

**Causa C-127/08**

**Blaise Baheten Metock e altri**

**contro**

**Minister for Justice, Equality and Law Reform**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla High Court (Irlanda)]

«Direttiva 2004/38/CE — Diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri — Familiari cittadini di paesi terzi — Cittadini di paesi terzi entrati nello Stato membro ospitante prima di divenire coniugi di cittadini dell'Unione»

**Massime della sentenza**

1. *Cittadinanza dell'Unione europea — Diritto di libera circolazione e di libero soggiorno nel territorio degli Stati membri — Direttiva 2004/38 — Diritto di ingresso e di soggiorno di cittadini di paesi terzi familiari di cittadini comunitari*  
*(Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2004/38)*
  2. *Libera circolazione delle persone — Lavoratori — Diritto di soggiorno dei membri della famiglia — Diritto di soggiorno del coniuge cittadino di un paese terzo*  
*(Regolamento del Consiglio n. 1612/68, art. 10)*
  3. *Cittadinanza dell'Unione europea — Libera circolazione delle persone — Lavoratori — Libertà di stabilimento — Libera prestazione dei servizi — Competenza della Comunità ad adottare i provvedimenti necessari per garantire la libera circolazione dei cittadini dell'Unione*  
*[Artt. 3, n. 1, lett. c), CE, 18, n. 2, CE, 40 CE, 44 CE e 52 CE; direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2004/38]*
  4. *Cittadinanza dell'Unione europea — Diritto di libera circolazione e di libero soggiorno nel territorio degli Stati membri — Direttiva 2004/38 — Aventi diritto*  
*(Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2004/38, art. 3, n. 1)*
1. La direttiva 2004/38, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221, 68/360, 72/194, 73/148, 75/34, 75/35, 90/364, 90/365 e 93/96, osta alla normativa di uno Stato membro la quale impone al cittadino di un paese terzo, coniuge di un cittadino dell'Unione che soggiorna in questo Stato membro di cui non ha la cittadinanza, di avere previamente soggiornato legalmente in un altro Stato membro prima del suo arrivo nello Stato membro ospitante, per poter beneficiare delle disposizioni della detta direttiva.

Per quanto concerne i familiari di un cittadino dell'Unione, nessuna disposizione della direttiva 2004/38 subordina l'applicazione di quest'ultima al presupposto che essi abbiano soggiornato previamente in uno Stato membro. Infatti la direttiva 2004/38, ai

sensi dell'art. 3, n. 1, della medesima, si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari, secondo la definizione datane dall'art. 2, punto 2, della medesima direttiva, i quali lo accompagnino o lo raggiungano in questo Stato membro. Ebbene, la definizione di familiari contenuta nell'art. 2, punto 2, della direttiva 2004/38 non pone distinzioni a seconda che essi abbiano già soggiornato legalmente, o meno, in un altro Stato membro.

Inoltre, gli artt. 5, 6, n. 2, e 7, n. 2, della stessa direttiva concedono il godimento dei diritti di ingresso, di soggiorno sino a tre mesi e di soggiorno per più di tre mesi nello Stato membro ospitante ai cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione che essi accompagnino o raggiungano in questo Stato membro, senza fare riferimento al luogo o ai presupposti del loro soggiorno precedente all'arrivo nel citato Stato membro.

In particolare, l'art. 5, n. 2, primo comma, della direttiva 2004/38 dispone che i cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, sono soggetti all'obbligo del visto di ingresso, a meno che essi non siano in possesso di una valida carta di soggiorno, ai sensi dell'art. 10 della medesima direttiva. Dal momento che, come si evince dagli artt. 9, n. 1, e 10, n. 1, della direttiva 2004/38, la carta di soggiorno è il documento che accerta il diritto di soggiorno superiore a tre mesi in uno Stato membro dei familiari di un cittadino dell'Unione che non hanno la cittadinanza di uno Stato membro, la circostanza che il citato art. 5, n. 2, preveda l'ingresso, nello Stato membro ospitante, di familiari di un cittadino dell'Unione sprovvisti di carta di soggiorno pone in evidenza che la direttiva 2004/38 può applicarsi parimenti ai familiari che non soggiornavano già legalmente in un altro Stato membro.

Parimenti, l'art. 10, n. 2, della direttiva 2004/38, il quale elenca in via tassativa i documenti che i cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, possono essere tenuti a fornire allo Stato membro ospitante al fine di ottenere il rilascio della carta di soggiorno, non prevede la facoltà per lo Stato membro ospitante di esigere documenti che dimostrino un eventuale previo soggiorno legale in un altro Stato membro.

(v. punti 49-53, 70, 80, dispositivo 1)

2. Contrariamente a quanto dichiarato dalla Corte nella sentenza 23 settembre 2003, causa C-109/01, Akrich (Racc. pag. I-9607), non si può esigere che, per poter godere dei diritti di cui all'art. 10 del regolamento n. 1612/68, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, il cittadino di un paese terzo, coniuge di un cittadino dell'Unione, debba soggiornare legalmente in uno Stato membro quando il suo spostamento avviene verso un altro Stato membro, in cui il cittadino dell'Unione emigri o sia emigrato.

Infatti, il godimento di diritti di tal genere non può dipendere da un previo soggiorno legale di un siffatto coniuge in un altro Stato membro.

(v. punti 53-54, 58, dispositivo 1)

3. Il legislatore comunitario è competente a disciplinare, come esso ha fatto mediante la direttiva 2004/38, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221, 68/360, 72/194, 73/148, 75/34, 75/35, 90/364, 90/365 e 93/96, l'ingresso e il soggiorno dei cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, nello Stato membro in cui quest'ultimo ha

esercitato il suo diritto di libera circolazione, ivi compreso il caso in cui i familiari non soggiornavano già legalmente in un altro Stato membro.

Infatti, nell'ambito delle competenze ad esso attribuite dagli artt. 18, n. 2, CE, 40 CE, 44 CE e 52 CE – sulla base dei quali, in particolare, è stata adottata la direttiva 2004/38 – il legislatore comunitario può disciplinare i presupposti di ingresso e di soggiorno dei familiari di un cittadino dell'Unione nel territorio degli Stati membri quando l'impossibilità, per il cittadino dell'Unione, di essere accompagnato dalla sua famiglia o raggiunto dalla medesima nello Stato membro ospitante potrebbe ledere la sua libertà di circolazione, dissuadendolo dall'esercitare i suoi diritti di ingresso e soggiorno nel detto Stato membro.

Ebbene, il diniego, da parte dello Stato membro ospitante, di riconoscere i diritti di ingresso e soggiorno ai familiari di un cittadino dell'Unione è tale da dissuadere quest'ultimo dal trasferirsi o dal risiedere nel detto Stato membro, anche qualora i suoi familiari non soggiornino già legalmente nel territorio di un altro Stato membro.

Di conseguenza, dev'essere respinta l'analisi in base alla quale gli Stati membri resterebbero competenti in via esclusiva, fatto salvo il titolo IV della terza parte del Trattato, a disciplinare il primo ingresso nel territorio comunitario dei familiari di un cittadino dell'Unione che siano cittadini di paesi terzi.

Del resto, riconoscere agli Stati membri una competenza in via esclusiva a concedere o negare l'ingresso e il soggiorno nel loro territorio ai cittadini di paesi terzi, familiari di cittadini dell'Unione, che non abbiano già soggiornato legalmente in un altro Stato membro, avrebbe come conseguenza che la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione in uno Stato membro di cui essi non abbiano la cittadinanza varierebbe da uno Stato membro all'altro, in funzione delle disposizioni di diritto nazionale in materia di immigrazione, dato che alcuni Stati membri autorizzano l'ingresso e il soggiorno dei familiari di un cittadino dell'Unione, mentre altri li negano.

Un siffatto risultato sarebbe inconciliabile con l'obiettivo, di cui all'art. 3, n. 1, lett. c), CE, di un mercato interno contrassegnato dall'abolizione, tra Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle persone. La realizzazione di un mercato interno implica che i presupposti di ingresso e soggiorno di un cittadino dell'Unione in uno Stato membro di cui non ha la cittadinanza siano gli stessi in tutti gli Stati membri. Pertanto, la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione dev'essere interpretata come il diritto di abbandonare un qualsiasi Stato membro – e, in particolare, lo Stato membro di cui il cittadino dell'Unione ha la cittadinanza – per stabilirsi, alle stesse condizioni, in un qualsiasi altro Stato membro, diverso dallo Stato membro di cui il cittadino dell'Unione ha la cittadinanza.

(v. punti 63-68)

4. L'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221, 68/360, 72/194, 73/148, 75/34, 75/35, 90/364, 90/365 e 93/96, il quale dispone l'applicazione della direttiva stessa a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari, come definiti dall'art. 2, punto 2, della medesima direttiva, che lo accompagnino o lo raggiungano, dev'essere interpretato nel senso che il cittadino di un paese terzo, coniuge di un cittadino dell'Unione che soggiorna in uno Stato membro di cui non ha la cittadinanza, il quale accompagni o raggiunga il detto cittadino dell'Unione, beneficia delle disposizioni della detta direttiva, a prescindere dal luogo e dalla data

del loro matrimonio nonché dalla modalità secondo la quale il detto cittadino di un paese terzo ha fatto ingresso nello Stato membro ospitante.

Infatti, in primo luogo, nessuna delle disposizioni della direttiva 2004/38 richiede che il cittadino dell'Unione abbia già costituito una famiglia nel momento in cui si trasferisce nello Stato membro ospitante affinché i suoi familiari, cittadini di paesi terzi, possano godere dei diritti istituiti dalla detta direttiva. Avendo previsto che i familiari del cittadino dell'Unione possano raggiungere quest'ultimo nello Stato membro ospitante, il legislatore comunitario ha ammesso, al contrario, la possibilità che il cittadino dell'Unione costituisca una famiglia solo dopo aver esercitato il suo diritto di libera circolazione. Siffatta interpretazione è conforme alla finalità della direttiva 2004/38, la quale mira a facilitare l'esercizio del diritto fondamentale di soggiorno dei cittadini dell'Unione in uno Stato membro diverso da quello di cui essi hanno la cittadinanza.

In secondo luogo, alla luce della necessità di non interpretare le disposizioni della direttiva 2004/38 in modo restrittivo e di non pregiudicarne l'effetto utile, occorre interpretare i termini «familiari [di un cittadino dell'Unione] (...) che accompagnino (...) il cittadino medesimo», contenuti nell'art. 3, n. 1, della detta direttiva, nel senso che si riferiscono nel contempo ai familiari di un cittadino dell'Unione che abbiano fatto ingresso con quest'ultimo nello Stato membro ospitante e a quelli che soggiornano con lui in questo Stato membro, senza che occorra distinguere, in questo secondo caso, a seconda che i cittadini di paesi terzi abbiano fatto ingresso nel citato Stato membro prima o dopo del cittadino dell'Unione oppure prima o dopo essere divenuti suoi familiari.

In terzo luogo, né l'art. 3, n. 1, né nessun'altra disposizione della direttiva 2004/38 contiene prescrizioni concernenti il luogo in cui sia stato contratto il matrimonio del cittadino dell'Unione con il cittadino di un paese terzo.

(v. punti 87-90, 93, 98-99, dispositivo 2)

## SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

25 luglio 2008 (\*)

«Direttiva 2004/38/CE – Diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri – Familiari cittadini di paesi terzi – Cittadini di paesi terzi entrati nello Stato membro ospitante prima di divenire coniugi di cittadini dell'Unione»

Nel procedimento C-127/08,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dalla High Court (Irlanda), con ordinanza 14 marzo 2008, pervenuta in cancelleria il 25 marzo 2008, nella causa tra

**Blaise Baheten Metock,**

**Hanette Eugenie Ngo Ikeng,**

**Christian Joel Baheten,**

**Samuel Zion Ikeng Baheten,**

**Hencheal Ikogho,**

**Donna Ikogho,**

**Roland Chinedu,**

**Marlene Babucke Chinedu,**

**Henry Igboanusi,**

**Roksana Batkowska**

e

**Minister for Justice, Equality and Law Reform,**

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas e K. Lenaerts, presidenti di sezione, dai sigg. A. Tizzano, U. Lõhmus, J. N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič (relatore), J. Malenovský, J. Klučka, dalla sig.ra C. Toader e dal sig. J.-J. Kasel, giudici,

avvocato generale: sig. M. Poiares Maduro

cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la decisione del presidente della Corte 17 aprile 2008 di trattare la causa secondo un procedimento accelerato, conformemente agli artt. 23 bis dello Statuto della Corte di giustizia e 104 bis, primo comma, del regolamento di procedura,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 giugno 2008,

considerate le osservazioni presentate:

- per il sig. B. Baheten Metock, la sig.ra H. E. Ngo Ikeng e i sigg. C. J. Baheten e S. Z. Ikeng Baheten, dai sigg. M. de Blacam, SC, e J. Stanley, BL, su incarico del sig. V. Crowley, della sig.ra S. Burke e del sig. D. Langan, solicitors;
- per il sig. H. Ikogho e la sig.ra D. Ikogho, dalla sig.ra R. Boyle, SC, nonché dai sigg. G. O'Halloran, BL, e A. Lowry, BL, su incarico del sig. S. Mulvihill, solicitor;
- per il sig. R. Chinedu e la sig.ra M. Babucke Chinedu, dai sigg. A. Collins, SC, M. Lynn, BL, e P. O'Shea, BL, su incarico del sig. B. Burns, solicitor;
- per il sig. H. Igboanusi e la sig.ra R. Batkowska, dai sigg. M. Forde, SC, e O. Ladenegan, BL, su incarico dei sigg. K. Tunney e W. Mudah, solicitors;

- per il Minister for Justice, Equality and Law Reform, dal sig. D. O'Hagan, in qualità di agente, assistito dal sig. B. O'Moore, SC, dalla sig.ra S. Moorhead, SC, e dal sig. D. Conlan Smyth, BL;
- per il governo ceco, dal sig. M. Smolek, in qualità di agente;
- per il governo danese, dal sig. J. Bering Liisberg e dalla sig.ra B. Weis Fogh, in qualità di agenti;
- per il governo tedesco, dai sigg. M. Lumma e J. Möller, in qualità di agenti;
- per il governo ellenico, dalle sig.re T. Papadopoulou e M. Michelogiannaki, in qualità di agenti;
- per il governo cipriota, dal sig. D. Lisandrou, in qualità di agente;
- per il governo maltese, dal sig. S. Camilleri, in qualità di agente;
- per il governo olandese, dalle sig.re C. Wissels e C. ten Dam, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, dal sig. E. Riedl e dalla sig.ra T. Fülöp, in qualità di agenti;
- per il governo finlandese, dalla sig.ra A. Guimaraes-Purokoski, in qualità di agente;
- per il governo del Regno Unito, dalla sig.ra I. Rao, in qualità di agente, assistita dal sig. T. Ward, barrister;
- per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra D. Maidani e dal sig. M. Wilderspin, in qualità di agenti,

sentito l'avvocato generale,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158, pag. 77, e rettifiche in GU 2004, L 229, pag. 35, GU 2005, L 197, pag. 34, e GU 2007, L 204, pag. 28).
- 2 Questa domanda è stata proposta nell'ambito di quattro procedimenti di sindacato giurisdizionale su un atto della pubblica amministrazione, promossi dinanzi alla High Court e diretti ciascuno ad ottenere, in particolare, un'ordinanza di annullamento del provvedimento con il quale il Minister for Justice, Equality and Law Reform (Ministro irlandese della Giustizia, delle pari Opportunità e della Riforma legislativa; in prosieguo: il «Ministro») ha negato un permesso di soggiorno al cittadino di un paese terzo coniugato con una cittadina dell'Unione residente in Irlanda.

## Contesto normativo

### *La normativa comunitaria*

- 3 La direttiva 2004/38 è stata adottata sul fondamento degli artt. 12 CE, 18 CE, 40 CE, 44 CE e 52 CE.
- 4 I 'considerando' primo-quinto, undicesimo, quattordicesimo e trentunesimo di questa direttiva sono così formulati:
- «(1) La cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino dell'Unione il diritto primario e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal trattato e le disposizioni adottate in applicazione dello stesso.
- (2) La libera circolazione delle persone costituisce una delle libertà fondamentali nel mercato interno che comprende uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata tale libertà secondo le disposizioni del trattato.
- (3) La cittadinanza dell'Unione dovrebbe costituire lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri quando essi esercitano il loro diritto di libera circolazione e di soggiorno. È pertanto necessario codificare e rivedere gli strumenti comunitari esistenti che trattano separatamente di lavoratori subordinati, lavoratori autonomi, studenti ed altre persone inattive al fine di semplificare e rafforzare il diritto di libera circolazione e soggiorno di tutti i cittadini dell'Unione.
- (4) Per superare tale carattere settoriale e frammentario delle norme concernenti il diritto di libera circolazione e soggiorno e allo scopo di facilitare l'esercizio di tale diritto, occorre elaborare uno strumento legislativo unico (...).
- (5) Il diritto di ciascun cittadino dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri presuppone, affinché possa essere esercitato in oggettive condizioni di libertà e di dignità, la concessione di un analogo diritto ai familiari, qualunque sia la loro cittadinanza. (...)
- (...)
- (11) Il diritto fondamentale e personale di soggiornare in un altro Stato membro è conferito direttamente dal trattato ai cittadini dell'Unione e non dipende dall'aver completato le formalità amministrative.
- (...)
- (14) I documenti giustificativi richiesti dalle autorità competenti ai fini del rilascio dell'attestato di iscrizione o di una carta di soggiorno dovrebbero essere indicati in modo tassativo onde evitare che pratiche amministrative o interpretazioni divergenti costituiscano un indebito ostacolo all'esercizio del diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari.
- (...)
- (31) La presente direttiva rispetta i diritti e le libertà fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In conformità con il divieto di discriminazione contemplato nella Carta gli Stati membri dovrebbero dare attuazione alla presente direttiva senza operare tra i beneficiari della

stessa alcuna discriminazione fondata su motivazioni quali sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza ad una minoranza etnica, patrimonio, nascita, handicap, età o tendenze sessuali».

5 La direttiva 2004/38, ai sensi dell'art. 1, lett. a), riguarda, in particolare, «le modalità di esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri da parte dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari».

6 Conformemente all'art. 2, punto 2, lett. a), della direttiva 2004/38, ai fini di quest'ultima si intende per «familiare», in particolare, il coniuge.

7 L'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38, intitolato «Aventi diritto», così dispone:

«La presente direttiva si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari ai sensi dell'articolo 2, punto 2 che accompagnino o raggiungano il cittadino medesimo».

8 L'art. 5 della direttiva 2004/38, intitolato «Diritto d'ingresso», precisa quanto segue:

«1. Senza pregiudizio delle disposizioni applicabili ai controlli dei documenti di viaggio alle frontiere nazionali, gli Stati membri ammettono nel loro territorio il cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità, nonché i suoi familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, muniti di valido passaporto.

(...)

2. I familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro sono soltanto assoggettati all'obbligo del visto d'ingresso, conformemente al regolamento (CE) n. 539/2001 o, se del caso, alla legislazione nazionale. Ai fini della presente direttiva il possesso della carta di soggiorno di cui all'articolo 10, in corso di validità, esonera detti familiari dal requisito di ottenere tale visto.

(...)

5. Lo Stato membro può prescrivere all'interessato di dichiarare la propria presenza nel territorio nazionale entro un termine ragionevole e non discriminatorio. L'inosservanza di tale obbligo può comportare sanzioni proporzionate e non discriminatorie».

9 L'art. 7 della direttiva 2004/38, intitolato «Diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi», precisa quanto segue:

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

- a) di essere lavoratore subordinato o autonomo dello Stato membro ospitante; o
- b) di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi dello Stato membro ospitante; o
- c) – di essere iscritto presso un istituto pubblico o privato, riconosciuto o finanziato dallo Stato membro ospitante in base alla sua legislazione o prassi



amministrativa, per seguirvi a titolo principale un corso di studi inclusa una formazione professionale;

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

(...)

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

(...)).

10 L'art. 9 della direttiva 2004/38, intitolato «Formalità amministrative per i familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro», così dispone:

«1. Quando la durata del soggiorno previsto è superiore a tre mesi, gli Stati membri rilasciano una carta di soggiorno ai familiari del cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro.

2. Il termine entro il quale deve essere presentata la domanda per il rilascio della carta di soggiorno non può essere inferiore a tre mesi dall'arrivo.

3. L'inadempimento dell'obbligo di richiedere la carta di soggiorno rende l'interessato passibile di sanzioni proporzionate e non discriminatorie».

11 L'art. 10 della direttiva 2004/38, intitolato «Rilascio della carta di soggiorno», così dispone:

«1. Il diritto di soggiorno per i familiari del cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro è comprovato dal rilascio di un documento denominato "carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione", che deve avvenire non oltre i sei mesi successivi alla presentazione della domanda. Una ricevuta della domanda di una carta di soggiorno è rilasciata immediatamente.

2. Ai fini del rilascio della carta di soggiorno, gli Stati membri possono prescrivere la presentazione dei seguenti documenti:

a) un passaporto in corso di validità;

b) un documento che attesti la qualità di familiare o l'esistenza di un'unione registrata;

c) l'attestato di iscrizione o, in mancanza di un sistema di iscrizione, qualsiasi prova del soggiorno nello Stato membro ospitante del cittadino dell'Unione che gli interessati accompagnano o raggiungono;

d) nei casi di cui all'articolo 2, punto 2, lettere c) e d), la prova documentale che le condizioni di cui a tale disposizione sono soddisfatte;

(...)).

12 L'art. 27, nn. 1 e 2, della direttiva 2004/38, contenuto nel capo VI di quest'ultima, intitolato «Limitazioni del diritto d'ingresso e di soggiorno per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica», così dispone:

«1. Fatte salve le disposizioni del presente capo, gli Stati membri possono limitare la libertà di circolazione di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Tali motivi non possono essere invocati per fini economici.

2. I provvedimenti adottati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza rispettano il principio di proporzionalità e sono adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale della persona nei riguardi della quale essi sono applicati. La sola esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di tali provvedimenti.

Il comportamento personale deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società. Giustificazioni estranee al caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzione generale non sono prese in considerazione».

13 L'art. 35 della direttiva 2004/38, intitolato «Abuso di diritto», precisa quanto segue:

«Gli Stati membri possono adottare le misure necessarie per rifiutare, estinguere o revocare un diritto conferito dalla presente direttiva, in caso di abuso di diritto o frode, quale ad esempio un matrimonio fittizio. Qualsiasi misura di questo tipo è proporzionata ed è soggetta alle garanzie procedurali previste agli articoli 30 e 31».

14 Ai sensi dell'art. 38 della direttiva 2004/38, quest'ultima ha abrogato, in particolare, gli artt. 10 e 11 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2), quale modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 27 luglio 1992, n. 2434 (GU L 245, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento 1612/68»).

#### *La normativa nazionale*

15 All'epoca dei fatti della causa principale, il recepimento della direttiva 2004/38 nell'ordinamento irlandese era garantito dallo European Communities (Free Movement of Persons) (n. 2) Regulations 2006 (decreto irlandese del 2006, relativo alla libera circolazione delle persone all'interno delle Comunità europee), adottato il 18 dicembre 2006 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2007 (in prosieguo: il «decreto del 2006»).

16 L'art. 3, nn. 1 e 2, del decreto del 2006 così dispone:

«1. Il presente decreto si applica:

- a) ai cittadini dell'Unione,
- b) fatto salvo il numero 2, ai familiari, qualificati come tali, di cittadini dell'Unione che non siano essi stessi cittadini dell'Unione, e
- c) fatto salvo il numero 2, ai familiari legalmente residenti di cittadini dell'Unione.

2. Il presente decreto non si applica al familiare, a meno che esso non soggiorni legalmente in un altro Stato membro e

- a) chieda di entrare nello Stato insieme ad un cittadino dell'Unione rispetto al quale è legato da un vincolo familiare o
  - b) chieda di raggiungere un cittadino dell'Unione rispetto al quale è legato da un vincolo familiare, il quale a sua volta soggiorni legalmente nello Stato».
- 17 Tra i «familiari, qualificati come tali, di cittadini dell'Unione» rientrano, ai sensi dell'art. 3 del decreto del 2006, i coniugi dei cittadini dell'Unione.

### **La causa principale**

#### *La causa Metock*

- 18 Il sig. Metock, cittadino camerunese, è giunto in Irlanda il 23 giugno 2006 e ha chiesto asilo politico. Tale domanda è stata definitivamente respinta in data 28 febbraio 2007.
- 19 La sig.ra Ngo Ikeng, camerunese di nascita, ha ottenuto la cittadinanza britannica. Essa soggiorna e lavora in Irlanda sin dalla fine del 2006.
- 20 Il sig. Metock e la sig.ra Ngo Ikeng si sono incontrati in Camerun nel 1994 e intrattengono una relazione a partire da tale data. Essi hanno avuto due figli, rispettivamente, nel 1998 e nel 2006, e si sono sposati in Irlanda il 12 ottobre 2006.
- 21 Il 6 novembre 2006, il sig. Metock ha chiesto il rilascio di un permesso di soggiorno in qualità di coniuge di un cittadino dell'Unione, occupato e residente in Irlanda. Questa domanda è stata respinta con provvedimento del Ministro 28 giugno 2007, in quanto il sig. Metock non soddisfaceva il presupposto del previo soggiorno legale in un altro Stato membro, stabilito dall'art. 3, n. 2, del decreto del 2006.
- 22 Il sig. Metock, la sig.ra Ngo Ikeng e i loro figli hanno proposto ricorso avverso tale decisione.

#### *La causa Ikogho*

- 23 Il sig. Ikogho, cittadino di un paese terzo, è giunto in Irlanda nel novembre 2004 ed ha chiesto asilo politico. La sua domanda è stata definitivamente respinta ed il Ministro ha adottato un decreto di espulsione nei suoi confronti in data 15 settembre 2005. Il ricorso proposto avverso tale decreto è stato respinto con ordinanza della High Court 19 giugno 2007.
- 24 La sig.ra Ikogho, cittadina sia del Regno Unito, sia dell'Unione, risiede e lavora in Irlanda sin dal 1996.
- 25 I sigg. Ikogho si sono incontrati in Irlanda nel dicembre 2004 ed ivi hanno contratto matrimonio il 7 giugno 2006.
- 26 Il 6 luglio 2006, il sig. Ikogho ha chiesto il rilascio di un permesso di soggiorno in qualità di coniuge di un cittadino dell'Unione, occupato e residente in Irlanda. Questa domanda è stata respinta con provvedimento del Ministro 12 gennaio 2007, in quanto, in considerazione del decreto di espulsione 15 settembre 2005, il sig. Ikogho risiedeva illegalmente in Irlanda alla data del suo matrimonio.
- 27 I sigg. Ikogho hanno proposto ricorso avverso tale decisione.

### *La causa Chinedu*

- 28 Il sig. Chinedu, cittadino nigeriano, è giunto in Irlanda nel dicembre 2005 ed ha chiesto asilo politico. Questa domanda è stata definitivamente respinta l'8 agosto 2006. La sig.ra Babucke, cittadina tedesca, risiede in Irlanda.
- 29 Il sig. Chinedu e la sig.ra Babucke si sono sposati in Irlanda il 3 luglio 2006.
- 30 Con istanza depositata presso il Ministro il 1° agosto 2006, il sig. Chinedu ha chiesto il rilascio di un permesso di soggiorno in qualità di coniuge di un cittadino dell'Unione. Questa domanda è stata respinta con provvedimento del Ministro 17 aprile 2007, in quanto il sig. Chinedu non soddisfaceva il presupposto del previo soggiorno legale in un altro Stato membro, imposto dall'art. 3, n. 2, del decreto del 2006.
- 31 Il sig. Chinedu e la sig.ra Babucke hanno proposto ricorso avverso tale decisione.

### *La causa Igboanusi*

- 32 Il sig. Igboanusi, cittadino nigeriano, è giunto in Irlanda il 2 aprile 2004 ed ha chiesto asilo politico. La sua domanda è stata respinta in data 31 maggio 2005 ed il Ministro ha emesso un decreto di espulsione a suo carico il 15 settembre 2005.
- 33 La sig.ra Batkowska, cittadina polacca, risiede e lavora in Irlanda sin dall'aprile del 2006.
- 34 Il sig. Igboanusi e la sig.ra Batkowska si sono incontrati in Irlanda e ivi hanno contratto matrimonio in data 24 novembre 2006.
- 35 Il 27 febbraio 2007, il sig. Igboanusi ha chiesto il rilascio di un permesso di soggiorno in qualità di coniuge di un cittadino dell'Unione. Questa domanda è stata respinta con provvedimento del Ministro 27 agosto 2007, in quanto il sig. Igboanusi non soddisfaceva il presupposto del previo soggiorno legale in un altro Stato membro, stabilito dall'art. 3, n. 2, del decreto del 2006.
- 36 Il sig. Igboanusi e la sig.ra Batkowska hanno proposto ricorso avverso tale decisione.
- 37 Il 16 novembre 2007, il sig. Igboanusi è stato sottoposto ad arresto e detenzione in esecuzione del decreto d'espulsione adottato a suo carico. Egli è stato espulso verso la Nigeria nel dicembre del 2007.

### *La causa principale e le questioni pregiudiziali*

- 38 Le quattro cause sono state riunite per la decisione nel merito.
- 39 Tutti i ricorrenti nelle cause principali hanno sostenuto, in sostanza, che l'art. 3, n. 2, del decreto del 2006 è in contrasto con la direttiva 2004/38.
- 40 Essi hanno sostenuto che i cittadini di paesi terzi, coniugi di cittadini dell'Unione, sono titolari di un diritto, derivato e dipendente da quello del cittadino dell'Unione, di circolare e soggiornare in uno Stato membro diverso da quello di cui quest'ultimo è cittadino, diritto che deriverebbe dal mero vincolo familiare.
- 41 La direttiva 2004/38 disciplinerebbe in modo tassativo i presupposti di ingresso e soggiorno in uno Stato membro di un cittadino dell'Unione, originario di un altro Stato membro, e dei suoi familiari, di modo che gli Stati membri non sarebbero legittimati ad imporre presupposti

supplementari. Poiché la direttiva non prevede assolutamente il presupposto del previo soggiorno legale in un altro Stato membro, quale stabilito dalla normativa irlandese, quest'ultima si troverebbe in contrasto con il diritto comunitario.

- 42 I ricorrenti nella causa principale hanno sostenuto parimenti che il cittadino di un paese terzo, che diviene familiare di un cittadino dell'Unione durante il soggiorno di quest'ultimo in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, accompagna il detto cittadino ai sensi degli artt. 3, n. 1, e 7, n. 2, della direttiva 2004/38.
- 43 Il Ministro ha replicato, in sostanza, che la direttiva 2004/38 non osta al presupposto del previo soggiorno legale in un altro Stato membro, di cui all'art. 3, n. 2, del decreto del 2006.
- 44 Esisterebbe una ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e la Comunità, in base alla quale gli Stati membri sono competenti in materia di ingresso in uno Stato membro di cittadini di paesi terzi provenienti dall'esterno del territorio comunitario, mentre la Comunità è competente a disciplinare la circolazione di cittadini dell'Unione e dei loro familiari all'interno dell'Unione.
- 45 La direttiva 2004/38 riconoscerebbe pertanto agli Stati membri un potere discrezionale di imporre ai cittadini di paesi terzi, coniugi di cittadini dell'Unione, il presupposto di un previo soggiorno legale in un altro Stato membro. Peraltro, la conformità di un siffatto presupposto con il diritto comunitario discenderebbe dalle sentenze 23 settembre 2003, causa C-109/01, Akrich (Racc. pag. I-9607), e 9 gennaio 2007, causa C-1/05, Jia (Racc. pag. I-1).
- 46 Il giudice del rinvio sottolinea che nessuno dei matrimoni di cui trattasi nella causa principale è un matrimonio fittizio.
- 47 Ritenendo che la soluzione della controversia principale dipenda dall'interpretazione della direttiva 2004/38, la High Court ha deciso di sospendere il procedimento e di proporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se la direttiva 2004/38/CE consenta ad uno Stato membro di prevedere un requisito generale secondo cui, per poter beneficiare delle disposizioni di detta direttiva, il coniuge extracomunitario di un cittadino dell'Unione deve avere soggiornato legalmente in un altro Stato membro prima di giungere nello Stato membro ospitante.
- 2) Se l'ambito di applicabilità dell'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38 comprenda il cittadino di uno Stato terzo che:
- sia coniugato con un cittadino dell'Unione che soggiorna nello Stato membro ospitante e soddisfa il requisito posto dall'art. 7, n. 1, lett. a), b) o c), e
  - soggiorni nello Stato membro ospitante con il cittadino dell'Unione in qualità di suo coniuge,
- indipendentemente dalla data o dal luogo del loro matrimonio o dalla data o dalle modalità dell'ingresso del cittadino dello Stato terzo nello Stato membro ospitante.
- 3) In caso di soluzione negativa della questione precedente: se l'ambito di applicabilità dell'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38/CE comprenda il coniuge, avente la cittadinanza di uno Stato terzo, di un cittadino dell'Unione che:
- sia coniugato con un cittadino dell'Unione che soggiorna nello Stato membro ospitante e soddisfa il requisito posto dall'art. 7, n. 1, lett. a), b) o c), e

- soggiorni nello Stato membro ospitante con il cittadino dell'Unione in qualità di suo coniuge,
- sia entrato nello Stato membro ospitante indipendentemente dal cittadino dell'Unione, e
- abbia successivamente contratto matrimonio con il cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante».

### **Sulla prima questione**

- 48 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede se la direttiva 2004/38 osti alla normativa di uno Stato membro, la quale impone al cittadino di un paese terzo, coniuge di un cittadino dell'Unione che soggiorna in questo Stato membro di cui non ha la cittadinanza, di avere previamente soggiornato legalmente in un altro Stato membro prima del suo arrivo nello Stato membro ospitante, al fine di beneficiare delle disposizioni della detta direttiva.
- 49 In primo luogo, occorre rilevare che, per quanto concerne i familiari di un cittadino dell'Unione, nessuna disposizione della direttiva 2004/38 subordina l'applicazione di quest'ultima al presupposto che essi abbiano soggiornato previamente in uno Stato membro.
- 50 Infatti la direttiva 2004/38, ai sensi dell'art. 3, n. 1, della medesima, si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari, secondo la definizione datane dall'art. 2, punto 2, della medesima direttiva, i quali lo accompagnino o lo raggiungano in questo Stato membro. Ebbene, la definizione di familiari contenuta nell'art. 2, punto 2, della direttiva 2004/38 non pone distinzioni a seconda che essi abbiano già soggiornato legalmente, o meno, in un altro Stato membro.
- 51 Occorre parimenti sottolineare che gli artt. 5, 6, n. 2, e 7, n. 2, della direttiva 2004/38 concedono il godimento dei diritti di ingresso, di soggiorno sino a tre mesi e di soggiorno per più di tre mesi nello Stato membro ospitante ai cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione che essi accompagnino o raggiungano in questo Stato membro, senza fare riferimento al luogo o ai presupposti del loro soggiorno precedente all'arrivo nel citato Stato membro.
- 52 In particolare, l'art. 5, n. 2, primo comma, della direttiva 2004/38 dispone che i cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, sono soggetti all'obbligo del visto di ingresso, a meno che essi non siano in possesso di una valida carta di soggiorno, ai sensi dell'art. 10 della medesima direttiva. Dal momento che, come si evince dagli artt. 9, n. 1, e 10, n. 1, della direttiva 2004/38, la carta di soggiorno è il documento che accerta il diritto di soggiorno superiore a tre mesi in uno Stato membro dei familiari di un cittadino dell'Unione che non hanno la cittadinanza di uno Stato membro, la circostanza che il citato art. 5, n. 2, preveda l'ingresso, nello Stato membro ospitante, di familiari di un cittadino dell'Unione sprovvisti di carta di soggiorno pone in evidenza che la direttiva 2004/38 può applicarsi parimenti ai familiari che non soggiornavano già legalmente in un altro Stato membro.
- 53 Parimenti, l'art. 10, n. 2, della direttiva 2004/38, il quale elenca in via tassativa i documenti che i cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, possono essere tenuti a fornire allo Stato membro ospitante al fine di ottenere il rilascio della carta di soggiorno, non prevede la facoltà per lo Stato membro ospitante di esigere documenti che dimostrino un eventuale previo soggiorno legale in un altro Stato membro.

- 54 Alla luce di ciò, la direttiva 2004/38 dev'essere interpretata nel senso che essa si applica a qualsiasi cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione ai sensi dell'art. 2, punto 2, della detta direttiva, il quale accompagna o raggiunge il cittadino dell'Unione in uno Stato membro diverso da quello di cui egli ha la cittadinanza, e gli conferisce diritti di ingresso e di soggiorno in questo Stato membro, senza fare distinzioni secondo che il detto cittadino di un paese terzo abbia già soggiornato legalmente, o meno, in un altro Stato membro.
- 55 Quest'interpretazione è corroborata dalla giurisprudenza della Corte concernente gli atti di diritto derivato in materia di libera circolazione delle persone, adottati anteriormente alla direttiva 2004/38.
- 56 Ancor prima di adottare la direttiva 2004/38, il legislatore comunitario ha riconosciuto l'importanza di garantire la tutela della vita familiare dei cittadini degli Stati membri al fine di eliminare gli ostacoli all'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal trattato CE (sentenze 11 luglio 2002, causa C-60/00, Carpenter, Racc. pag. I-6279, punto 38, 25 luglio 2002, causa C-459/99, MRAX, Racc. pag. I-6591, punto 53; 14 aprile 2005, causa C-157/03, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-2911, punto 26; 31 gennaio 2006, causa C-503/03, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-1097, punto 41; 27 aprile 2006, causa C-441/02, Commissione/Germania, Racc. pag. I-3449, punto 109, e 11 dicembre 2007, causa C-291/05, Eind, Racc. pag. I-10719, punto 44).
- 57 A questo scopo, il legislatore comunitario ha esteso ampiamente, nel regolamento n. 1612/68 e nelle direttive in materia di libera circolazione delle persone adottate anteriormente alla direttiva 2004/38, l'applicazione del diritto comunitario in materia di ingresso e di soggiorno nel territorio degli Stati membri ai cittadini di paesi terzi, coniugi di cittadini di Stati membri (v., in tal senso, sentenza 31 gennaio 2006, Commissione/Spagna, cit., punto 41).
- 58 È esatto che la Corte ha dichiarato, nei punti 50 e 51 della citata sentenza Akrich, che, per poter godere dei diritti di cui all'art. 10 del regolamento n. 1612/68, il cittadino di un paese terzo, coniuge di un cittadino dell'Unione, deve soggiornare legalmente in uno Stato membro quando il suo spostamento avviene verso un altro Stato membro, in cui il cittadino dell'Unione emigri o sia emigrato. Tuttavia, questa conclusione dev'essere ripensata. Infatti, il godimento di diritti di tal genere non può dipendere da un previo soggiorno legale di un siffatto coniuge in un altro Stato membro (v., in tal senso, citata sentenza MRAX, punto 59, e 14 aprile 2005, Commissione/Spagna, punto 28).
- 59 La medesima interpretazione dev'essere adottata, a fortiori, in relazione alla direttiva 2004/38, la quale ha modificato il regolamento n. 1612/68 e abrogato le precedenti direttive in materia di libera circolazione delle persone. Infatti, come risulta dal suo terzo 'considerando', la direttiva 2004/38 ha lo scopo, in particolare, di «rafforzare i diritti di libera circolazione e soggiorno di tutti i cittadini dell'Unione», di modo che questi ultimi non possono trarre diritti da questa direttiva in misura minore rispetto agli atti di diritto derivato che essa modifica o abroga.
- 60 In secondo luogo, l'interpretazione della direttiva 2004/38 ora illustrata è conforme alla ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e la Comunità.
- 61 Infatti, è pacifico che la Comunità trae dagli artt. 18, n. 2, CE, 40 CE, 44 CE e 52 CE – sulla base dei quali, in particolare, è stata adottata la direttiva 2004/38 – la competenza ad adottare i provvedimenti necessari alla realizzazione della libera circolazione dei cittadini dell'Unione.

- 62 A tal riguardo, come già sottolineato nel punto 56 della presente motivazione, se i cittadini dell'Unione non fossero autorizzati a condurre una normale vita di famiglia nello Stato membro ospitante, sarebbe seriamente ostacolato l'esercizio delle libertà loro garantite dal trattato.
- 63 Di conseguenza, nell'ambito delle competenze ad esso attribuite dai detti articoli del trattato, il legislatore comunitario può disciplinare i presupposti di ingresso e di soggiorno dei familiari di un cittadino dell'Unione nel territorio degli Stati membri quando l'impossibilità, per il cittadino dell'Unione, di essere accompagnato dalla sua famiglia o raggiunto dalla medesima nello Stato membro ospitante potrebbe ledere la sua libertà di circolazione, dissuadendolo dall'esercitare i suoi diritti di ingresso e soggiorno nel detto Stato membro.
- 64 Ebbene, il diniego, da parte dello Stato membro ospitante, di riconoscere i diritti di ingresso e soggiorno ai familiari di un cittadino dell'Unione è tale da dissuadere quest'ultimo dal trasferirsi o dal risiedere nel detto Stato membro, anche qualora i suoi familiari non soggiornino già legalmente nel territorio di un altro Stato membro.
- 65 Ne consegue che il legislatore comunitario è competente a disciplinare, come esso ha fatto mediante la direttiva 2004/38, l'ingresso e il soggiorno dei cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, nello Stato membro in cui quest'ultimo ha esercitato il suo diritto di libera circolazione, ivi compreso il caso in cui i familiari non soggiornavano già legalmente in un altro Stato membro.
- 66 Di conseguenza, dev'essere respinta l'analisi del Ministro nonché di diversi fra i governi che hanno depositato osservazioni, in base alla quale gli Stati membri resterebbero competenti in via esclusiva, fatto salvo il titolo IV della terza parte del trattato, a disciplinare il primo ingresso nel territorio comunitario dei familiari di un cittadino dell'Unione che siano cittadini di paesi terzi.
- 67 Del resto, riconoscere agli Stati membri una competenza in via esclusiva a concedere o negare l'ingresso e il soggiorno nel loro territorio ai cittadini di paesi terzi, familiari di cittadini dell'Unione, che non abbiano già soggiornato legalmente in un altro Stato membro, avrebbe come conseguenza che la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione in uno Stato membro di cui essi non abbiano la cittadinanza varierebbe da uno Stato membro all'altro, in funzione delle disposizioni di diritto nazionale in materia di immigrazione, dato che alcuni Stati membri autorizzano l'ingresso e il soggiorno dei familiari di un cittadino dell'Unione, mentre altri li negano.
- 68 Un siffatto risultato sarebbe inconciliabile con l'obiettivo, di cui all'art. 3, n. 1, lett. c), CE, di un mercato interno contrassegnato dall'abolizione, tra Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle persone. La realizzazione di un mercato interno implica che i presupposti di ingresso e soggiorno di un cittadino dell'Unione in uno Stato membro di cui non ha la cittadinanza siano gli stessi in tutti gli Stati membri. Pertanto, la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione dev'essere interpretata come il diritto di abbandonare un qualsiasi Stato membro – e, in particolare, lo Stato membro di cui il cittadino dell'Unione ha la cittadinanza – per stabilirsi, alle stesse condizioni, in un qualsiasi altro Stato membro, diverso dallo Stato membro di cui il cittadino dell'Unione ha la cittadinanza.
- 69 Per di più, l'analisi ricordata nel punto 66 della presente motivazione giungerebbe al risultato paradossale che uno Stato membro sarebbe tenuto ad autorizzare, in forza della direttiva del Consiglio 22 settembre 2003, 2003/86/CE, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU L 251, pag. 12), l'ingresso e il soggiorno del coniuge del cittadino di un paese terzo, legalmente residente nel suo territorio, quando tale coniuge non risiede già legalmente in un



altro Stato membro, ma sarebbe libero di negare l'ingresso e il soggiorno del coniuge di un cittadino dell'Unione nelle stesse circostanze.

- 70 Di conseguenza, la direttiva 2004/38 attribuisce a qualsiasi cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione ai sensi dell'art. 2, punto 2, della detta direttiva, il quale accompagna o raggiunge il citato cittadino dell'Unione in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di cui egli ha la cittadinanza, diritti di ingresso e soggiorno nello Stato membro ospitante, a prescindere dal fatto che il detto cittadino di un paese terzo abbia già soggiornato legalmente, o meno, in un altro Stato membro.
- 71 Il Ministro nonché numerosi fra i governi che hanno presentato osservazioni asseriscono tuttavia che, in un panorama contrassegnato da una forte pressione migratoria, è necessario controllare l'immigrazione alle frontiere esterne della Comunità, il che presuppone un esame individuale di tutte le circostanze che accompagnano il primo ingresso nel territorio comunitario. Ebbene, un'interpretazione della direttiva 2004/38, che vietasse a uno Stato membro di pretendere un previo soggiorno legale in un altro Stato membro, stroncherebbe il potere degli Stati membri di controllare l'immigrazione alle loro frontiere esterne.
- 72 Il Ministro sostiene, in particolare, che quest'interpretazione avrebbe gravi conseguenze per gli Stati membri, comportando un enorme aumento del numero di persone che potrebbero godere di un diritto di soggiorno all'interno della Comunità.
- 73 A tal riguardo occorre replicare, da un lato, che dalla direttiva 2004/38 a trarre diritti di ingresso e di soggiorno in uno Stato membro non sono tutti i cittadini di paesi terzi, bensì unicamente quelli che risultino familiari, ai sensi dell'art. 2, punto 2, della detta direttiva, di un cittadino dell'Unione che abbia esercitato il suo diritto alla libera circolazione, stabilendosi in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di cui egli ha la cittadinanza.
- 74 Dall'altro, la direttiva 2004/38 non priva gli Stati membri di qualsiasi potere di controllo sull'ingresso nel loro territorio dei familiari di cittadini dell'Unione. Infatti, in forza del titolo VI della detta direttiva, gli Stati membri possono negare, quando ciò risulti giustificato, l'ingresso e il soggiorno per ragioni di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica. Ebbene, un diniego del genere è basato su un esame individuale del singolo caso specifico.
- 75 Inoltre, conformemente all'art. 35 della direttiva 2004/38, gli Stati membri possono adottare le misure necessarie per rifiutare, estinguere o revocare qualsiasi diritto conferito dalla detta direttiva nelle ipotesi di abuso di diritto o frode, quali i casi di matrimoni fittizi; qualsiasi misura di questo tipo dev'essere comunque proporzionata e soggetta alle garanzie procedurali previste dalla medesima direttiva.
- 76 Gli stessi governi sostengono poi che la citata interpretazione della direttiva 2004/38 porterebbe ad un'ingiustificata discriminazione a rovescio, in quanto i cittadini dello Stato membro ospitante, che non abbiano mai esercitato il loro diritto alla libera circolazione, non trarrebbero dall'ordinamento comunitario diritti di ingresso e soggiorno per i loro familiari, cittadini di paesi terzi.
- 77 A tal riguardo, per giurisprudenza consolidata le norme del trattato in materia di libera circolazione delle persone e gli atti adottati in esecuzione di queste ultime non possono essere applicati ad attività, che non presentino nessun fattore di collegamento con una qualsiasi delle situazioni previste dal diritto comunitario e i cui elementi rilevanti, nel loro complesso, restino confinati all'interno di un unico Stato membro (sentenza 1° aprile 2008, causa C-212/06, *Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 33).

- 78 Di conseguenza, l'eventuale disparità di trattamento tra questi cittadini dell'Unione e quelli che abbiano esercitato la loro libertà di circolazione, per quanto concerne l'ingresso e il soggiorno dei loro familiari, esula dalla sfera di applicazione del diritto comunitario.
- 79 Peraltro, occorre ricordare che tutti gli Stati membri sono firmatari della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950, la quale proclama, nel suo art. 8, il diritto al rispetto della vita privata e familiare.
- 80 Pertanto, occorre risolvere la prima questione dichiarando che la direttiva 2004/38 osta alla normativa di uno Stato membro, la quale impone al cittadino di un paese terzo, coniuge di un cittadino dell'Unione che soggiorna in questo Stato membro di cui non ha la cittadinanza, di avere previamente soggiornato legalmente in un altro Stato membro prima del suo arrivo nello Stato membro ospitante, per poter beneficiare delle disposizioni della detta direttiva.

### **Sulla seconda questione**

- 81 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza se il coniuge di un cittadino dell'Unione, il quale abbia esercitato il suo diritto di libera circolazione stabilendosi in uno Stato membro di cui non ha la cittadinanza, accompagni o raggiunga il detto cittadino ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38 e, di conseguenza, goda delle disposizioni di questa direttiva, indipendentemente dal luogo e dalla data del matrimonio, nonché dalle circostanze nelle quali egli ha fatto ingresso nello Stato membro ospitante.
- 82 A titolo preliminare occorre ricordare che, come risulta dai 'considerando' primo, quarto e undicesimo della direttiva 2004/38, quest'ultima mira ad agevolare l'esercizio del diritto primario e individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che il trattato conferisce direttamente ai cittadini dell'Unione.
- 83 Peraltro, come sottolinea il quinto 'considerando' della direttiva 2004/38, affinché possa essere esercitato in oggettive condizioni di dignità, il diritto di tutti i cittadini dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri dovrebbe essere concesso parimenti ai loro familiari, a prescindere dalla cittadinanza di questi ultimi.
- 84 In considerazione del contesto e degli scopi perseguiti dalla direttiva 2004/38, le disposizioni della medesima non possono essere interpretate restrittivamente e, comunque, non devono essere private della loro efficacia pratica (v., in tal senso, sentenza Eind, cit., punto 43).
- 85 L'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38 dispone che quest'ultima si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari, come definiti dall'art. 2, punto 2, della medesima direttiva, che lo accompagnino o lo raggiungano.
- 86 Gli artt. 6 e 7 della direttiva 2004/38, riguardanti, rispettivamente, il diritto di soggiorno sino a tre mesi e il diritto di soggiorno per più di tre mesi, dispongono parimenti che i familiari di un cittadino dell'Unione, i quali non hanno la cittadinanza di uno Stato membro, «accompagnino» o «raggiungano» quest'ultimo nello Stato membro ospitante, per godere ivi di un diritto di soggiorno.
- 87 In primo luogo, nessuna di queste disposizioni richiede che il cittadino dell'Unione abbia già costituito una famiglia nel momento in cui si trasferisce nello Stato membro ospitante affinché i suoi familiari, cittadini di paesi terzi, possano godere dei diritti istituiti dalla detta direttiva.

- 88 Avendo previsto che i familiari del cittadino dell'Unione possano raggiungere quest'ultimo nello Stato membro ospitante, il legislatore comunitario ha ammesso, al contrario, la possibilità che il cittadino dell'Unione costituisca una famiglia solo dopo aver esercitato il suo diritto di libera circolazione.
- 89 Siffatta interpretazione è conforme alla finalità della direttiva 2004/38, la quale mira a facilitare l'esercizio del diritto fondamentale di soggiorno dei cittadini dell'Unione in uno Stato membro diverso da quello di cui essi hanno la cittadinanza. Infatti, quando un cittadino dell'Unione costituisce una famiglia dopo essersi stabilito nello Stato membro ospitante, il diniego opposto da questo Stato membro di autorizzare i suoi familiari, cittadini di paesi terzi, a raggiungerlo ivi sarebbe tale da distoglierlo dal continuare a risiedere nel detto Stato e ad indurlo ad abbandonarlo, per poter condurre una vita familiare in un altro Stato membro o in un paese terzo.
- 90 Di conseguenza, occorre constatare che i cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, ricavano dalla direttiva 2004/38 il diritto di raggiungere il detto cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante, a prescindere dal fatto che quest'ultimo si sia stabilito ivi prima di o dopo aver costituito una famiglia.
- 91 In secondo luogo, occorre determinare se, quando il cittadino di un paese terzo è entrato in uno Stato membro prima di divenire familiare di un cittadino dell'Unione, il quale soggiorni in questo Stato membro, egli accompagni o raggiunga il detto cittadino dell'Unione ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38.
- 92 È influente che i cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, abbiano fatto ingresso nello Stato membro ospitante prima di o dopo essere divenuti familiari del detto cittadino dell'Unione, dato che il diniego opposto dallo Stato membro ospitante di concedere loro un diritto di soggiorno sarebbe comunque tale da dissuadere il menzionato cittadino dell'Unione dal continuare a risiedere nel detto Stato membro.
- 93 Di conseguenza, alla luce della necessità di non interpretare le disposizioni della direttiva 2004/38 in modo restrittivo e di non privarle della loro efficacia pratica, occorre interpretare i termini «familiari (...) che accompagnino (...) il cittadino medesimo», contenuti nell'art. 3, n. 1, della detta direttiva, riferendoli nel contempo ai familiari di un cittadino dell'Unione che abbiano fatto ingresso con quest'ultimo nello Stato membro ospitante e a quelli che soggiornano con lui in questo Stato membro, senza che occorra distinguere, in questo secondo caso, secondo che i cittadini di paesi terzi abbiano fatto ingresso nel citato Stato membro prima o dopo del cittadino dell'Unione o prima di o dopo essere divenuti suoi familiari.
- 94 L'applicazione della direttiva 2004/38 ai soli familiari di un cittadino dell'Unione i quali «accompagnino» o «raggiungano» quest'ultimo equivale infatti a limitare i diritti di ingresso e di soggiorno dei familiari di un cittadino dell'Unione allo Stato membro dove quest'ultimo risiede.
- 95 Dal momento che il cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione, ricava dalla direttiva 2004/38 diritti di ingresso e di soggiorno nello Stato membro ospitante, quest'ultimo può limitare tali diritti solo nel rispetto degli artt. 27 e 35 della detta direttiva.
- 96 L'osservanza del citato art. 27 si impone, in particolare, quando lo Stato membro intende sanzionare il cittadino di un paese terzo per aver fatto ingresso e/o aver soggiornato nel suo territorio in violazione delle norme nazionali in materia di immigrazione, prima di divenire familiare di un cittadino dell'Unione.

- 97 Tuttavia, anche qualora il comportamento personale dell'interessato non giustifichi l'adozione di misure di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, ai sensi dell'art. 27 della direttiva 2004/38, lo Stato membro conserva il diritto di adottare nei suoi confronti altre sanzioni che non siano lesive della libertà di circolazione e di soggiorno, quali un'ammenda, a condizione che esse siano proporzionate (v., in tal senso, sentenza MRAX, cit., punto 77 e giurisprudenza ivi citata).
- 98 In terzo luogo, né l'art. 3, n. 1, né nessun'altra disposizione della direttiva 2004/38 contiene prescrizioni concernenti il luogo in cui sia stato contratto il matrimonio del cittadino dell'Unione con il cittadino di un paese terzo.
- 99 Pertanto, occorre risolvere la seconda questione dichiarando che l'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38 dev'essere interpretato nel senso che il cittadino di un paese terzo, coniuge di un cittadino dell'Unione che soggiorna in uno Stato membro di cui non ha la cittadinanza, il quale accompagni o raggiunga il detto cittadino dell'Unione, beneficia delle disposizioni della detta direttiva, a prescindere dal luogo e dalla data del loro matrimonio nonché dalla modalità secondo la quale il detto cittadino di un paese terzo ha fatto ingresso nello Stato membro ospitante.

### **Sulla terza questione**

- 100 Alla luce della soluzione data alla seconda questione pregiudiziale, non occorre risolvere la terza questione.

### **Sulle spese**

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

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

- 1) **La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, osta alla normativa di uno Stato membro la quale impone al cittadino di un paese terzo, coniuge di un cittadino dell'Unione che soggiorna in questo Stato membro di cui non ha la cittadinanza, di avere previamente soggiornato legalmente in un altro Stato membro prima del suo arrivo nello Stato membro ospitante, per poter beneficiare delle disposizioni della detta direttiva.**
- 2) **L'art. 3, n. 1, della direttiva 2004/38 dev'essere interpretato nel senso che il cittadino di un paese terzo, coniuge di un cittadino dell'Unione che soggiorna in uno Stato membro di cui non ha la cittadinanza, il quale accompagni o raggiunga il detto cittadino dell'Unione, gode delle disposizioni della detta direttiva, a prescindere dal luogo e dalla data del loro matrimonio nonché dalla modalità secondo la quale il detto cittadino di un paese terzo ha fatto ingresso nello Stato membro ospitante.**

Firme

---

\* Lingua processuale: l'inglese.