dirittifondamentali.it

La Corte di Giustizia si pronuncia in tema di cittadinanza dell'Unione e di adesione a partiti politici
(CGUE, Grande Sezione, 19 novembre 2024, C-808/21)

La Repubblica ceca, negando ai cittadini dell'Unione che non hanno la cittadinanza ceca, ma che risiedono nella Repubblica ceca, il diritto di divenire membri di un partito politico o di un movimento politico, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 22 TFUE. La Repubblica ceca è condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione europea. La Repubblica di Polonia si fa carico delle proprie spese.

***

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)
19 novembre 2024 (*)

« Inadempimento di uno Stato – Articolo 20 TFUE – Cittadinanza dell'Unione – Articolo 21 TFUE – Diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri – Articolo 22 TFUE – Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato – Cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza – Assenza del diritto di divenire membro di un partito politico – Articoli 2 e 10 TUE – Principio di democrazia – Articolo 4, paragrafo 2, TUE – Rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri – Articolo 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Ruolo dei partiti politici nell'espressione della volontà dei cittadini dell'Unione »
Nella causa C-808/21,
avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 21 dicembre 2021,
Commissione europea, rappresentata da P. Ondrůšek, J. Tomkin e A. Szmytkowska, in qualità di agenti,
ricorrente,
contro
Repubblica ceca, rappresentata da A. Edelmannová, T. Müller, M. Smolek e J. Vláčil, in qualità di agenti,
convenuta,
sostenuta da:
Repubblica di Polonia, rappresentata da B. Majczyna, E. Borawska-Kędzierska e A. Siwek-Ślusarek, in qualità di agenti,
interveniente,

LA CORTE (Grande Sezione),
composta da K. Lenaerts, presidente, T. von Danwitz, vicepresidente, K. Jürimäe, C. Lycourgos, M.L. Arastey Sahún, A. Kumin e D. Gratsias, presidenti di sezione, E. Regan, I. Ziemele (relatrice), Z. Csehi e O. Spineanu – Matei, giudici,
avvocato generale: J. Richard de la Tour
cancelliere: C. Strömholm, amministratrice
vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 12 settembre 2023,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'11 gennaio 2024,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica ceca, negando ai cittadini dell'Unione non aventi la cittadinanza ceca ma residenti nella Repubblica ceca il diritto di divenire membri di un partito politico o di un movimento politico, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 22 TFUE.

Contesto normativo

Diritto internazionale

2 La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), al suo articolo 11, intitolato «Libertà di riunione e di associazione», prevede quanto segue:

«1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi.

2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato».

3 L'articolo 16 della CEDU, intitolato «Restrizioni all'attività politica degli stranieri», così dispone:

«Nessuna delle disposizioni degli articoli 10, 11 e 14 può essere interpretata nel senso di proibire alle Alte Parti contraenti di imporre restrizioni all'attività politica degli stranieri».

4 L'articolo 3 del protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, intitolato «Diritto a libere elezioni», è formulato nei termini seguenti:

«Le Alte Parti contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo».

Diritto dell'Unione

Trattati UE e FUE

5 L'articolo 2 TUE prevede:

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

6 L'articolo 4, paragrafi 1 e 2, TUE recita come segue:

«1. In conformità dell'articolo 5, qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri.

2. L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro».

7 L'articolo 5, paragrafi 1 e 2, TUE prevede:

«1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri».

8 L'articolo 10 TUE così dispone:

«1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa.

2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo.

Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio [dell'Unione europea] dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.

3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini.

4. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione».

9 L'articolo 18, primo comma, TFUE così recita:

«Nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità».

10 L'articolo 20 TFUE è così formulato:

«1. È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce.

2. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. Essi hanno, tra l'altro:

(...)

b) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;

(...)

Tali diritti sono esercitati secondo le condizioni e i limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi».

11 L'articolo 21, paragrafo 1, TFUE prevede quanto segue:

«Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi».

12 L'articolo 22 TFUE così dispone:

«1. Ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Tale diritto sarà esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio adotta, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo; tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustifichino.

2. Fatte salve le disposizioni dell'articolo 223, paragrafo 1, e le disposizioni adottate in applicazione di quest'ultimo, ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Tale diritto sarà esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio adotta, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo; tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustifichino».

Carta

13 L'articolo 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), rubricato «Libertà di riunione e di associazione», è formulato nei termini seguenti:

«1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni persona di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi.

2. I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione».

14 L'articolo 39 della Carta, intitolato «Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo», così dispone:

«1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

2. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto».

15 L'articolo 40 della Carta, intitolato «Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali», prevede:

«Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato».

Direttiva 93/109/CE

16 La 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 1993, L 329, pag. 34), come modificata dalla direttiva 2013/1/UE del Consiglio, del 20 dicembre 2012 (GU 2013, L 26, pag. 27) (in prosieguo: la «direttiva 93/109»), ai suoi considerando dal terzo al settimo enuncia quanto segue:

«considerando che il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza, previsto dall'articolo 8 B, paragrafo 2 [CE], costituisce un'applicazione del principio di non discriminazione fra cittadini per origine e altri cittadini, nonché un corollario del diritto di libera circolazione e di soggiorno, sancito dall'articolo 8 A [CE];

considerando che l'articolo 8 B, paragrafo 2 [CE] riguarda solo la possibilità di esercitare il diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo, senza recare pregiudizio all'attuazione dell'articolo 138, paragrafo 3 [CE], che prevede l'introduzione di una procedura uniforme in tutti gli Stati membri per tali elezioni; che esso mira essenzialmente ad eliminare la condizione della cittadinanza che attualmente è richiesta nella maggior parte degli Stati membri per esercitare tali diritti;

considerando che l'applicazione dell'articolo 8 B, paragrafo 2 [CE] non presuppone un'armonizzazione dei sistemi elettorali degli Stati membri e che, inoltre, per tener conto del principio di proporzionalità enunciato all'articolo 3 B, terzo comma [CE], il contenuto della legislazione comunitaria in materia non deve andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento dell'obiettivo dell'articolo 8 B, paragrafo 2 [CE];
considerando che l'articolo 8 B, paragrafo 2 [CE] si propone di fare in modo che tutti i cittadini dell'Unione, siano essi o meno cittadini dello Stato membro di residenza, possano esercitarvi il diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo alle stesse condizioni; che è necessario quindi che le condizioni, specie quelle connesse con la durata e con la prova della residenza, valide per i cittadini di altri Stati membri, siano identiche a quelle eventualmente applicabili ai cittadini dello Stato membro considerato;
considerando che l'articolo 8 B, paragrafo 2 [CE] prevede il diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo nello Stato membro di residenza senza peraltro sostituirlo al diritto di voto e di eleggibilità nello Stato membro di cui il cittadino europeo ha la cittadinanza; che è importante rispettare la libertà di scelta dei cittadini dell'Unione, quanto allo Stato membro nel quale intendono partecipare alle elezioni europee, facendo però in modo di evitare un abuso di tale libertà tramite un doppio voto o una doppia candidatura».

17 l'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 93/109 dispone:
«La presente direttiva stabilisce le modalità secondo cui i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza possono esercitarvi il diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo».

18 L'articolo 10, paragrafo 1, di tale direttiva prevede:
«All'atto del deposito della dichiarazione di candidatura, il cittadino comunitario eleggibile deve fornire le stesse prove richieste al candidato nazionale. Inoltre, deve presentare una dichiarazione formale, indicante:
a) cittadinanza, data e luogo di nascita, ultimo indirizzo nello Stato membro d'origine e indirizzo nel territorio elettorale nello Stato membro di residenza;
b) che non è simultaneamente candidato alle elezioni al Parlamento europeo in un altro Stato membro;
c) eventualmente la collettività locale o la circoscrizione dello Stato membro di origine nelle cui liste elettorali è stato iscritto da ultimo, e
d) che non è decaduto dal diritto di eleggibilità nello Stato membro d'origine per effetto di una decisione giudiziaria individuale o di una decisione amministrativa purché quest'ultima possa essere oggetto di ricorso giurisdizionale».

19 Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, di detta direttiva:
«In caso di rifiuto di iscrizione nelle liste elettorali o di rifiuto della candidatura, l'interessato può presentare i ricorsi che la legislazione dello Stato membro di residenza consente, in casi analoghi, agli elettori e ai candidati nazionali».

Direttiva 94/80/CE

20 Il quarto, il quinto e il quattordicesimo considerando della direttiva 94/80/CE del Consiglio, del 19 dicembre 1994, che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza (GU 1994, L 368, pag. 38), sono così formulati:
«considerando che l'applicazione dell'articolo 8 B, paragrafo 1 [CE] non presuppone un'armonizzazione integrale dei sistemi elettorali degli Stati membri; che tale articolo mira

essenzialmente a sopprimere il requisito della cittadinanza, che attualmente è prescritto dalla maggior parte degli Stati membri ai fini dell'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità; che, inoltre, per tener conto del principio di proporzionalità enunciato all'articolo 3 B, terzo comma [CE], il contenuto della legislazione comunitaria in materia non deve andare al di là di quanto è necessario per il raggiungimento dell'obiettivo enunciato nell'articolo 8 B, paragrafo 1 [CE];
considerando che l'articolo 8 B, paragrafo 1 [CE] ha lo scopo di consentire a tutti i cittadini dell'Unione, siano essi o meno cittadini dello Stato membro di residenza, di esercitare nell'Unione il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali alle stesse condizioni; che è quindi necessario che i requisiti che uno Stato membro prescrive per i cittadini di altri Stati membri, segnatamente quelli connessi alla prova e alla durata della residenza, siano identici a quelli eventualmente prescritti ai propri cittadini; che ai cittadini di altri Stati membri non dev'essere imposto il possesso di requisiti speciali, a meno che, in casi eccezionali, delle circostanze specifiche giustifichino un trattamento differenziato dei cittadini degli altri Stati membri rispetto ai propri cittadini;
(...)
considerando che la cittadinanza dell'Unione mira ad una migliore integrazione dei suoi cittadini nel paese ospitante e che, in questo contesto, è conforme all'intento degli autori del trattato evitare polarizzazioni tra liste di candidati nazionali e liste di candidati stranieri».

21 L'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 94/80 dispone:
«La presente direttiva stabilisce le modalità secondo cui i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza possono esercitarvi il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali».

22 L'articolo 8, paragrafo 3, di tale direttiva è così formulato:
«L'elettore (...) iscritto in una lista elettorale dello Stato di residenza, vi resta iscritto, alle stesse condizioni che l'elettore cittadino di tale Stato membro, fino alla sua cancellazione d'ufficio per il venir meno dei requisiti prescritti per l'esercizio del diritto di voto.
Gli elettori iscritti su propria richiesta nelle liste elettorali possono anche essere cancellati da tali liste se lo richiedono.
L'elettore che trasferisce la sua residenza nel territorio di un altro ente locale di base dello stesso Stato membro è iscritto nelle liste elettorali di questo ente locale alle stesse condizioni degli elettori cittadini dello Stato in questione».

23 L'articolo 9, paragrafo 1, di detta direttiva così dispone:
«All'atto del deposito della dichiarazione di candidatura, la persona di cui all'articolo 3 deve fornire le stesse prove richieste ai candidati cittadini dello Stato in cui si svolge la consultazione elettorale. Lo Stato membro di residenza può esigere che presenti una dichiarazione formale che indichi la sua cittadinanza e il suo indirizzo nello Stato membro di residenza».

24 L'articolo 10, paragrafo 2, della medesima direttiva così prevede:
«Contro la non iscrizione nelle liste elettorali, il rifiuto della domanda di iscrizione nelle liste elettorali o di rigetto della sua candidatura, l'interessato può presentare gli stessi ricorsi che la legislazione dello Stato membro di residenza offre, in casi analoghi, ai suoi cittadini elettori e eleggibili».

Diritto ceco

25 L'articolo 1 dello zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (legge n. 424/1991 relativa alle associazioni sotto forma di partiti politici e di movimenti politici), come modificata dallo zákon č. 117/1994 Sb. (legge n. 117/1994) (in prosieguo: la «legge relativa ai partiti e ai movimenti politici»), al suo paragrafo 1 così prevede:

«I cittadini hanno il diritto di associarsi in partiti politici e movimenti politici (in prosieguo: «partiti e movimenti politici»). L'esercizio di tale diritto consente ai cittadini di partecipare alla vita politica della società, in particolare alla costituzione dei corpi legislativi e degli organi degli enti territoriali regionali e locali (...)».

26 L'articolo 2, paragrafo 3, della legge relativa ai partiti e ai movimenti politici dispone:

«Ogni cittadino che abbia compiuto i 18 anni può aderire a un partito o a un movimento; tuttavia, egli può aderire a un solo partito o movimento».

27 Ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, dello zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (legge n. 491/2001 relativa alle elezioni dei consigli comunali e recante modifica di talune leggi), nella versione applicabile al presente ricorso (in prosieguo: la «legge relativa alle elezioni dei consigli comunali»):

«Possono costituire un partito elettorale in forza della presente legge i partiti politici e i movimenti politici registrati (...), le cui attività non siano state sospese, nonché le loro coalizioni, i candidati indipendenti, le associazioni di candidati indipendenti o le associazioni di partiti politici o movimenti politici e di candidati indipendenti».

28 L'articolo 21, paragrafo 1, dello zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů (legge n. 62/2003 relativa alle elezioni del Parlamento europeo e recante modifica di talune leggi), nella versione applicabile al presente ricorso (in prosieguo: la «legge relativa alle elezioni del Parlamento europeo»), prevede che le liste dei candidati alle elezioni del Parlamento europeo possano essere presentate da partiti e movimenti politici registrati le cui attività non siano state sospese, nonché dalle loro coalizioni.

29 L'articolo 22, paragrafi 2 e 3, della legge relativa alle elezioni del Parlamento europeo così dispone:

«(2) La lista dei candidati deve essere accompagnata da un documento giustificativo che attesti la nazionalità del candidato e da una dichiarazione sottoscritta dal candidato che indichi che egli acconsente alla sua candidatura, che non è a conoscenza di ostacoli alla sua eleggibilità o, se del caso, che tali ostacoli saranno venuti meno alla data delle elezioni del Parlamento europeo, e che non ha acconsentito a essere iscritto in nessun'altra lista di candidati alle elezioni del Parlamento europeo, nemmeno in un altro Stato membro. Nella sua dichiarazione, il candidato riporterà inoltre il proprio luogo di residenza o, se si tratta di un cittadino di un altro Stato membro, il suo luogo di dimora e la sua data di nascita. La dichiarazione del candidato può essere redatta in lingua ceca o in una delle lingue di lavoro dell'Unione europea conformemente all'articolo 4.

(3) Qualora il candidato sia cittadino di un altro Stato membro, oltre alle informazioni previste al paragrafo 2, egli indicherà nella sua dichiarazione il suo luogo di nascita e il suo ultimo luogo di dimora nello Stato membro d'origine, allegherà una dichiarazione che certifichi che non è decaduto dal diritto di eleggibilità nel suo Stato membro d'origine per effetto di una decisione giudiziaria o di una decisione amministrativa e allegherà alla lista dei candidati i documenti di cui alla prima frase del paragrafo 2».

Fase precontenziosa e procedimento dinanzi alla Corte

30 Nel corso del 2010 la Commissione, nell'ambito del sistema EU Pilot, ha espresso alla Repubblica ceca i propri dubbi quanto alla compatibilità con l'articolo 22 TFUE del fatto che solo i cittadini cechi potessero divenire membri di un partito politico.

31 Poiché le informazioni fornite dalla Repubblica ceca non avevano dissipato tali dubbi e considerando che la Repubblica ceca, consentendo soltanto ai cittadini cechi di divenire membri di un partito politico, era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 22 TFUE,

il 22 novembre 2012 la Commissione ha inviato una lettera di diffida a tale Stato membro. Quest'ultimo vi ha risposto il 22 gennaio 2013, contestando qualsiasi violazione del diritto dell'Unione.

32 Il 22 aprile 2014 la Commissione ha emesso un parere motivato nel quale ribadiva che la Repubblica ceca era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 22 TFUE negando ai cittadini dell'Unione non aventi la cittadinanza ceca, ma residenti nel suo territorio, il diritto di fondare un partito o un movimento politico e il diritto di divenire membri di tale partito o movimento. Di conseguenza, tale istituzione ha invitato la Repubblica ceca ad adottare le misure necessarie per conformarsi al parere motivato in parola entro il termine di due mesi a decorrere dal suo ricevimento.

33 Nella sua risposta trasmessa il 20 giugno 2014 la Repubblica ceca ha indicato, in sostanza, che le misure adottate da tale Stato membro dovevano essere considerate proporzionate e conformi al diritto dell'Unione.

34 Con lettera del 2 dicembre 2020 il commissario europeo responsabile della giustizia ha chiesto alla Repubblica ceca informazioni sull'evoluzione della sua posizione o sulle eventuali modifiche legislative intervenute al fine di garantire i diritti di cui trattasi ai cittadini dell'Unione non aventi la cittadinanza ceca e residenti nel suo territorio.

35 Non avendo ricevuto risposta a tale lettera, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso, limitandone l'oggetto a un inadempimento di tale Stato membro agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'articolo 22 TFUE a causa del fatto che esso riserverebbe il diritto di divenire membri di un partito o di un movimento politico soltanto ai cittadini cechi.

36 Con decisione del presidente della Corte del 19 maggio 2022 la Repubblica di Polonia è stata ammessa ad intervenire nel procedimento a sostegno delle conclusioni della Repubblica ceca.

Sul ricorso

Sulla ricevibilità del ricorso

Argomenti delle parti

37 La Repubblica ceca eccepisce l'irricevibilità del presente ricorso per inadempimento, dal momento che l'inadempimento contestato non potrebbe essere fondato sull'articolo 22 TFUE. Tale disposizione si limiterebbe ad applicare al diritto di voto e di eleggibilità il principio di non discriminazione in base alla cittadinanza, mentre la qualità di membro di un partito politico o di un movimento politico sarebbe un aspetto diverso dalle condizioni di esercizio di tale diritto. La Commissione dedurrebbe quindi, di fatto, a sostegno del suo ricorso, la violazione dell'articolo 18 TFUE, nonché, riferendosi alle limitazioni del diritto di associazione, la violazione di tale diritto, quale garantito dall'articolo 12, paragrafo 1, della Carta.

38 A tale proposito, non risulterebbe in modo comprensibile dall'atto di ricorso quali siano gli elementi di diritto sui quali il ricorso è fondato e se, oltre all'asserita violazione dell'articolo 22 TFUE, la Commissione contesti alla Repubblica ceca anche una violazione dell'articolo 18 TFUE e dell'articolo 12, paragrafo 1, della Carta.

39 La Commissione non avrebbe quindi rispettato i requisiti derivanti dalla giurisprudenza della Corte secondo i quali tale istituzione è tenuta ad esporre in modo coerente e comprensibile gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali si fonda il ricorso, elementi che devono corrispondere a quelli dedotti da detta istituzione nell'ambito della fase precontenziosa del procedimento. Nell'esposizione del suo ricorso la Commissione non può basare un asserito inadempimento al diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro su disposizioni che non sono menzionate nelle

conclusioni di tale ricorso e la cui violazione non è stata dedotta durante la fase precontenziosa del procedimento.

40 La Commissione contesta la fondatezza di tale argomento.

Giudizio della Corte

41 Occorre ricordare che l'oggetto di un ricorso per inadempimento, a norma dell'articolo 258 TFUE, è determinato dal parere motivato della Commissione, cosicché il ricorso dev'essere basato sui medesimi motivi e argomenti di detto parere [sentenza del 28 giugno 2022, Commissione/Spagna (Violazione del diritto dell'Unione da parte del legislatore), C-278/20, EU:C:2022:503, punto 24 e giurisprudenza citata].

42 Inoltre, da una giurisprudenza costante relativa all'articolo 120, lettera c), del regolamento di procedura della Corte risulta che ogni atto introduttivo del giudizio deve indicare in modo chiaro e preciso l'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi dedotti per consentire alla parte convenuta di preparare la sua difesa e alla Corte di esercitare il suo sindacato. Ne deriva che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali tale ricorso si basa devono emergere in modo coerente e comprensibile dal testo del ricorso stesso e che le conclusioni di quest'ultimo devono essere formulate in modo inequivoco allo scopo di evitare che la Corte statuisca *ultra petita* ovvero ometta di pronunciarsi su una censura [sentenza dell'8 marzo 2022, Commissione/Regno Unito (Lotta contro la frode da sottovalutazione), C-213/19, EU:C:2022:167, punto 132 e giurisprudenza citata].

43 La Corte ha altresì dichiarato, in relazione a un ricorso proposto ai sensi dell'articolo 258 TFUE, che in esso le censure devono essere esposte in modo coerente e preciso, così da consentire allo Stato membro e alla Corte di comprendere esattamente la portata della violazione del diritto dell'Unione contestata, presupposto necessario affinché il suddetto Stato possa far valere utilmente i suoi motivi di difesa e affinché la Corte possa verificare l'esistenza dell'inadempimento addotto [sentenza dell'8 marzo 2022, Commissione/Regno Unito (Lotta contro la frode da sottovalutazione), C-213/19, EU:C:2022:167, punto 133 e giurisprudenza citata].

44 In particolare, il ricorso della Commissione deve contenere un'esposizione coerente e dettagliata delle ragioni che l'hanno condotta al convincimento che lo Stato membro interessato è venuto meno a uno degli obblighi impostigli dal diritto dell'Unione [sentenza del 5 giugno 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici), C-204/21, EU:C:2023:442, punto 190 e giurisprudenza citata].

45 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'oggetto del presente ricorso per inadempimento, nelle conclusioni dell'atto introduttivo del giudizio la Commissione ha affermato di addebitare alla Repubblica ceca la violazione dell'articolo 22 TFUE in quanto tale Stato membro nega ai cittadini dell'Unione che non hanno la cittadinanza ceca ma che risiedono nel suo territorio il diritto di divenire membri di un partito o di un movimento politico.

46 Orbene, tale censura figurava effettivamente nella lettera di diffida oltre che nel parere motivato.

47 Per quanto riguarda, in secondo luogo, gli argomenti della Repubblica ceca secondo i quali l'atto introduttivo del giudizio non sarebbe formulato in modo coerente e comprensibile e non consentirebbe a tale Stato membro di comprendere esattamente la portata della violazione del diritto dell'Unione contestata, occorre rilevare che dalle conclusioni di detto ricorso risulta inequivocabilmente che la Commissione contesta alla Repubblica ceca di essere venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 22 TFUE, più in particolare al requisito secondo cui gli Stati membri devono garantire ai cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza

averne la cittadinanza le stesse condizioni applicabili ai cittadini di detto Stato membro rispetto al diritto di candidarsi alle elezioni comunali e del Parlamento europeo. Poiché la Commissione non ha fatto riferimento all'articolo 18 TFUE nel suo atto di ricorso, non si potrebbe dunque ritenere che essa contesti a tale Stato membro una violazione di quest'ultimo articolo, e non dell'articolo 22 TFUE. La questione se l'articolo 22 TFUE contenga effettivamente un obbligo di autorizzare i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza a divenire membri di partiti e movimenti politici in tale Stato costituisce peraltro una questione di merito, che dev'essere valutata nell'ambito dell'esame della fondatezza dell'asserito inadempimento.

48 Per quanto riguarda l'articolo 12 della Carta, dall'atto di ricorso risulta altrettanto chiaramente che la Commissione sostiene che l'articolo 22 TFUE dev'essere interpretato alla luce di tale disposizione della Carta, senza dedurre una violazione autonoma di quest'ultima.

49 Di conseguenza, non si può ritenere che detto atto di ricorso sia formulato in modo ambiguo e non soddisfi, su tale punto, i requisiti della giurisprudenza ricordati ai punti 42 e 43 della presente sentenza.

50 Alla luce di quanto precede, l'eccezione di irricevibilità dev'essere respinta.

Nel merito

Argomenti delle parti

51 La Commissione sostiene che l'articolo 22 TFUE garantisce a un cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro senza averne la cittadinanza il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato. Di conseguenza, la Repubblica ceca sarebbe venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 22 TFUE poiché la legge relativa ai partiti e ai movimenti politici riconosce il diritto di divenire membri di un partito o di un movimento politico unicamente ai cittadini cechi, e poiché i cittadini dell'Unione che risiedono nel territorio di tale Stato membro senza averne la cittadinanza non possono esercitare il diritto di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo alle stesse condizioni dei cittadini cechi.

52 L'articolo 22 TFUE enuncerebbe un obbligo generale di parità di trattamento e implicherebbe l'eliminazione del requisito della cittadinanza quale condizione per il voto e l'eleggibilità a tali elezioni e quella di tutte le misure che possano impedire ai cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza di esercitare il loro diritto di eleggibilità alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato membro. Tali cittadini dell'Unione dovrebbero così beneficiare di tutti i mezzi esistenti nell'ordinamento giuridico nazionale che sono a disposizione dei candidati nazionali a dette elezioni.

53 Orbene, in primo luogo, i partiti politici avrebbero un ruolo fondamentale nei sistemi elettorali degli Stati membri, poiché costituirebbero la forma essenziale di partecipazione alla vita politica e il mezzo più comunemente utilizzato per partecipare alle elezioni in qualità di candidati. Esisterebbe, inoltre, un nesso diretto tra l'appartenenza a un partito politico e la possibilità di presentarsi con successo ed efficacia alle elezioni. In tali circostanze, il fatto che i cittadini dell'Unione che risiedono nella Repubblica ceca senza averne la cittadinanza non possano divenire membri di un partito o di un movimento politico beneficiando così dei numerosi vantaggi che tale qualità di membro comporterebbe – in particolare in termini di notorietà, risorse umane e finanziarie, infrastruttura organizzativa e accesso ai media –, comprometterebbe la loro capacità di presentarsi alle elezioni alle stesse condizioni dei cittadini cechi.

54 Pur potendo presentarsi nella lista di un partito o di un movimento politico come candidato indipendente, un cittadino dell'Unione residente nella Repubblica ceca senza averne la cittadinanza

si troverebbe ciononostante in una posizione meno favorevole di quella dei candidati alle elezioni che sono membri del partito o del movimento in questione. Tale cittadino dell'Unione non avrebbe infatti le stesse possibilità di occupare una posizione vantaggiosa in tale lista e dovrebbe aderire a un programma alla cui elaborazione, in linea di principio, non ha partecipato. Il fatto stesso che egli possa presentarsi in detta lista solo come candidato indipendente, mentre i cittadini cechi potrebbero farlo come membri di tale partito o di tale movimento, dimostrerebbe, di per sé, che i cittadini dell'Unione residenti in tale Stato membro senza averne la cittadinanza non possono presentarsi come candidati alle elezioni alle stesse condizioni dei cittadini cechi.

55 In secondo luogo, la Commissione sostiene che il contenuto e l'ambito di applicazione *ratione materiae* dell'articolo 22 TFUE non possono essere ridotti ai soli aspetti formali disciplinati dalle direttive 93/109 e 94/80, che sono state adottate sul fondamento di detto articolo. Questa interpretazione non si rifletterebbe né nel tenore letterale di tale disposizione né in quello delle direttive 93/109 e 94/80, e priverebbe l'articolo 22 TFUE del suo effetto utile. Lungi dal corroborare un'interpretazione restrittiva della portata dell'obbligo degli Stati membri ai sensi dell'articolo 22 TFUE, la sentenza del 12 settembre 2006, Eman e Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545) farebbe emergere l'importanza cruciale del principio di non discriminazione in base alla cittadinanza nella sua interpretazione e applicazione. Peraltro, l'obbligo di garantire la parità di trattamento derivante dall'articolo 22 TFUE non sarebbe rimesso in discussione dall'assenza, in tale disposizione, di un elenco esaustivo delle condizioni che devono essere soddisfatte a tal fine.

56 In terzo luogo, la Commissione asserisce che, sebbene spetti attualmente agli Stati membri disciplinare gli aspetti relativi alle elezioni comunali e del Parlamento europeo che non sono armonizzati a livello dell'Unione, tali Stati devono esercitare le loro competenze nel rispetto del diritto dell'Unione. Una misura nazionale idonea a limitare l'esercizio di uno dei diritti derivanti dallo status di cittadino dell'Unione, quale il diritto di eleggibilità a tali elezioni, potrebbe essere giustificata dall'interesse generale solo se tale misura è compatibile con i diritti fondamentali garantiti dal diritto dell'Unione, il che non avverrebbe nel caso di specie.

57 In quarto luogo, secondo la Commissione, l'articolo 20, paragrafo 2, lettera b), e l'articolo 22 TFUE devono essere interpretati alla luce delle disposizioni della Carta, e in particolare del suo articolo 12, paragrafo 1, la cui formulazione corrisponde a quella dell'articolo 11 della CEDU.

58 La privazione del diritto di divenire membro di un partito politico costituirebbe una limitazione del diritto fondamentale alla libertà di associazione e, conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, non potrebbe eccedere le limitazioni ammesse dalla CEDU. I motivi enunciati all'articolo 11, paragrafo 2, della CEDU che possono giustificare una limitazione del diritto alla libertà di associazione non si applicherebbero nel caso di specie. Inoltre, dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 27 aprile 1995, Piermont c. Francia (CE:ECHR:1995:0427JUD001577389, § 64), risulterebbe che gli Stati membri non possono avvalersi dell'articolo 16 della CEDU nei confronti dei cittadini di altri Stati membri che facciano valere diritti loro conferiti dai Trattati, tanto più che la nozione di «cittadinanza dell'Unione» sarebbe ormai espressamente definita nei Trattati e conferirebbe diritti ai cittadini dell'Unione.

59 In quinto luogo, la Commissione sostiene che il ruolo essenziale dei partiti e dei movimenti politici in occasione delle elezioni legislative nazionali non giustifica un'interpretazione restrittiva dell'articolo 22 TFUE e che il divieto di divenire membro di un partito o di un movimento politico non può essere giustificato dall'obiettivo di evitare qualsiasi ingerenza nelle questioni nazionali e qualsiasi pregiudizio all'identità nazionale.

60 Da un lato, i diritti politici sarebbero stati inclusi nelle disposizioni del Trattato FUE relative alla cittadinanza con l'obiettivo di garantire che i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza possano integrarsi e svolgere un ruolo politico attivo in tale Stato membro per quanto riguarda le elezioni comunali e del Parlamento europeo. Orbene, la normativa ceca relativa ai partiti e ai movimenti politici si limiterebbe a concedere a tali cittadini dell'Unione lo stesso status di cui beneficiano i cittadini di paesi terzi.

61 Dall'altro lato, gli Stati membri sarebbero liberi di riservare ai loro cittadini il diritto di eleggibilità alle elezioni nazionali o, in taluni casi, regionali, o ancora di adottare norme particolari aventi l'effetto di limitare i diritti conferiti ai cittadini dell'Unione residenti in tali Stati membri senza averne la cittadinanza nella loro qualità di membri di un partito o di un movimento politico, senza che la portata di tali misure finisca per compromettere la parità delle condizioni per la loro partecipazione alle elezioni comunali e del Parlamento europeo. Per contro, un divieto generale, per tali cittadini dell'Unione, di divenire membri di un partito o di un movimento politico che partecipa attivamente sia alle elezioni comunali che alle elezioni legislative o europee si estenderebbe manifestamente anche a settori in cui è sancito il diritto alla parità di trattamento e sarebbe più restrittivo di una limitazione della loro partecipazione a talune decisioni del partito o del movimento politico in questione.

62 L'interpretazione dell'articolo 22 TFUE difesa dalla Commissione non lederebbe il principio del rispetto dell'identità nazionale, in quanto, da un lato, l'articolo 4, paragrafo 2, TUE dovrebbe essere interpretato conformemente alle altre disposizioni dei Trattati, ivi compreso l'articolo 22 TFUE, e, dall'altro, quest'ultimo articolo si applicherebbe unicamente alle elezioni comunali e del Parlamento europeo, e non alle elezioni legislative nazionali. La portata dell'articolo 22 TFUE non può essere limitata sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE consentendo una discriminazione diretta dei cittadini dell'Unione in base alla loro cittadinanza.

63 In ogni caso, la Repubblica ceca non avrebbe fornito alcuna prova del fatto che la possibilità, per i cittadini dell'Unione residenti in tale Stato membro senza averne la cittadinanza, che intendano candidarsi alle elezioni comunali e del Parlamento europeo in detto Stato membro, di divenire membri di un partito o di un movimento politico costituisca una minaccia per l'identità nazionale di detto Stato membro.

64 In sesto luogo, la Commissione sostiene che, nell'ambito di un ricorso vertente su una violazione del diritto dell'Unione a causa di una normativa nazionale e non di un'applicazione errata del diritto dell'Unione, la Commissione non è tenuta a fornire alla Corte dati statistici sul numero di cittadini dell'Unione che, in pratica, hanno subito un danno a causa di tale normativa, dato che una prova degli effetti negativi di una misura discriminatoria di natura dissuasiva sarebbe peraltro praticamente impossibile da fornire.

65 I dati statistici forniti dalla Repubblica ceca diretti a dimostrare che, di fatto, la situazione in tale Stato membro è conforme all'articolo 22 TFUE sarebbero anch'essi irrilevanti per tale motivo.

66 In ogni caso, i dati statistici prodotti dalla Repubblica ceca riguarderebbero in generale le «persone senza affiliazione politica», senza che sia possibile individuare tra di esse il numero di cittadini dell'Unione residenti in tale Stato membro senza averne la cittadinanza. Orbene, la situazione di questi ultimi sarebbe specifica, in quanto essi sarebbero per definizione meno conosciuti nel loro Stato membro ospitante e avrebbero quindi un interesse maggiore a divenire membri di partiti o di movimenti politici consolidati, i cui valori e l'orientamento politico sono ben noti e le cui infrastrutture di campagna elettorale sono solide. Non sarebbe neppure possibile

dedurre da tali dati il numero di domande di iscrizione di tali cittadini dell'Unione in liste di partiti o di coalizioni di partiti che sono state respinte.

67 Detti dati relativizzerebbero, o addirittura contraddirebbero, l'affermazione della Repubblica ceca secondo la quale le possibilità di un candidato iscritto in una lista di un partito o di un movimento politico di essere eletto sarebbero perfettamente paragonabili, indipendentemente dal fatto che si tratti di un candidato indipendente o di un membro di un partito o di un movimento. Infatti, da tali dati risulterebbe che, per quanto riguarda le elezioni del Parlamento europeo organizzate tra il 2004 e il 2019, la grande maggioranza dei candidati si erano presentati in qualità di membri di un partito o di un movimento politico e che, in tre delle quattro elezioni del Parlamento europeo organizzate durante tale periodo, la percentuale di eletti sarebbe stata inferiore tra i candidati che non erano membri di un partito o di un movimento rispetto a quelli che lo erano. I candidati indipendenti eletti al Parlamento europeo sarebbero molto spesso personalità che godono di una notorietà e di una popolarità eccezionali, e l'esistenza di un solo caso in cui un cittadino dell'Unione residente nella Repubblica ceca senza averne la cittadinanza è stato eletto al Parlamento europeo non sarebbe rappresentativa e non potrebbe smentire l'esistenza di una discriminazione *de iure*.

68 Per quanto riguarda le elezioni comunali, secondo la Commissione, se si può ritenere, come affermato dalla Repubblica ceca, che, tenuto conto della dimensione locale di tali elezioni, gli elettori tendano a privilegiare persone conosciute a quel livello, il che attenua in qualche modo l'interesse per queste ultime di candidarsi in quanto membri di un partito o di un movimento politico piuttosto che come candidati indipendenti, tale considerazione appare pertinente solo se tali persone sono cittadini dello Stato membro interessato. Infatti, i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza sarebbero, per definizione, meno conosciuti a livello locale, e avrebbero maggiori possibilità di essere eletti proprio se avessero la possibilità di candidarsi come membri di un partito politico.

69 Infine, sebbene le elezioni comunali nella Repubblica ceca siano aperte anche alle associazioni di candidati senza affiliazione politica nonché alle associazioni di partiti politici e di candidati senza affiliazione politica e le modalità di votazione consentirebbero a ciascun elettore di disporre di tanti voti quanti sono i membri del consiglio comunale – il che aumenterebbe le possibilità, per i diversi candidati, di essere eletti –, ciò non eliminerebbe affatto la discriminazione di cui sarebbero oggetto i cittadini dell'Unione residenti nella Repubblica ceca senza averne la cittadinanza. Inoltre, conformemente all'articolo 21, paragrafo 4, della legge relativa alle elezioni dei consigli comunali, i candidati indipendenti, contrariamente a quelli presentati dai partiti e dai movimenti politici, dovrebbero depositare una petizione a sostegno della loro candidatura, firmata da un certo numero di elettori a seconda delle dimensioni del comune nel quale si presentano.

70 La Repubblica ceca, sostenuta dalla Repubblica di Polonia, asserisce, in primo luogo, che la questione dell'acquisizione della qualità di membro di un partito politico non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 22 TFUE. Questa conclusione discenderebbe dal tenore letterale di tale articolo, che non farebbe riferimento alle condizioni per divenire membro di un partito politico e non consentirebbe di dedurre che detto articolo comprende il diritto dei cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza di essere membri di partiti politici. Ciò sarebbe confermato dall'interpretazione storica, sistematica e teleologica dell'articolo 22 TFUE nonché dalla giurisprudenza della Corte e, in particolare, dalla sentenza del 12 settembre 2006, Eman e Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545, punto 53), da cui risulterebbe che tale articolo si limita ad applicare il principio di non discriminazione in base alla cittadinanza al diritto di voto e di

eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo, e che esso non riguarderebbe altre misure nazionali relative alle elezioni.

71 L'espressione «esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio adotta», contenuta nell'articolo 22 TFUE, implicherebbe che l'esercizio dei diritti di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo sia subordinato all'adozione di disposizioni di diritto derivato, poiché tale articolo non può trovare applicazione in modo autonomo, al di fuori dell'ambito di diritto derivato pertinente. Orbene, il legislatore dell'Unione, con l'adozione delle direttive 93/109 e 94/80 sul fondamento dell'articolo 22 TFUE, avrebbe ritenuto che gli aspetti disciplinati da queste ultime siano quelli necessari al rispetto del suddetto articolo. Dato che tali direttive si astengono dal disciplinare altri aspetti, tra cui l'acquisizione della qualità di membro di un partito politico da parte di cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza, i loro rispettivi ambiti di applicazione *ratione materiae* confermerebbero chiaramente che tali altri aspetti non figurano tra le «stesse condizioni», ai sensi dell'articolo 22 TFUE, di cui devono poter beneficiare tali cittadini dell'Unione rispetto ai cittadini del loro Stato membro di residenza. Dai considerando delle direttive 93/109 e 94/80 risulterebbe che l'intenzione del legislatore dell'Unione sia stata soltanto quella di vietare il requisito della cittadinanza per l'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità, e tali direttive non farebbero alcun riferimento alla possibilità che il diritto previsto all'articolo 22 TFUE possa avere un qualsivoglia impatto sulle condizioni alle quali tali cittadini dell'Unione possono divenire membri di un partito politico.

72 Secondo la Repubblica ceca, a differenza dell'articolo 18 TFUE, che sancirebbe il divieto generale di discriminazione fondata sulla cittadinanza, l'articolo 22 TFUE, in quanto disposizione speciale, si applicherebbe a un cittadino dell'Unione solo dopo che quest'ultimo abbia eventualmente ottenuto lo status di elettore o di candidato a un'elezione. Orbene, il fatto che una persona possa divenire membro di un partito politico non implicherebbe tuttavia che essa si candiderà alle elezioni comunali o del Parlamento europeo o che sarà designata come tale nelle liste del partito politico, ragion per cui la questione generale dell'acquisizione della qualità di membro di un partito politico non potrebbe rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 22 TFUE.

73 L'articolo 22 TFUE costituirebbe un'eccezione alle restrizioni che gli Stati membri possono apportare all'attività politica dei cittadini stranieri, parimenti riconosciute dall'articolo 16 della CEDU.

74 In tale contesto, quand'anche dovesse essere accolto l'argomento della Commissione secondo il quale quest'ultima disposizione non può essere richiamata per limitare le attività politiche dei cittadini dell'Unione nell'ambito dell'esercizio dei diritti loro riconosciuti dai Trattati, nulla impedirebbe ad uno Stato membro di limitare la partecipazione dei cittadini stranieri ad attività politiche che vadano ben oltre l'esercizio di tale diritto di voto e di eleggibilità.

75 Di conseguenza, l'articolo 22 TFUE non può essere interpretato estensivamente, in modo da ridurre la portata dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE. Orbene, la normativa relativa al funzionamento dei partiti politici sarebbe la pietra angolare delle strutture politiche e costituzionali degli Stati membri e la Corte europea dei diritti dell'uomo riconoscerebbe il ruolo fondamentale dei partiti politici nell'ambito delle elezioni legislative nazionali. Poiché il diritto dell'Unione non vieterebbe a uno Stato membro di riservare soltanto ai suoi cittadini la possibilità di presentarsi a tali elezioni, sarebbe logico che questo stesso diritto non vieti neppure a uno Stato membro di limitare allo stesso modo la possibilità, per i cittadini di altri Stati membri, di partecipare alla «piattaforma chiave» per l'attività politica a livello nazionale costituita dai partiti politici. Tale conclusione discenderebbe

altresì dal diritto riconosciuto agli Stati membri dall'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva 94/80 di riservare esclusivamente ai loro cittadini le posizioni presso gli organi esecutivi comunali.

76 La Repubblica di Polonia aggiunge a tale proposito che l'interpretazione dell'articolo 22 TFUE sostenuta dalla Commissione implicherebbe che i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza abbiano il diritto di partecipare in modo permanente e senza restrizioni alla vita politica di tale Stato membro, diritto che detto articolo non conferirebbe loro. In linea di principio, sarebbe di competenza esclusiva degli Stati membri determinare le regole di funzionamento, la struttura e gli obiettivi dei partiti politici operanti nel loro territorio. Di conseguenza, l'interpretazione dell'articolo 22 TFUE proposta dalla Commissione sarebbe contraria al principio di attribuzione, quale enunciato all'articolo 5, paragrafo 2, TUE. Una siffatta interpretazione condurrebbe inoltre all'applicazione delle disposizioni dei Trattati nel settore delle competenze spettanti agli Stati membri, il che violerebbe l'articolo 4, paragrafi 1 e 2, TUE.

77 In secondo luogo, in subordine, la Repubblica ceca, sostenuta dalla Repubblica di Polonia, asserisce che il diritto ceco, sebbene non consenta ai cittadini dell'Unione residenti nella Repubblica ceca senza averne la cittadinanza di divenire membri di un partito o di un movimento politico, attua pienamente i diritti garantiti dall'articolo 22 TFUE.

78 L'espressione «alle stesse condizioni», ai sensi di tale disposizione, significherebbe che i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza devono avere la possibilità di esercitare il loro diritto di voto e di eleggibilità alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato membro e che essi devono ivi disporre degli stessi ricorsi. Questa interpretazione deriverebbe, da un lato, dal sesto considerando della direttiva 93/109, nonché dall'articolo 10, paragrafo 1, e dall'articolo 11, paragrafo 2, di tale direttiva e, dall'altro, dal quinto considerando della direttiva 94/80, nonché dall'articolo 8, paragrafo 3, dall'articolo 9, paragrafo 1, e dall'articolo 10, paragrafo 2, di quest'ultima direttiva. Essa sarebbe pienamente attuata nel diritto ceco.

79 Il fatto che una persona si candidi alle elezioni nelle liste dei partiti politici o delle coalizioni di partiti politici non dipenderebbe dalla sua qualità di membro di un qualsivoglia partito o movimento politico e corrisponderebbe ad una prassi corrente nella Repubblica ceca.

80 Dalla giurisprudenza della Corte risulterebbe che la Commissione è tenuta a dimostrare le sue allegazioni secondo le quali i candidati alle elezioni che non sono presentati da un partito o da un movimento politico si trovano in una situazione meno favorevole di quelli che lo sono e hanno meno possibilità di essere eletti, senza potersi basare su una presunzione qualunque su tale punto.

81 In ogni caso, tali allegazioni sarebbero smentite nei fatti, come dimostrerebbero i dati statistici forniti dalla Repubblica ceca. Tali dati statistici indicherebbero che i candidati senza affiliazione politica sono numerosi in tale Stato membro, che essi non sono in alcun modo svantaggiati in occasione delle elezioni, che il loro status non differisce a seconda della loro cittadinanza e che possono presentarsi nelle liste dei partiti politici o delle loro coalizioni, in particolare come capilista, beneficiando così pienamente della reputazione di tali partiti. Il successo di un candidato alle elezioni non dipenderebbe dalla sua qualità di membro di un partito politico o di un movimento politico, ma piuttosto da fattori quali le sue opinioni e la sua personalità.

82 Infatti, in occasione delle elezioni del Parlamento europeo tenutesi nella Repubblica ceca nel 2004, 2009, 2014 e 2019, le liste dei partiti politici, compresi i maggiori partiti politici, o delle coalizioni di partiti politici avrebbero contenuto almeno il 30% di candidati senza affiliazione politica. Tali candidati avrebbero beneficiato di una posizione, spesso come capilista, e di un sostegno sufficientemente forti per essere eletti, il che dimostrerebbe anche la loro influenza sulla definizione e sulla realizzazione delle priorità del programma di tali partiti o coalizioni di partiti.

Infatti, in occasione delle elezioni del Parlamento europeo tenutesi nella Repubblica ceca nel 2004, sarebbe stato eletto un cittadino tedesco che si presentava alle suddette elezioni in tale Stato membro.

83 Per quanto riguarda le elezioni comunali che hanno avuto luogo nella Repubblica ceca negli anni 2006, 2010, 2014 e 2018, i candidati senza affiliazione politica avrebbero rappresentato la stragrande maggioranza dei candidati e degli eletti e sarebbero in particolare comparsi, in proporzione elevata, nei primi posti delle liste dei maggiori partiti politici. Candidati senza affiliazione politica sarebbero stati collocati in posizione di capolista e sarebbero stati eletti anche nelle grandi città, in particolare a Praga nel 2010 e nel 2014.

84 Inoltre, conformemente all'articolo 20, paragrafo 1, della legge relativa alle elezioni dei consigli comunali, possono presentarsi, in particolare, alle elezioni comunali candidati indipendenti, associazioni di candidati indipendenti o associazioni di partiti politici o di movimenti politici e di candidati indipendenti. Conformemente all'articolo 34 di tale legge, un elettore dispone di tanti voti quanti sono i consiglieri comunali da eleggere e può votare a favore di candidati specifici, iscritti in liste diverse. Un elettore non sarebbe quindi obbligato a votare per una sola lista, ma avrebbe la possibilità di dare il proprio voto a candidati specifici, indipendentemente dalla lista nella quale figurano. In occasione delle elezioni comunali, la personalità dei vari candidati svolgerebbe un ruolo preponderante, con la conseguenza che il fatto che essi siano o meno membri di un partito o di un movimento politico assumerebbe una minore importanza.

85 La Commissione non può relativizzare il successo dei candidati privi di affiliazione politica alle elezioni comunali nella Repubblica ceca affermando che si tratta di personalità di primo piano, o pretendere che i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza siano meno conosciuti, circostanza che giustificherebbe *a fortiori* che essi debbano potersi presentare a tali elezioni come membri di un partito politico per avere una possibilità di essere eletti. La personalità di un candidato sarebbe un fattore particolarmente importante non solo in occasione delle elezioni comunali, in cui vengono eletti i rappresentanti al livello più vicino ai cittadini, ma anche in occasione delle elezioni del Parlamento europeo, soprattutto per quanto riguarda gli Stati membri con meno deputati al Parlamento europeo. Un cittadino dell'Unione che risiede nella Repubblica ceca senza averne la cittadinanza avrebbe esattamente la stessa possibilità di far valere le sue qualità personali di un cittadino di tale Stato membro e il fatto che il cittadino dell'Unione, che non era molto conosciuto in detto Stato membro prima della sua elezione, sia stato eletto al Parlamento europeo non può essere qualificato come «caso isolato», come invece sostiene la Commissione. Ciò dimostrerebbe, al contrario, che tali cittadini dell'Unione sono pienamente in grado di presentarsi alle elezioni comunali e del Parlamento europeo e di essere eletti, anche senza essere membri di un partito o di un movimento politico.

86 In terzo luogo, secondo la Repubblica ceca, la normativa nazionale che ha l'effetto di impedire ai cittadini dell'Unione residenti in tale Stato membro senza averne la cittadinanza di divenire membri di un partito o di un movimento politico mira a garantire la tutela del sistema politico e costituzionale di detto Stato membro e, pertanto, ad assicurare il rispetto dell'identità nazionale, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, riservando così ai cittadini cechi il diritto di partecipare a una «piattaforma chiave» per l'attività politica nazionale. La misura scelta per garantire il rispetto di tale identità sarebbe coerente con riferimento sia all'obiettivo primario dei partiti e movimenti politici, che sarebbe quello di influenzare la politica dello Stato al livello più alto possibile, sia al fatto che, nel caso delle elezioni comunali e del Parlamento europeo, la qualità di membro di un partito o di un movimento politico non sarebbe né una condizione per candidarsi alle elezioni né, *a fortiori*, una garanzia di essere eletto. Una misura di tal genere sarebbe adeguata e non pregiudicherebbe la

sostanza del diritto di voto e di eleggibilità di cui all'articolo 22 TFUE. Essa consentirebbe in pratica ai cittadini dell'Unione residenti in tale Stato membro senza averne la cittadinanza di esercitare pienamente tale diritto.

87 L'obiettivo legittimo perseguito dalla normativa ceca non potrebbe essere raggiunto mediante una misura meno restrittiva. Autorizzare i cittadini dell'Unione che risiedono in tale Stato membro senza averne la cittadinanza aa divenire membri di un partito o di un movimento politico, limitando però i loro diritti in quanto membri di quest'ultimo associandoli alle decisioni connesse alle elezioni comunali o del Parlamento europeo non sarebbe concepibile, poiché ciò significherebbe che essi potrebbero partecipare solo a una parte marginale dell'attività di tale partito o di tale movimento e sarebbero esclusi da tutti gli altri aspetti della loro attività. Da un lato, la Repubblica ceca, sostenuta dalla Repubblica di Polonia, afferma che una siffatta normativa sarebbe contraria al principio fondamentale della parità di trattamento dei membri di un partito politico e, dall'altro, essa non offrirebbe ai cittadini dell'Unione la posizione forte nel partito politico che la Commissione considera, erroneamente, necessaria. La Commissione non avrebbe peraltro neppure precisato, nel parere motivato, quali sarebbero le misure meno restrittive che la Repubblica ceca avrebbe potuto adottare a tale riguardo.

88 Infine, la Repubblica ceca, sostenuta dalla Repubblica di Polonia, asserisce che, secondo la giurisprudenza della Corte, in assenza di disposizioni specifiche del Trattato FUE relative al diritto dei cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza di essere membri di partiti politici, spetta agli Stati membri adottare le norme più adatte al loro sistema costituzionale.

Giudizio della Corte

89 Con il suo ricorso la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che, negando ai cittadini dell'Unione che risiedono nel territorio della Repubblica ceca senza averne la cittadinanza il diritto di divenire membri di un partito politico o di un movimento politico, tale Stato membro è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 22 TFUE.

90 Al fine di esaminare la fondatezza di tale ricorso, occorre determinare la portata dell'articolo 22 TFUE prima di valutare se la differenza di trattamento così istituita dalla normativa ceca sulla base della cittadinanza, in ordine alla possibilità di divenire membro di un partito o di un movimento politico, sia vietata da tale disposizione o possa eventualmente essere giustificata da motivi attinenti al rispetto dell'identità nazionale di uno Stato membro.

– *Sulla portata dell'articolo 22 TFUE*

91 Secondo una consolidata giurisprudenza della Corte, nell'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione, occorre tener conto non soltanto dei termini in cui essa è formulata e degli obiettivi che essa persegue, ma anche del suo contesto. Anche la genesi di una disposizione del diritto dell'Unione può offrire elementi pertinenti per la sua interpretazione [sentenza del 14 luglio 2022, Italia e Comune di Milano/Consiglio (Sede dell'agenzia europea per i medicinali), C-59/18 e C-182/18, EU:C:2022:567, punto 67 e giurisprudenza citata].

92 In primo luogo, secondo la formulazione dell'articolo 22 TFUE, i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro di cui non sono cittadini beneficiano del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo alle stesse condizioni dei cittadini di quest'ultimo Stato membro e tali diritti sono esercitati con riserva delle modalità che il Consiglio adotta.

93 Il tenore letterale dell'articolo 22 TFUE non contiene alcun riferimento alle condizioni relative all'acquisizione della qualità di membro di un partito politico o di un movimento politico.

94 Per contro, da tale tenore letterale emerge, anzitutto, che il diritto di voto e di eleggibilità conferito ai cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini riguarda le elezioni comunali e del Parlamento europeo in detto Stato membro.

95 Ne risulta, inoltre, che tali cittadini dell'Unione beneficiano di tale diritto «alle stesse condizioni» dei cittadini dello Stato membro in cui risiedono. Rinviando alle condizioni del diritto di voto e di eleggibilità applicabili ai cittadini dello Stato membro di residenza di tale cittadino dell'Unione, l'articolo 22 TFUE introduce il divieto, per tale Stato membro, di subordinare l'esercizio di tale diritto da parte di detto cittadino dell'Unione a condizioni diverse da quelle applicabili ai propri cittadini.

96 Tale disposizione stabilisce quindi uno specifico divieto di discriminazione in base alla cittadinanza applicabile all'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo (v., in tal senso, sentenze del 12 settembre 2006, Spagna/Regno Unito, C-145/04, EU:C:2006:543, punto 66; del 12 settembre 2006, Eman e Sevinger, C-300/04, EU:C:2006:545, punto 53, e del 6 ottobre 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, punto 42) e, di conseguenza, si applica a qualsiasi misura nazionale che operi una differenza di trattamento tale da compromettere l'esercizio effettivo di tali diritti.

97 Inoltre, occorre rilevare che tale divieto di discriminazione non è che l'espressione specifica del principio generale di uguaglianza che rientra tra i principi fondamentali del diritto dell'Unione [v., per analogia, sentenza del 20 febbraio 2024, X (Assenza di motivi di recesso), C-715/20, EU:C:2024:139, punto 43 e giurisprudenza citata].

98 In conformità a una giurisprudenza costante, l'articolo 18, primo comma, TFUE è applicabile in maniera autonoma soltanto in situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione per le quali il Trattato FUE non preveda norme specifiche che vietano discriminazioni (sentenza del 15 luglio 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, punto 65).

99 La Repubblica ceca non può quindi validamente allegare che la normativa nazionale oggetto del ricorso della Commissione rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 18, primo comma, TFUE, e non in quello dell'articolo 22 TFUE, il quale si applicherebbe a un cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro senza averne la cittadinanza soltanto a partire dal momento in cui egli ha ottenuto lo status di elettore o di candidato alle elezioni.

100 Infine, dalla formulazione dell'articolo 22 TFUE risulta che tali diritti di voto e di eleggibilità sono esercitati con riserva delle modalità che il Consiglio adotta.

101 A tale proposito, le direttive 93/109 e 94/80, che sono state adottate sul fondamento dell'articolo 8 B CE, divenuto articolo 22 TFUE, stabiliscono le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità, rispettivamente, alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali.

102 Vero è che tali direttive, le quali, come risulta dal quinto considerando della direttiva 93/109 e dal quarto considerando della direttiva 94/80, non realizzano un'armonizzazione esaustiva dei sistemi elettorali degli Stati membri, non contengono disposizioni relative alle condizioni relative all'acquisizione, da parte di cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro senza averne la cittadinanza, della qualità di membro di un partito politico o di un movimento politico.

103 Tuttavia, l'ambito di applicazione di tali direttive non può, neppure implicitamente, limitare la portata dei diritti e degli obblighi derivanti dall'articolo 22 TFUE. Ciò considerato, occorre infatti rilevare che il divieto specifico di discriminazione in base alla cittadinanza contenuto in tale disposizione vi è enunciato in termini generali e che, secondo la formulazione stessa dell'articolo 22 TFUE, solo l'esercizio dei diritti di voto e di eleggibilità ivi sanciti è soggetto alle modalità che il Consiglio adotta. Se è certamente vero che tali modalità possono «comportare disposizioni

derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustifichino», esse non possono invece, al di fuori di tale ipotesi particolare, avere l'effetto di compromettere in generale l'effetto utile di tali diritti.

104 A tale proposito, sebbene in assenza di disposizioni specifiche relative alle condizioni secondo le quali i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza possono divenire membri di partiti politici o di movimenti politici in tale Stato membro, la determinazione di tali condizioni rientri nella competenza degli Stati membri, questi ultimi, nell'esercizio di tale competenza, sono tenuti a rispettare gli obblighi per essi derivanti dal diritto dell'Unione [v., per analogia, sentenze del 2 marzo 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punto 41 e giurisprudenza citata; del 14 dicembre 2021, Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo», C-490/20, EU:C:2021:1008, punto 38; del 5 giugno 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici), C-204/21, EU:C:2023:442, punto 63, e del 5 settembre 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perdita della cittadinanza danese), C-689/21, EU:C:2023:626, punto 30 e giurisprudenza citata].

105 Pertanto, pur conformandosi alle modalità stabilite dalle suddette direttive, uno Stato membro non può, al di fuori dei settori da esse disciplinati, assoggettare un cittadino dell'Unione che risiede in tale Stato membro senza averne la cittadinanza a disposizioni nazionali che introducono una disparità di trattamento nell'esercizio dei diritti conferitigli dall'articolo 22 TFUE, pena rimettere in discussione l'effetto utile del divieto di discriminazione in base alla cittadinanza sancito da detto articolo (v., per analogia, per quanto concerne l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, sentenze del 12 marzo 2014, O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punto 54, e del 27 giugno 2018, Altiner e Ravn, C-230/17, EU:C:2018:497, punto 26).

106 Di conseguenza, né l'assenza, nelle direttive 93/109 e 94/80, di disposizioni relative alle condizioni secondo le quali i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza possono divenire membri di partiti o di movimenti politici in tale Stato membro, né il principio secondo cui qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri, sancito all'articolo 4, paragrafo 1, e all'articolo 5, paragrafo 2, TUE, consentono di concludere che la determinazione delle condizioni per l'acquisizione della qualità di membro di un partito o di un movimento politico esula dall'ambito di applicazione dell'articolo 22 TFUE.

107 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il contesto in cui si inserisce l'articolo 22 TFUE, occorre fare riferimento sia alle altre disposizioni del Trattato FUE, sia alle disposizioni di pari rango, contenute in particolare nel Trattato UE e nella Carta.

108 A tale proposito, occorre rilevare, sotto un primo profilo, che l'articolo 22 TFUE si colloca nella seconda parte del Trattato FUE contenente le disposizioni relative alla non discriminazione e alla cittadinanza dell'Unione.

109 L'articolo 20 TFUE conferisce a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro lo status di cittadino dell'Unione, il quale, secondo una giurisprudenza costante, è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri [sentenze del 20 settembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punto 31; del 18 gennaio 2022, Wiener Landesregierung (Revoca di una garanzia di naturalizzazione), C-118/20, EU:C:2022:34, punto 38 e giurisprudenza citata, nonché del 9 giugno 2022, Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, punto 49].

110 L'articolo 22 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 20, paragrafo 2, TFUE, ricollega il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo allo status di cittadino dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 9 giugno 2022, Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, punti da 49 a 51 e giurisprudenza

citata, e del 18 aprile 2024, Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques, C-716/22, EU:C:2024:339, punti 40 e 41).

111 Il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo è così conferito dalla cittadinanza dell'Unione e, contrariamente a quanto sostenuto dalla Repubblica ceca, non può di conseguenza essere inteso quale eccezione a un'asserita regola secondo la quale solo i cittadini di uno Stato membro possono partecipare alla vita politica di tale Stato, imponendo un'interpretazione restrittiva dell'articolo 22 TFUE. Una tale interpretazione sarebbe contraria allo status fondamentale rappresentato dalla cittadinanza dell'Unione per detti cittadini.

112 Inoltre, conformemente all'articolo 20, paragrafo 2, e all'articolo 21 TFUE, la cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino dell'Unione il diritto fondamentale 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 dello stesso (sentenza del 9 giugno 2022, Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études economiques, C-673/20, EU:C:2022:449, punto 50).

113 Esiste quindi un nesso tra, da un lato, il diritto di libera circolazione e di soggiorno e, dall'altro, il diritto di voto e di eleggibilità dei cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza alle elezioni comunali e del Parlamento europeo. Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 68 e 69 delle sue conclusioni, tale nesso è stato stabilito sin dalla consacrazione di tale diritto di voto e di eleggibilità da parte del Trattato di Maastricht, collegando detto diritto a quello di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

114 Sotto un secondo profilo, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, TUE, il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa, la quale incarna il valore della democrazia. Essa costituisce, in forza dell'articolo 2 TUE, uno dei valori sui quali l'Unione si fonda (v., in tal senso, sentenze del 19 dicembre 2019, Puppinck e a./Commissione, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punto 64, e del 19 dicembre 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, punto 63).

115 L'articolo 10, paragrafi 2 e 3, TUE riconosce il diritto dei cittadini dell'Unione di essere direttamente rappresentati nel Parlamento europeo e di partecipare alla vita democratica dell'Unione.

116 Come indicato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 74 delle sue conclusioni, tale articolo 10 TUE evidenzia, per quanto riguarda le elezioni del Parlamento europeo, il nesso tra il principio di democrazia rappresentativa all'interno dell'Unione e il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo collegato alla cittadinanza dell'Unione, garantito dall'articolo 22, paragrafo 2, TFUE.

117 Sotto un terzo profilo, l'articolo 12, paragrafo 1, della Carta riconosce a chiunque il diritto alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico.

118 Il suddetto diritto corrisponde a quello garantito all'articolo 11, paragrafo 1, della CEDU e deve quindi essergli riconosciuto lo stesso significato e la stessa portata di quest'ultimo, conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, della Carta [v., in tal senso, sentenza del 18 giugno 2020, Commissione/Ungheria (Trasparenza associativa), C-78/18, EU:C:2020:476, punto 111], il che non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa [sentenza del 22 giugno 2023, K.B. e F.S. (Rilevabilità d'ufficio di una questione in ambito penale), C-660/21, EU:C:2023:498, punto 41].

119 In tale contesto, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo emerge che il diritto alla libertà di associazione costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista, in quanto consente ai cittadini di agire collettivamente in settori di interesse

comune e di contribuire, in tal modo, al buon funzionamento della vita pubblica (v., in tal senso, Corte EDU, 17 febbraio 2004, Gorzelik e a. c. Polonia, CE:ECHR:2004:0217JUD 004415898, §§ 88, 90 e 92).

120 Orbene, il ruolo fondamentale dei partiti politici nell'espressione della volontà dei cittadini dell'Unione è riconosciuto, per quanto riguarda i partiti politici a livello europeo, dall'articolo 10, paragrafo 4, TUE e dall'articolo 12, paragrafo 2, della Carta.

121 I partiti politici, tra le cui funzioni vi è quella di presentare candidati alle elezioni (v., per analogia, Corte EDU, 8 luglio 2008, Partito laburista georgiano c. Georgia, CE:ECHR:2008:0708JUD 000910304, § 142), assumono così una funzione essenziale nel sistema di democrazia rappresentativa sul quale si fonda il funzionamento dell'Unione, conformemente all'articolo 10, paragrafo 1, TUE.

122 Ne consegue che la qualità di membro di un partito o di un movimento politico contribuisce sostanzialmente all'esercizio effettivo del diritto di eleggibilità, quale conferito dall'articolo 22 TFUE.

123 In terzo luogo, per quanto riguarda l'obiettivo dell'articolo 22 TFUE, tale articolo mira, anzitutto, a conferire ai cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza il diritto di partecipazione al processo elettorale democratico di tale Stato membro. Tale diritto si estende, come rilevato al punto 94 della presente sentenza, alla partecipazione a tale processo mediante il diritto di voto e di eleggibilità a livello europeo e locale.

124 Inoltre, detto articolo è inteso a garantire la parità di trattamento tra i cittadini dell'Unione, il che implica, affinché il diritto di eleggibilità dei cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza possa essere esercitato in maniera effettiva, un pari accesso ai mezzi esistenti nell'ordinamento giuridico nazionale di cui dispongono i cittadini di detto Stato membro ai fini dell'esercizio di tale diritto per quanto concerne le elezioni comunali e del Parlamento europeo.

125 Infine, dal nesso tra, da un lato, la libertà di circolazione e di soggiorno e, dall'altro, il diritto di voto e di eleggibilità a tali elezioni, menzionato al punto 113 della presente sentenza, risulta che quest'ultimo diritto tende, in particolare, a favorire la progressiva integrazione del cittadino dell'Unione interessato nella società dello Stato membro ospitante [sentenze del 14 novembre 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punto 56, e del 18 gennaio 2022, Wiener Landesregierung (Revoca di una garanzia di naturalizzazione), C-118/20, EU:C:2022:34, punto 42].

126 Come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 75 delle sue conclusioni, l'articolo 22 TFUE è quindi volto a garantire la rappresentatività dei cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza quale corollario della loro integrazione nella società dello Stato membro ospitante.

127 Di conseguenza, si deve considerare che l'articolo 22 TFUE, interpretato alla luce degli articoli 20 e 21 TFUE, dell'articolo 10 TUE nonché dell'articolo 12 della Carta, esige che, affinché i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza possano esercitare in maniera effettiva il loro diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo in tale Stato membro, essi godano di un pari accesso ai mezzi di cui dispongono i cittadini di detto Stato membro ai fini dell'esercizio effettivo di tali diritti.

– *Sull'esistenza di una disparità di trattamento vietata dall'articolo 22 TFUE*

128 Come risulta dal punto 90 della presente sentenza, la normativa ceca stabilisce una disparità di trattamento in base alla cittadinanza per quanto attiene alla possibilità di divenire membro di un partito o di un movimento politico.

129 La Repubblica ceca, sostenuta dalla Repubblica di Polonia, ritiene tuttavia, in subordine, che tale disparità di trattamento non sia contraria all'articolo 22 TFUE, dal momento che, sotto un primo profilo, il diritto ceco conferisce ai cittadini dell'Unione residenti nella Repubblica ceca senza averne la cittadinanza la possibilità di ricorrere a tutte le forme di candidatura disponibili, compresa la candidatura in una lista proposta da un partito politico o da un movimento politico, in quanto l'iscrizione in detta lista non è subordinata all'appartenenza di tale persona a un qualsivoglia partito o movimento politico.

130 Sotto un secondo profilo, la Commissione non avrebbe dimostrato che il divieto per tali cittadini dell'Unione di divenire membri di un partito o di un movimento politico limiterebbe l'esercizio del loro diritto di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo, né che i candidati senza affiliazione politica si troverebbero in una posizione meno favorevole di quella dei candidati membri di un partito o di un movimento politico, allegazione peraltro confutata dai dati statistici forniti dalla Repubblica ceca.

131 A quest'ultimo proposito, occorre ricordare, come risulta da una giurisprudenza costante della Corte, che la Commissione è tenuta a provare l'esistenza degli inadempimenti da essa dedotti, senza potersi basare su una qualsivoglia presunzione [sentenza del 18 giugno 2020, Commissione/Ungheria (Trasparenza associativa), C-78/18, EU:C:2020:476, punto 36 e giurisprudenza citata].

132 Tuttavia, l'esistenza di un inadempimento può essere dimostrata, nel caso in cui esso tragga origine dall'adozione di una misura legislativa o regolamentare la cui esistenza e applicazione non siano contestate, mediante un'analisi giuridica delle disposizioni della stessa misura [sentenze del 18 giugno 2020, Commissione/Ungheria (Trasparenza associativa), C-78/18, EU:C:2020:476, punto 37 e giurisprudenza citata, nonché del 16 novembre 2021, Commissione/Ungheria (Configurazione come reato del sostegno ai richiedenti asilo), C-821/19, EU:C:2021:930, punto 106].

133 Nel caso di specie, l'inadempimento che la Commissione addebita alla Repubblica ceca trae origine nell'adozione di una misura legislativa, segnatamente l'articolo 1 e l'articolo 2, paragrafo 3, della legge relativa ai partiti e ai movimenti politici, di cui tale Stato membro non contesta né l'esistenza né l'applicazione e le cui disposizioni sono oggetto di un'analisi giuridica nell'atto introduttivo del giudizio.

134 Occorre quindi esaminare la fondatezza di tale analisi verificando se la differenza di trattamento istituita dall'articolo 1 e dall'articolo 2, paragrafo 3, della legge relativa ai partiti e ai movimenti politici comporti che i cittadini dell'Unione residenti nella Repubblica ceca senza averne la cittadinanza non beneficiano di un pari accesso ai mezzi di cui dispongono i cittadini di tale Stato membro ai fini dell'esercizio effettivo del loro diritto di eleggibilità, in violazione dell'articolo 22 TFUE.

135 Per quanto riguarda le elezioni del Parlamento europeo, l'articolo 21, paragrafo 1, della legge relativa alle elezioni del Parlamento europeo prevede che le liste dei candidati a tali elezioni possano essere presentate da partiti e movimenti politici registrati e dalle loro coalizioni. Conformemente all'articolo 22, paragrafi 2 e 3, di tale legge, i cittadini di uno Stato membro diverso dalla Repubblica ceca possono figurare nella lista dei candidati così presentata.

136 Per quanto riguarda le elezioni comunali, conformemente all'articolo 20, paragrafo 1, della legge relativa alle elezioni dei consigli comunali, possono costituire un partito elettorale in forza di tale legge i partiti e i movimenti politici registrati nonché le loro coalizioni, i candidati indipendenti, le associazioni di candidati indipendenti o le associazioni di partiti o movimenti politici e di candidati indipendenti.

137 Ne consegue che, alle elezioni del Parlamento europeo, soltanto i partiti e i movimenti politici, nonché le loro coalizioni, possono presentare candidati e, per quanto riguarda le elezioni comunali, tali partiti e movimenti politici fanno parte delle organizzazioni abilitate a presentare i candidati a tali elezioni.

138 A norma dell'articolo 22, paragrafi 2 e 3, della legge relativa alle elezioni del Parlamento europeo, i cittadini di uno Stato membro diverso dalla Repubblica ceca possono comparire nella lista dei candidati presentata dai partiti e dai movimenti politici registrati e dalle loro coalizioni. La Repubblica ceca afferma, senza che ciò sia contestato dalla Commissione, che tale candidatura è possibile anche nell'ambito delle elezioni comunali, in una lista presentata da un partito o da un movimento politico o dalla loro coalizione, e che, in ogni caso, i candidati indipendenti possono costituire un partito elettorale al fine di presentarsi a tali elezioni comunali.

139 Sebbene sia quindi possibile, come sostiene la Repubblica ceca, che un candidato che non è membro di un partito o di un movimento politico figuri in una lista di candidati presentata da un partito o da un movimento politico, o dalla loro coalizione, occorre rilevare, da un lato, che il fatto, per un cittadino dell'Unione residente nella Repubblica ceca senza averne la cittadinanza che intenda partecipare a tali elezioni, di non poter divenire membro di un partito o di un movimento politico, in applicazione dell'articolo 1 e dell'articolo 2, paragrafo 3, della legge relativa ai partiti e ai movimenti politici, rischia di escluderlo dalla partecipazione alla decisione di tale partito o movimento in merito alla sua iscrizione in tale lista di candidati nonché alla posizione che potrebbe occuparvi, o quanto meno di limitare tale partecipazione.

140 Per quanto riguarda i potenziali candidati che condividono le idee politiche di un partito o di un movimento politico, il divieto di divenirne membri, se anche non rende impossibile la loro iscrizione in una lista di un partito o di un movimento politico, perlomeno la complica, dal momento che, in linea di principio, sono i membri di un partito o di un movimento politico a scegliere i candidati che saranno iscritti nelle loro liste, nonché la posizione che occuperanno in queste ultime, la quale può influire sulle loro possibilità di essere eletti.

141 Tale circostanza pone i cittadini dell'Unione residenti nella Repubblica ceca senza averne la cittadinanza in una situazione meno favorevole di quella dei cittadini cechi, membri di un partito o di un movimento politico in tale Stato membro, in ordine alla possibilità di candidarsi alle elezioni comunali e del Parlamento europeo nella lista di un certo partito o di un certo movimento politico, o della loro coalizione.

142 Dall'altro lato, il fatto che i cittadini cechi possano scegliere di candidarsi sia come membri di un partito o di un movimento politico sia come candidati indipendenti, mentre i cittadini dell'Unione che risiedono nella Repubblica ceca senza averne la cittadinanza dispongono solo di quest'ultima possibilità, dimostra, come indicato dall'avvocato generale al paragrafo 109 delle sue conclusioni, che tali cittadini dell'Unione non possono esercitare il loro diritto di eleggibilità a tali elezioni alle stesse condizioni dei cittadini cechi.

143 La differenza di trattamento istituita dall'articolo 1 e dall'articolo 2, paragrafo 3, della legge relativa ai partiti e ai movimenti politici comporta quindi che i cittadini dell'Unione residenti nella Repubblica ceca senza averne la cittadinanza non beneficiano di un pari accesso ai mezzi di cui dispongono i cittadini di tale Stato membro ai fini dell'esercizio effettivo del loro diritto di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo.

144 La Repubblica ceca asserisce tuttavia che i candidati senza affiliazione politica sono numerosi, che non sono svantaggiati e che l'appartenenza a un partito o a un movimento politico non pregiudica le possibilità dei candidati di essere eletti, essendo queste ultime determinate dall'attività

e dalla personalità di tali candidati. I dati statistici prodotti da tale Stato membro attesterebbero quindi l'assenza di incidenza negativa della normativa di cui trattasi per i cittadini dell'Unione residenti in detto Stato membro senza averne la cittadinanza, che intendano candidarsi alle elezioni comunali e del Parlamento europeo.

145 Orbene, i dati statistici che riflettono la percentuale di candidati indipendenti alle elezioni comunali e del Parlamento europeo in generale non sono tali da rimettere in discussione la constatazione, effettuata al punto 143 della presente sentenza, secondo la quale la differenza di trattamento istituita dalla normativa ceca oggetto del ricorso della Commissione priva i cittadini dell'Unione residenti nella Repubblica ceca senza averne la cittadinanza di un pari accesso ai mezzi di cui dispongono i cittadini di tale Stato membro ai fini dell'esercizio effettivo del loro diritto di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo.

146 Indubbiamente tali dati consentono di constatare che, per quanto attiene alle elezioni del Parlamento europeo, la maggior parte dei candidati e degli eletti erano membri di un partito politico o di un movimento politico, sebbene una parte non trascurabile di candidati e di eletti si siano presentati a tali elezioni come candidati indipendenti. Inoltre, per quanto attiene alle elezioni comunali, è possibile dedurre da detti dati che, in occasione delle quattro elezioni alle quali essi si riferiscono, la quota dei candidati e degli eletti membri di partiti politici era inferiore a quella rappresentata dai candidati e dagli eletti indipendenti.

147 Tuttavia, come sostiene la Commissione, tali constatazioni non consentono di trarre alcun insegnamento decisivo per quanto riguarda la situazione specifica dei cittadini dell'Unione residenti nella Repubblica ceca senza averne la cittadinanza per quanto concerne l'esercizio effettivo del loro diritto di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo.

148 Da un lato, tali cittadini godono in generale di una minore notorietà rispetto ai cittadini del loro Stato membro di residenza e possono quindi avere più interesse di tali cittadini a beneficiare delle strutture e dell'immagine di un partito al fine di farsi conoscere meglio e di rafforzare le loro possibilità di essere eletti. Dall'altro, le statistiche prodotte dalla Repubblica ceca non forniscono alcun confronto tra i cittadini dell'Unione residenti in tale Stato membro senza averne la cittadinanza e i cittadini di quest'ultimo relativamente alle loro rispettive possibilità di essere ammessi come candidati indipendenti nelle liste presentate da un partito politico o da un movimento politico.

149 Quanto agli argomenti diretti a relativizzare l'interesse di candidarsi in una lista di un partito o di un movimento politico in occasione delle elezioni comunali, tenuto conto delle modalità della votazione che autorizzano gli elettori a votare per candidati in liste diverse, essi non consentono di trarre alcuna conclusione in ordine all'accesso a una candidatura in una lista proposta da un partito o da un movimento politico da parte dei cittadini dell'Unione residenti nella Repubblica ceca senza averne la cittadinanza.

150 Inoltre, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 111 delle sue conclusioni, la Commissione, senza essere contraddetta sul punto dalla Repubblica ceca, sostiene giustamente che l'accesso a una candidatura indipendente è soggetto all'obbligo giuridico di depositare una petizione firmata dagli elettori, ove il numero di firme è determinato dalle dimensioni del comune in cui il candidato si presenta, mentre i candidati dei partiti o dei movimenti politici non sono soggetti a tale obbligo.

151 Infine, sebbene l'effetto prodotto presso gli elettori dalla personalità dei candidati alle elezioni e dalle loro attività non possa essere sottovalutato, la loro appartenenza a un partito o a un movimento politico, che, per sua natura, cerca di ottenere per i suoi candidati un risultato favorevole

alle elezioni e le cui strutture organizzative e risorse umane, amministrative e finanziarie sono dedicate al perseguimento di tale obiettivo, è tale da favorire la loro elezione.

152 Tenuto conto di quanto precede, si deve constatare che la disparità di trattamento istituita dall'articolo 1 e dall'articolo 2, paragrafo 3, della legge relativa ai partiti e ai movimenti politici comporta che i cittadini dell'Unione residenti nella Repubblica ceca senza averne la cittadinanza non beneficiano di un pari accesso ai mezzi di cui dispongono i cittadini di tale Stato membro ai fini dell'esercizio effettivo del loro diritto di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo e costituisce quindi una disparità di trattamento vietata, in linea di principio, dall'articolo 22 TFUE.

– *Sul rispetto dell'identità nazionale*

153 Occorre inoltre esaminare gli argomenti della Repubblica ceca secondo i quali l'articolo 1 e l'articolo 2, paragrafo 3, della legge relativa ai partiti e ai movimenti politici mirano ad assicurare la protezione del sistema politico e costituzionale a livello nazionale e garantiscono quindi il rispetto dell'identità nazionale, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, riservando ai soli cittadini cechi il diritto di divenire membri di un partito o di un movimento politico, nella misura in cui questi ultimi devono essere considerati una «piattaforma chiave» per l'attività politica a livello nazionale.

154 A tale proposito occorre rilevare, in primo luogo, che l'organizzazione della vita politica nazionale, alla quale contribuiscono i partiti e i movimenti politici, fa parte dell'identità nazionale, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE.

155 Tuttavia, in secondo luogo, poiché il diritto di voto e di eleggibilità conferito dall'articolo 22 TFUE ai cittadini dell'Unione residenti in uno Stato senza averne la cittadinanza riguarda le elezioni comunali e del Parlamento europeo in detto Stato membro, tale disposizione non implica né l'obbligo, per tale Stato membro, di riconoscere a tali cittadini il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni nazionali né un divieto, per questo stesso Stato membro, di adottare norme particolari relative all'adozione della decisione all'interno di un partito o di un movimento politico in ordine alla designazione dei candidati alle elezioni nazionali, che escluderebbero che i membri del partito o del movimento che non sono cittadini di detto Stato partecipino all'adozione di tale decisione.

156 L'argomento della Repubblica ceca secondo il quale limitare l'attività o la partecipazione dei cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza agli aspetti connessi esclusivamente alle elezioni comunali o del Parlamento europeo non sarebbe ipotizzabile, in quanto una siffatta normativa sarebbe contraria al principio fondamentale della parità di trattamento dei membri di un partito o di un movimento politico, non può essere accolto.

157 Infatti, dall'articolo 22 TFUE risulta che i cittadini dell'Unione residenti nella Repubblica ceca senza averne la cittadinanza non si trovano in una situazione comparabile a quella dei cittadini di tale Stato membro per quanto riguarda l'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni nazionali, il che può giustificare un trattamento diverso dei primi rispetto ai secondi a tale riguardo.

158 In terzo luogo, l'articolo 4, paragrafo 2, TUE dev'essere letto tenendo conto delle disposizioni di pari rango, in particolare gli articoli 2 e 10 TUE, e non può dispensare gli Stati membri dal rispetto dei requisiti derivanti dalle stesse [v., in tal senso, sentenza del 5 giugno 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici), C-204/21, EU:C:2023:442, punto 72].

159 A tale proposito si deve rammentare che il principio di democrazia e il principio di parità di trattamento costituiscono valori su cui si fonda l'Unione, conformemente all'articolo 2 TUE (v., in tal senso, sentenza del 3 giugno 2021, Ungheria/Parlamento, C-650/18, EU:C:2021:426, punto 94).

160 L'articolo 2 TUE non costituisce una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, valori che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente

vincolanti per gli Stati membri (sentenze del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio, C-156/21, EU:C:2022:97, punto 232, e del 16 febbraio 2022, Polonia/Parlamento e Consiglio, C-157/21, EU:C:2022:98, punto 264).

161 Inoltre, come risulta dal punto 114 della presente sentenza, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, TUE, il funzionamento dell'Unione si fonda sul principio della democrazia rappresentativa, il quale concretizza il valore della democrazia citato all'articolo 2 TUE (sentenza del 19 dicembre 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, punto 63 e giurisprudenza citata).

162 Garantendo ai cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro senza averne la cittadinanza il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo in detto Stato membro, e ciò alle stesse condizioni dei cittadini di quest'ultimo, l'articolo 22 TFUE traduce i principi della democrazia e, come rilevato al punto 97 della presente sentenza, della parità di trattamento dei cittadini dell'Unione, principi che sono insiti nell'identità e nei valori comuni dell'Unione, ai quali aderiscono gli Stati membri e dei quali essi devono garantire il rispetto nel loro territorio.

163 Di conseguenza, non si può ritenere che il fatto di consentire che tali cittadini dell'Unione diventino membri di un partito o di un movimento politico nel loro Stato membro di residenza al fine di attuare pienamente i principi di democrazia e di parità di trattamento pregiudichi l'identità nazionale di tale Stato membro.

164 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve dichiarare che la Repubblica ceca, negando ai cittadini dell'Unione che non hanno la cittadinanza ceca, ma che risiedono nella Repubblica ceca, il diritto di divenire membri di un partito politico o di un movimento politico, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 22 TFUE.

Sulle spese

165 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Repubblica ceca, rimasta soccombente nell'ambito del presente ricorso, dev'essere condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione, conformemente alla domanda di quest'ultima.

166 Ai sensi dell'articolo 140, paragrafo 1, del medesimo regolamento, le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni intervenuti nella causa restano a loro carico. Di conseguenza, la Repubblica di Polonia si farà carico delle proprie spese.

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

1) La Repubblica ceca, negando ai cittadini dell'Unione che non hanno la cittadinanza ceca, ma che risiedono nella Repubblica ceca, il diritto di divenire membri di un partito politico o di un movimento politico, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 22 TFUE.

2) La Repubblica ceca è condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione europea.

3) La Repubblica di Polonia si fa carico delle proprie spese.

Firme