che esse mirano a garantire e solo nella misura in cui tali obiettivi non possano essere raggiunti mediante misure meno restrittive (v. citate sentenze Omega, punto 36, e Jipa, punto 29).

91 A questo proposito, la Corte ha già precisato che non è indispensabile che la misura restrittiva adottata dalle autorità di uno Stato membro corrisponda ad una concezione condivisa da tutti gli Stati membri relativamente alle modalità di tutela del diritto fondamentale o del legittimo interesse in questione e che, anzi, la necessità e la proporzionalità delle disposizioni adottate in materia non sono escluse per il solo fatto che uno Stato membro abbia scelto un regime di tutela diverso da quello adottato da un altro Stato membro (v. sentenza Omega, cit., punti 37 e 38).



92 Occorre altresì ricordare che, a norma dell'art. 4, n. 2, TUE, l'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri, nella quale è inclusa anche la forma repubblicana dello Stato.

93 Nel caso di specie, occorre rilevare come non risulti sproporzionato il fatto che uno Stato membro cerchi di realizzare l'obiettivo di preservazione del principio di uguaglianza vietando qualsiasi acquisto, possesso o utilizzo, da parte dei propri cittadini, di titoli nobiliari o di elementi nobiliari capaci di far credere che il soggetto portatore del nome sia titolare di una dignità siffatta. Rifiutando di riconoscere gli elementi nobiliari di un nome quale quello della ricorrente nella causa principale, le autorità austriache competenti in materia di stato civile non sembrano essere andate oltre quanto è necessario per garantire la realizzazione dell'obiettivo costituzionale fondamentale da esse perseguito.

94 Date tali circostanze, il rifiuto da parte delle autorità di uno Stato membro di riconoscere, in tutti i suoi elementi, il cognome di un cittadino di tale Stato, quale determinato in un altro Stato membro – dove il predetto risiede – al momento della sua adozione in età adulta da parte di un cittadino di questo secondo Stato, per il fatto che tale cognome comprende un titolo nobiliare non consentito nel primo Stato in base al suo diritto costituzionale, non può essere considerato come una misura arrecante un pregiudizio ingiustificato alla libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione.

95 Occorre pertanto risolvere la questione sollevata dichiarando che l'art. 21 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che le autorità di uno Stato membro possano, in circostanze quali quelle di cui alla causa principale, rifiutare di riconoscere, in tutti i suoi elementi, il cognome di un cittadino di tale Stato, quale determinato in un altro Stato membro – dove il predetto risiede – al momento della sua adozione in età adulta da parte di un cittadino di questo secondo Stato, per il fatto che tale cognome comprende un titolo nobiliare non consentito nel primo Stato in base al suo diritto costituzionale, qualora le misure adottate in tale contesto dalle citate autorità siano giustificate da motivi attinenti all'ordine pubblico, vale a dire siano necessarie per la tutela degli interessi che esse mirano a garantire e siano proporzionate all'obiettivo legittimamente perseguito.

#### Sulle spese

96 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

**L'art. 21 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che le autorità di uno Stato membro possano, in circostanze quali quelle di cui alla causa principale, rifiutare di riconoscere, in tutti i suoi elementi, il cognome di un cittadino di tale Stato, quale determinato in un altro Stato membro – dove il predetto risiede – al momento della sua adozione in età adulta da parte di un cittadino di questo secondo Stato, per il fatto che tale cognome comprende un titolo nobiliare non consentito nel primo Stato in base al suo diritto costituzionale, qualora le misure adottate in tale contesto dalle citate autorità siano giustificate da motivi attinenti all'ordine pubblico, vale a dire siano necessarie per la tutela degli interessi che esse mirano a garantire e siano proporzionate all'obiettivo legittimamente perseguito.**

Firme

---

\* Lingua processuale: il tedesco.

