

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

12 marzo 2014 (*)

«Direttiva 2004/38/CE – Articolo 21, paragrafo 1, TFUE – Diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri – Aveni diritto – Diritto di soggiorno del cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell’Unione, nello Stato membro di cui tale cittadino possiede la cittadinanza – Ritorno del cittadino dell’Unione in detto Stato membro dopo soggiorni di breve durata in un altro Stato membro»

Nella causa C-456/12,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Raad van State (Paesi Bassi), con decisione del 5 ottobre 2012, pervenuta in cancelleria il 10 ottobre 2012, nei procedimenti

O.

contro

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

e

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

contro

B.,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts (relatore), vicepresidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Borg Barthet e C.G. Fernlund, presidenti di sezione, G. Arestis, J. Malenovský, E. Levits, A. Ó Caoimh, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal e E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 25 giugno 2013,

considerate le osservazioni presentate:

- per il sig. O., da J. Canales e J. van Bennekom, advocaten;
- per il sig. B., da C. Chen, F. Verbaas e M. van Zantvoort, advocaten;
- per il governo dei Paesi Bassi, da M. de Ree, C. Schillemans e C. Wissels, in qualità di agenti;
- per il governo belga, da T. Materne e C. Pochet, in qualità di agenti;

- per il governo ceco, da M. Smolek e J. Vláčil, in qualità di agenti;
 - per il governo danese, da V. Pasternak Jørgensen e M. Wolff, in qualità di agenti;
 - per il governo tedesco, da T. Henze e A. Wiedmann, in qualità di agenti;
 - per il governo estone, da M. Linntam e N. Grünberg, in qualità di agenti;
 - per il governo polacco, da K. Pawłowska, M. Szpunar, B. Majczyna e M. Arciszewski, in qualità di agenti;
 - per il governo del Regno Unito, da L. Christie, in qualità di agente, assistito da G. Facenna, barrister;
 - per la Commissione europea, da C. Tufvesson e G. Wils, in qualità di agenti,
- sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 dicembre 2013,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158, pag. 77, e rettifica in GU L 229, pag. 35), nonché dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE.
- 2 La presente domanda è stata proposta nell'ambito di due controversie che vedono opposti, rispettivamente, il sig. O. al Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (Ministro per l'Immigrazione, l'Integrazione e l'Asilo; in prosieguo: il «Minister») e quest'ultimo al sig. B. relativamente a decisioni con cui si rifiutava il rilascio di un'attestazione che certificasse il loro regolare soggiorno nei Paesi Bassi in quanto familiari di un cittadino dell'Unione europea.

Contesto normativo

La direttiva 2004/38

- 3 L'articolo 1 della direttiva 2004/38, intitolato «Oggetto», così dispone:
«La presente direttiva determina:
a) le modalità d'esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri da parte dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari;
(...).».
- 4 Intitolato «Definizioni», l'articolo 2 della citata direttiva stabilisce che:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

- 1) “cittadino dell’Unione”: qualsiasi persona avente la cittadinanza di uno Stato membro;
- 2) “familiare”:
 - a) il coniuge;
 - (...)
- 3) “Stato membro ospitante”: lo Stato membro nel quale il cittadino dell’Unione si reca al fine di esercitare il diritto di libera circolazione o di soggiorno».

5 L’articolo 3 della medesima direttiva, intitolato «Aventi diritto», al paragrafo 1 così prevede:

«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».

6 Ai sensi dell’articolo 6 della direttiva 2004/38:

«1. I cittadini dell’Unione hanno il diritto di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro per un periodo non superiore a tre mesi (...).

2. Le disposizioni del paragrafo 1 si applicano anche ai familiari in possesso di un passaporto in corso di validità non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che accompagnino o raggiungano il cittadino dell’Unione».

7 L’articolo 7, paragrafi 1 e 2, della direttiva in parola è così formulato:

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

- a) di essere lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante; o
- b) di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell’assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un’assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante; o
- c) – di essere iscritto presso un istituto pubblico o privato, riconosciuto o finanziato dallo Stato membro ospitante in base alla sua legislazione o prassi amministrativa, per seguirvi a titolo principale un corso di studi inclusa una formazione professionale,
– di disporre di un’assicurazione malattia che copre tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di assicurare all’autorità nazionale competente, con una dichiarazione o con altro mezzo di sua scelta equivalente, di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell’assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il suo periodo di soggiorno; o
- d) di essere un familiare che accompagna o raggiunge un cittadino dell’Unione rispondente alle condizioni di cui alle lettere a), b) o c).

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

8 L'articolo 10, paragrafo 1, della medesima direttiva così dispone:

«Il diritto di soggiorno dei 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».

9 Ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, prima frase, della direttiva 2004/38, «[i]l cittadino dell'Unione che abbia soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nello Stato membro ospitante ha diritto al soggiorno permanente in detto Stato». Il paragrafo 2 dello stesso articolo dispone che «[l]e disposizioni del paragrafo 1 si applicano anche ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che abbiano soggiornato legalmente in via continuativa per cinque anni assieme al cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante».

Il diritto olandese

10 La legge relativa agli stranieri (Vreemdelingenwet), del 23 novembre 2000 (Stb. 2000, n. 495), e il decreto relativo agli stranieri del 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000, Stb. 2000, n. 497) hanno trasposto le disposizioni della direttiva 2004/38 nell'ordinamento interno olandese.

11 L'articolo 1 della legge relativa agli stranieri enuncia quanto segue:

«Ai sensi della presente legge e delle disposizioni adottate in base alla stessa, si intende per:

(...)

e. cittadini comunitari:

1° i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea che, in base al Trattato che istituisce la Comunità europea, sono autorizzati a fare ingresso e a soggiornare nel territorio di un altro Stato membro;

2° i familiari delle persone di cui al punto 1 aventi la cittadinanza di un paese terzo e che, in forza di una decisione adottata in esecuzione del Trattato che istituisce la Comunità europea, sono autorizzati a fare ingresso e a soggiornare nel territorio di uno Stato membro;

(...))».

12 L'articolo 8 di detta legge così dispone:

«Lo straniero ha il diritto di soggiornare in modo regolare nei Paesi Bassi soltanto:

(...)

- e. in quanto cittadino comunitario, nei limiti in cui soggiorni nei Paesi Bassi in forza di una disciplina adottata sulla base del Trattato che istituisce la Comunità europea o dell'Accordo sullo Spazio economico europeo; (...)».
- 13 Conformemente all'articolo 9, paragrafo 1, della medesima legge, il Minister fornisce allo straniero che soggiorni legalmente ai sensi del diritto dell'Unione, nel territorio olandese, un documento che dà atto della regolarità del suo soggiorno (in prosieguo: il «documento di soggiorno»).

Fatti all'origine dei procedimenti principali e questioni pregiudiziali

La situazione del sig. O.

- 14 Il sig. O., cittadino nigeriano, nel 2006 ha contratto matrimonio con una cittadina olandese (in prosieguo: la «referente O»). Egli ha dichiarato di aver abitato in Spagna nel periodo compreso fra il 2007 e il mese di aprile 2010. In base alla documentazione prodotta dal comune spagnolo di Malaga (Spagna), il sig. O. e la referente O sono registrati in tale comune allo stesso indirizzo dal 7 agosto 2009. Il sig. O ha inoltre prodotto un documento di soggiorno, valido sino al 20 settembre 2014, da cui risulta che egli ha soggiornato in Spagna come familiare di un cittadino dell'Unione.
- 15 Secondo le dichiarazioni della referente O, ella, nel periodo compreso fra il 2007 e il mese di aprile 2010, ha soggiornato due mesi presso il sig. O., in Spagna, tuttavia, non avendo potuto trovare un impiego in tale paese, è tornata nei Paesi Bassi. La referente O, durante il menzionato periodo, ha nondimeno trascorso in modo regolare vacanze in Spagna presso il sig. O.
- 16 Dal 1° luglio 2010 il sig. O. è iscritto presso l'anagrafe olandese come residente al medesimo indirizzo della referente O.
- 17 Con decisione del 15 novembre 2010 il Minister ha respinto la domanda del sig. O. diretta ad ottenere il documento di soggiorno di cui all'articolo 9, paragrafo 1, della legge sugli stranieri. Con decisione del 21 marzo 2011 egli ha dichiarato infondata l'opposizione proposta dal sig. O. avverso la menzionata decisione di rigetto.
- 18 Con sentenza del 7 luglio 2011 il Rechtbank 's-Gravenhage (Tribunale dell'Aja) ha respinto in quanto infondato il ricorso proposto dal sig. O. avverso la decisione del 21 marzo 2011.
- 19 Il sig. O. ha interposto appello avverso tale sentenza dinanzi al giudice del rinvio.

La situazione del sig. B.

- 20 Il sig. B., cittadino marocchino, ha dichiarato di avere convissuto nei Paesi Bassi, dal mese di dicembre 2002 e durante alcuni anni, con la sua partner (in prosieguo: la «referente B»), che possiede la cittadinanza olandese.
- 21 Con decisione del 14 ottobre 2005 il sig. B. è stato dichiarato persona non grata nel territorio olandese a causa di una condanna a una pena detentiva di due mesi per l'uso di un passaporto falso. Il sig. B. si è quindi trasferito a Retie (Belgio) nell'appartamento che la referente B aveva affittato nel periodo compreso fra il mese di ottobre 2005 e quello di maggio 2007. La referente B ha dichiarato di avervi soggiornato ogni fine settimana durante il menzionato periodo.

- 22 Nell'aprile 2007 il sig. B. è tornato in Marocco, poiché gli era stato rifiutato il soggiorno in Belgio a seguito della decisione del 14 ottobre 2005.
- 23 Il 31 luglio 2007 il sig. B. e la referente B si sono sposati. Il 30 dicembre 2008 il sig. B. ha chiesto la revoca della succitata decisione con cui lo si dichiarava persona non grata. Con decisione del 16 marzo 2009 il Minister ha revocato tale decisione.
- 24 Nel corso del giugno 2009 il sig. B. si è trasferito nei Paesi Bassi presso la referente B.
- 25 Con decisione del 30 ottobre 2009 lo Staatssecretaris van Justitie (Ministro della giustizia) ha respinto la domanda del sig. B. diretta ad ottenere il documento di soggiorno. Con decisione del 19 marzo 2010 il Minister ha dichiarato infondata l'opposizione presentata dal sig. B. avverso tale decisione di rigetto.
- 26 Con sentenza dell'11 novembre 2010 il Rechtbank 's-Gravenhage ha accolto il ricorso proposto dal sig. B. avverso la succitata decisione del 19 marzo 2010, annullando la stessa e ordinando al Minister di adottare una nuova decisione tenendo conto delle considerazioni espresse in detta sentenza.
- 27 Il Minister ha interposto appello contro tale sentenza dinanzi al giudice del rinvio.

Le questioni pregiudiziali

- 28 Considerato che i sigg. O. e B. erano familiari di cittadini dell'Unione ai sensi dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2004/38 nelle date in cui sono state adottate le decisioni di rigetto delle loro rispettive domande di documenti di soggiorno, il giudice del rinvio desidera innanzitutto accertare se la menzionata direttiva conceda loro un diritto di soggiorno nello Stato membro di cui tali cittadini hanno la cittadinanza.
- 29 A parere del giudice del rinvio, è ipotizzabile che con i termini «si rechi», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, occorra intendere la circostanza di recarsi, senza stabilirvisi, in uno Stato membro diverso da quello di cui tali cittadini hanno la cittadinanza e di fare da esso ritorno. È del pari ipotizzabile che con l'espressione «raggiungano il cittadino medesimo», ai sensi del citato articolo 3, paragrafo 1, della direttiva, occorra intendersi la circostanza di raggiungere i cittadini dell'Unione nello Stato membro di cui questi possiedono la cittadinanza. Ciò nondimeno, il giudice del rinvio constata che altre disposizioni della stessa direttiva, segnatamente gli articoli 6, paragrafo 1, e 7, paragrafi 1 e 2, sembrano escludere siffatta interpretazione, menzionando espressamente «un altro Stato membro» e «[lo] Stato membro ospitante» come lo Stato membro a cui può essere richiesto un diritto di soggiorno. La sentenza del 5 maggio 2011, McCarthy (C-434/09, Racc. pag. I-3375), conferma che i citati articoli 6 e 7 disciplinano la situazione giuridica di un cittadino dell'Unione in uno Stato membro del quale egli non ha la cittadinanza.
- 30 Il giudice del rinvio ricorda poi che dalle sentenze del 7 luglio 1992, Singh (C-370/90, Racc. pag. I-4265), e dell'11 dicembre 2007, Eind (C-291/05, Racc. pag. I-10719), risulta che il coniuge del cittadino di uno Stato membro che si sia avvalso del diritto di libera circolazione deve disporre, quando ritorna nel proprio Stato membro d'origine, almeno degli stessi diritti di ingresso e di soggiorno che gli spetterebbero, in forza del diritto dell'Unione, se il cittadino dell'Unione interessato scegliesse di fare ingresso e soggiornare in un altro Stato membro. Il giudice in parola formula tuttavia dubbi relativamente all'applicabilità della citata giurisprudenza a situazioni come quelle in discussione nei procedimenti principali. A tale riguardo esso sottolinea che, contrariamente alle cause all'origine delle succitate sentenze Singh e Eind, i cittadini dell'Unione interessati nei procedimenti principali hanno soggiornato nello Stato membro ospitante non in quanto lavoratori, bensì in qualità di cittadini dell'Unione

a titolo dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e in quanto beneficiari di prestazioni di servizi ai sensi dell'articolo 56 TFUE.

- 31 Infine, nell'ipotesi in cui la giurisprudenza derivante dalle succitate sentenze Singh e Eind dovesse trovare applicazione in situazioni come quelle in discussione nei procedimenti principali, il giudice del rinvio chiede in quale misura risulti necessario che il soggiorno del cittadino dell'Unione in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza abbia avuto una durata minima determinata affinché, al ritorno di detto cittadino nello Stato membro di cui ha la cittadinanza, al suo familiare con la cittadinanza di un paese terzo sia riconosciuto un diritto di soggiorno in quest'ultimo Stato membro. Nella controversia in cui è parte il sig. B., il giudice del rinvio si interroga parimenti sulla circostanza se sul diritto di soggiorno di quest'ultimo nei Paesi Bassi in forza della direttiva 2004/38 incida il fatto che egli si è ricongiunto alla referente B, nello Stato membro di cui ella è cittadina, solo oltre due anni dopo il ritorno di quest'ultima in detto Stato membro.
- 32 In tale contesto il Raad van State ha deciso di sospendere i procedimenti e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, le prime tre delle quali sono formulate in termini identici nel caso del sig. O. e del sig. B., mentre soltanto la quarta questione riguarda specificamente il caso di quest'ultimo:
- «1) Se la [direttiva 2004/38], per quanto concerne le condizioni per il diritto di soggiorno per familiari di un cittadino dell'Unione aventi la cittadinanza di un paese terzo, debba essere applicata per analogia, come nelle [citate] sentenze Singh (...) e Eind (...), qualora un cittadino dell'Unione ritorni nello Stato membro di cui è cittadino, dopo aver soggiornato in un altro Stato membro, nel quadro dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, nonché come destinatario di servizi ai sensi dell'articolo 56 TFUE.
 - 2) In caso di risposta affermativa [alla prima questione], se configuri un requisito da applicare la circostanza che il soggiorno del cittadino dell'Unione in un altro Stato membro abbia avuto una determinata durata minima, affinché, dopo il ritorno del cittadino dell'Unione nello Stato membro di cui è cittadino, al suo familiare con la cittadinanza di un paese terzo venga conferito un diritto di soggiorno in quello Stato membro.
 - 3) In caso di risposta affermativa [alla seconda questione], se detto requisito possa essere considerato soddisfatto anche qualora non ci sia stato un soggiorno ininterrotto, ma una determinata frequenza di soggiorni, come un soggiorno settimanale nel fine settimana, o in occasione di visite regolari.
 - 4) Se per effetto del decorso del tempo tra il ritorno del cittadino dell'Unione nello Stato membro di cui è cittadino e l'ingresso del familiare di un paese terzo in tale Stato membro, in circostanze come quelle della fattispecie [relativa al sig. B.], venga meno l'eventuale diritto di soggiorno, conferito dall'ordinamento dell'Unione, per il familiare con la cittadinanza di un paese terzo».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima, seconda e terza questione

- 33 Con le prime tre questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se le disposizioni della direttiva 2004/38 e l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE debbano essere interpretati nel senso che ostano a che uno Stato membro rifiuti il diritto di soggiorno al cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione avente la cittadinanza di detto Stato membro, quando detto cittadino ritorni nel menzionato Stato

membro, qualora tale cittadino, prima del suo ritorno, si sia avvalso del proprio diritto di libera circolazione ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, soggiornando in un altro Stato membro con il familiare interessato, unicamente in qualità di cittadino dell'Unione, e, in caso di risposta affermativa, quali siano le condizioni per ottenere siffatto diritto di soggiorno.

- 34 A tale riguardo è d'uopo rammentare che, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, «[o]gni 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».
- 35 Per quanto riguarda la direttiva 2004/38, la Corte ha già avuto occasione di constatare che tale direttiva mira ad agevolare l'esercizio del diritto primario e individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, conferito direttamente ai cittadini dell'Unione dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, e che la finalità di detta direttiva consiste, in particolare, nel rafforzare tale diritto (v., in tal senso, sentenze del 25 luglio 2008, *Metock e a.*, C-127/08, Racc. pag. I-6241, punti 59 e 82; del 7 ottobre 2010, *Lassal*, C-162/09, Racc. pag. I-9217, punto 30, nonché *McCarthy*, cit., punto 28).
- 36 L'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e le disposizioni della direttiva 2004/38 non conferiscono alcun diritto autonomo ai cittadini di paesi terzi (v., in tal senso, sentenze dell'8 novembre 2012, *Iida*, C-40/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 66, nonché dell'8 maggio 2013, *Ymeraga e Ymeraga-Tafarshiku*, C-87/12, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 34). Infatti, gli eventuali diritti conferiti a tali cittadini dalle disposizioni del diritto dell'Unione relative alla cittadinanza dell'Unione sono diritti derivati dall'esercizio della libertà di circolazione da parte di un cittadino dell'Unione (v. sentenze *Iida*, cit., punto 67; *Ymeraga e Ymeraga-Tafarshiku*, cit., punto 35, nonché del 10 ottobre 2013, *Alokpa e a.*, C-86/12, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 22).
- 37 Orbene, da un'interpretazione letterale, sistematica e teleologica delle disposizioni della direttiva 2004/38 risulta che le stesse non consentono di fondare un diritto di soggiorno derivato a favore di cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, nello Stato membro di cui tale cittadino possiede la cittadinanza.
- 38 L'articolo 3, paragrafo 1, della menzionata direttiva definisce infatti quali «aventi diritto» ai diritti dalla stessa attribuiti «qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché [i] suoi familiari ai sensi dell'articolo 2, punto 2, che accompagnino o raggiungano il cittadino medesimo».
- 39 La direttiva 2004/38 prevede quindi un diritto di soggiorno derivato a favore di cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, ai sensi dell'articolo 2, punto 2, di tale direttiva, soltanto quando quest'ultimo abbia esercitato il suo diritto alla libera circolazione, stabilendosi in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di cui egli ha la cittadinanza (v., in tal senso, sentenze *Metock e a.*, cit., punto 73; del 15 novembre 2011, *Dereci e a.*, C-256/11, Racc. pag. I-11315, punto 56; *Iida*, cit., punto 51, nonché del 6 dicembre 2012, *O. e a.*, C-356/11 e C-357/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 41).
- 40 Le altre disposizioni della direttiva 2004/38, segnatamente gli articoli 6, 7, paragrafi 1 e 2, e 16, paragrafi 1 e 2, riguardano il diritto di soggiorno di un cittadino dell'Unione e il diritto di soggiorno derivato dei suoi familiari o in «un altro Stato membro», o nello «Stato membro ospitante», confermando quindi che un cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione, non può avvalersi, sulla base della direttiva in parola, di un diritto di soggiorno derivato nello Stato membro di cui quest'ultimo cittadino abbia la cittadinanza (v. citate sentenze *McCarthy*, punto 37, e *Iida*, punto 64).

- 41 Quanto all'interpretazione teleologica delle disposizioni della direttiva 2004/38, si deve ricordare che, se è pur vero che essa mira ad agevolare e a rafforzare l'esercizio del diritto primario e individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, conferito direttamente ad ogni cittadino dell'Unione, resta il fatto che l'oggetto di detta direttiva riguarda, come risulta dal suo articolo 1, lettera a), le modalità di esercizio di tale diritto (sentenza McCarthy, cit., punto 33).
- 42 Dal momento che, in forza di un principio di diritto internazionale, uno Stato non può negare ai propri cittadini il diritto di fare ingresso nel suo territorio e di soggiornarvi, la direttiva 2004/38 è unicamente diretta a disciplinare le modalità di ingresso e di soggiorno di un cittadino dell'Unione negli Stati membri diversi da quello di cui abbia la cittadinanza (v. sentenza McCarthy, cit., punto 29).
- 43 In tale contesto, e in considerazione di quanto è stato ricordato al punto 36 della presente sentenza, la direttiva non è quindi nemmeno diretta a conferire un diritto di soggiorno derivato ad un cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione che soggiorna nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza.
- 44 Poiché cittadini di paesi terzi che si trovino in situazioni come quelle dei sigg. O. e B. non possono beneficiare, sulla base delle disposizioni della direttiva 2004/38, di un diritto di soggiorno derivato nello Stato membro di cui il rispettivo referente possiede la cittadinanza, si deve esaminare se un diritto di soggiorno derivato possa, eventualmente, essere basato sull'articolo 21, paragrafo 1, TFUE.
- 45 A tale proposito occorre ricordare che la finalità e la ratio di tale diritto derivato si basano sulla constatazione che il rifiuto del riconoscimento pregiudica la libertà di circolazione del cittadino dell'Unione, dissuadendolo dall'esercitare i suoi diritti di ingresso e soggiorno nello Stato membro ospitante (v. citate sentenze Iida, punto 68; Ymeraga e Ymeraga-Tafarshiku, punto 35, nonché Alokpa e a., punto 22).
- 46 La Corte ha pertanto dichiarato che, quando un cittadino dell'Unione abbia soggiornato con un familiare, cittadino di un paese terzo, in uno Stato membro diverso da quello di cui egli ha la cittadinanza per un periodo superiore rispettivamente a due anni e mezzo e a un anno e mezzo, e ha ivi esercitato un'attività lavorativa subordinata, detto cittadino di un paese terzo deve, allorché il cittadino dell'Unione ritorna nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza, beneficiare, in forza del diritto dell'Unione, di un diritto di soggiorno derivato in tale ultimo Stato (v. citate sentenze Singh, punto 25, e Eind, punto 45). Se tale cittadino di un paese terzo non disponesse di un siffatto diritto, il lavoratore, cittadino dell'Unione, potrebbe essere dissuaso dal lasciare lo Stato membro di cui ha la cittadinanza al fine di esercitare un'attività lavorativa subordinata nel territorio di un altro Stato membro a causa della mancata certezza, per tale lavoratore, di poter proseguire, dopo il suo rientro nel suo Stato membro di origine, una vita familiare, eventualmente iniziata, per effetto del matrimonio o del ricongiungimento familiare, nello Stato membro ospitante (v. citate sentenze Eind, punti 35 e 36, nonché Iida, punto 70).
- 47 L'ostacolo all'uscita dallo Stato membro di cui il lavoratore ha la cittadinanza, quale messo in luce dalle citate sentenze Singh e Eind, nasce pertanto dal rifiuto di concedere, al ritorno di detto lavoratore nello Stato membro di origine, un diritto di soggiorno derivato ai familiari del lavoratore in parola, cittadini di un paese terzo, quando quest'ultimo abbia soggiornato con gli stessi nello Stato membro ospitante ai sensi e nel rispetto del diritto dell'Unione.
- 48 Di conseguenza occorre verificare se la giurisprudenza derivata dalle citate sentenze sia idonea ad essere applicata in modo generale ai familiari di cittadini dell'Unione i quali, essendosi avvalsi dei diritti loro conferiti dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, hanno

soggiornato in uno Stato membro diverso da quello di cui sono cittadini, prima di tornare nello Stato membro di cui possiedono la cittadinanza.

- 49 È questa l'ipotesi che ricorre nella fattispecie. Infatti, la concessione, al ritorno di un cittadino dell'Unione nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza, di un diritto di soggiorno derivato a un cittadino di un paese terzo, familiare del cittadino dell'Unione in parola, con il quale quest'ultimo ha soggiornato, unicamente in qualità di cittadino dell'Unione, ai sensi e nel rispetto del diritto dell'Unione nello Stato membro ospitante, si propone di eliminare lo stesso tipo di ostacolo all'uscita dallo Stato membro di origine menzionato al punto 47 della presente sentenza, garantendo a detto cittadino di poter proseguire, in quest'ultimo Stato membro, la vita familiare sviluppata o consolidata nello Stato membro ospitante.
- 50 Riguardo alle condizioni per la concessione, al ritorno di un cittadino dell'Unione nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza, di un diritto di soggiorno derivato sulla base dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, ad un cittadino di un paese terzo, familiare del cittadino dell'Unione in parola, con il quale quest'ultimo ha soggiornato, unicamente in qualità di cittadino dell'Unione, nello Stato membro ospitante, esse non dovrebbero, in via di principio, essere più severe di quelle previste dalla direttiva 2004/38 per la concessione di un siffatto diritto di soggiorno al cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione, che si è avvalso del proprio diritto di libera circolazione stabilendosi in uno Stato membro diverso da quello di cui possiede la cittadinanza. Difatti, sebbene un tale caso di ritorno non rientri nell'ambito della direttiva 2004/38, essa deve essere applicata per analogia per quanto riguarda le condizioni di soggiorno del cittadino dell'Unione in uno Stato membro diverso da quello di cui possiede la cittadinanza, considerato che, in entrambi i casi, è il cittadino dell'Unione che costituisce il referente affinché a un cittadino di un paese terzo, familiare del cittadino dell'Unione in parola, possa essere accordato un diritto di soggiorno derivato.
- 51 Un ostacolo come quello rammentato al punto 47 della presente sentenza verrà in essere soltanto quando il soggiorno del cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante sia caratterizzato da effettività sufficiente per consentirgli di sviluppare o consolidare una vita familiare in detto Stato membro. Pertanto, l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE non impone che qualsiasi soggiorno di un cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante in compagnia di un familiare, cittadino di un paese terzo, comporti necessariamente la concessione di un diritto di soggiorno derivato a tale familiare nello Stato membro di cui il cittadino dell'Unione in parola abbia la cittadinanza al momento del suo ritorno in detto Stato membro.
- 52 A tale proposito occorre rilevare che un cittadino dell'Unione che si avvale dei diritti a lui conferiti dall'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 non mira a stabilirsi nello Stato membro ospitante con modalità propizie allo sviluppo o al consolidamento di una vita familiare in quest'ultimo Stato membro. Alla luce di ciò il rifiuto di concedere, quando detto cittadino ritorni nello Stato membro di origine, un diritto di soggiorno derivato ai familiari del cittadino in parola, cittadini di un paese terzo, non dissuaderà tale cittadino dall'avvalersi dei diritti attribuitigli dall'articolo 6.
- 53 Per contro, un ostacolo come quello ricordato al punto 47 della presente sentenza rischia di venire in essere quando il cittadino dell'Unione si proponga di avvalersi dei diritti che gli derivano dall'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2004/38. Infatti, un soggiorno nello Stato membro ospitante ai sensi e nel rispetto delle condizioni enunciate all'articolo 7, paragrafo 1, della menzionata direttiva dà atto, in via di principio, dell'insediamento, e quindi del carattere effettivo del soggiorno, del cittadino dell'Unione in quest'ultimo Stato membro ed è tale da accompagnarsi allo sviluppo o al consolidamento di una vita familiare in detto Stato membro.
- 54 Orbene, quando, nel corso di un soggiorno effettivo del cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante, ai sensi e nel rispetto delle condizioni dell'articolo 7, paragrafi 1 e 2, della

direttiva 2004/38, si sia sviluppata o consolidata una vita familiare in quest'ultimo Stato membro, l'efficacia pratica dei diritti che al cittadino dell'Unione interessato derivano dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE impone che la vita familiare che detto cittadino abbia condotto nello Stato membro ospitante possa proseguire al suo ritorno nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza, grazie alla concessione di un diritto di soggiorno derivato al familiare interessato, cittadino di un paese terzo. Difatti, in mancanza di un siffatto diritto di soggiorno derivato, tale cittadino dell'Unione sarebbe dissuaso dal lasciare lo Stato membro di cui possiede la cittadinanza al fine di avvalersi del suo diritto di soggiorno, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, in un altro Stato membro, a causa della circostanza che egli non ha la certezza di poter proseguire nello Stato membro di origine una vita familiare con i propri stretti congiunti sviluppata o consolidata nello Stato membro ospitante (v., in tal senso, citate sentenze Eind, punti 35 e 36, nonché Lida, punto 70).

- 55 A fortiori, l'efficacia pratica dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE richiede che il cittadino dell'Unione possa proseguire, al suo ritorno nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza, la vita familiare che ha condotto nello Stato membro ospitante, se detto cittadino e il familiare interessato, cittadino di un paese terzo, hanno acquisito, in quest'ultimo Stato membro, un diritto di soggiorno permanente ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 16, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2004/38.
- 56 È pertanto il soggiorno effettivo, nello Stato membro ospitante del cittadino dell'Unione e del familiare, cittadino di un paese terzo, ai sensi e nel rispetto delle condizioni enunciate, rispettivamente, ai paragrafi 1 e 2 dell'articolo 7 o dell'articolo 16 della direttiva 2004/38 che fa sorgere, al ritorno di detto cittadino dell'Unione nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza, un diritto di soggiorno derivato, sulla base dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, per il cittadino di un paese terzo con cui il menzionato cittadino dell'Unione abbia condotto una vita familiare nello Stato membro ospitante.
- 57 Spetta al giudice del rinvio verificare se le referenti O e B, che sono cittadine dell'Unione, si siano stabilite e, di conseguenza, abbiano soggiornato in modo effettivo, nello Stato membro ospitante e se, stante la vita familiare condotta durante il menzionato soggiorno effettivo, i sigg. O. e B. abbiano beneficiato di un diritto di soggiorno derivato nello Stato membro ospitante ai sensi e nel rispetto degli articoli 7, paragrafo 2, o 16, paragrafo 2, della direttiva 2004/38.
- 58 È d'uopo aggiungere che l'applicazione delle norme del diritto dell'Unione non può estendersi fino alla tutela di pratiche abusive (v., in tal senso, sentenze del 14 dicembre 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Racc. pag. I-11569, punto 51, e del 22 dicembre 2010, Bozkurt, C-303/08, Racc. pag. I-13445, punto 47), tenendo presente che la prova di una siffatta prassi abusiva richiede, da una parte, un insieme di circostanze oggettive dalle quali risulti che, nonostante il rispetto formale delle condizioni previste dalla normativa dell'Unione, l'obiettivo perseguito da tale normativa non è stato raggiunto e, dall'altra, un elemento soggettivo consistente nella volontà di ottenere un vantaggio derivante dalla normativa dell'Unione mediante la creazione artificiosa delle condizioni necessarie per il suo ottenimento (sentenza del 16 ottobre 2012, Ungheria/Slovacchia, C-364/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 58).
- 59 Quanto all'accertamento se l'effetto cumulativo di vari soggiorni di breve durata nello Stato membro ospitante sia tale da far sorgere un diritto di soggiorno derivato per un familiare del cittadino dell'Unione, cittadino di un paese terzo, quando il cittadino dell'Unione in parola ritorni nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza, occorre ricordare che unicamente un soggiorno che soddisfi le condizioni enunciate ai paragrafi 1 e 2 dell'articolo 7 o dell'articolo 16 della direttiva 2004/38 è idoneo a far sorgere un siffatto diritto di soggiorno. A tale riguardo, soggiorni di breve durata, come fine settimana o vacanze trascorse in uno Stato membro diverso da quello di cui detto cittadino possiede la cittadinanza, anche

considerati congiuntamente, ricadono nell'ambito dell'articolo 6 della direttiva 2004/38 e non soddisfano le condizioni di cui trattasi.

- 60 Nel caso della situazione del sig. O., il quale, come risulta dalla decisione di rinvio, detiene una carta di soggiorno a titolo dell'articolo 10 della direttiva 2004/38 in quanto familiare di un cittadino dell'Unione, è d'uopo ricordare che il diritto dell'Unione non impone alle autorità dello Stato membro di cui il cittadino dell'Unione interessato possiede la cittadinanza di riconoscere al cittadino di un paese terzo, familiare del cittadino in parola, un diritto di soggiorno derivato per il solo fatto che, nello Stato membro ospitante, tale cittadino possedeva una siffatta carta di soggiorno in corso di validità (v. sentenza Eind, cit., punto 26). Difatti, una carta di soggiorno rilasciata ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 2004/38 ha carattere dichiarativo e non costitutivo (v. sentenza del 21 luglio 2011, Dias, C-325/09, Racc. pag. I-6387, punto 49).
- 61 Alla luce dell'insieme delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alle prime tre questioni dichiarando che l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che, in una situazione in cui un cittadino dell'Unione abbia sviluppato o consolidato una vita familiare con un cittadino di un paese terzo nel corso di un soggiorno effettivo, ai sensi e nel rispetto delle condizioni enunciate agli articoli 7, paragrafi 1 e 2, o 16, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2004/38, in uno Stato membro diverso da quello di cui possiede la cittadinanza, le disposizioni della medesima direttiva si applicano per analogia quando detto cittadino dell'Unione ritorni, con il familiare interessato, nel proprio Stato membro d'origine. Di conseguenza, le condizioni per la concessione di un diritto di soggiorno derivato al cittadino di un paese terzo, familiare del menzionato cittadino dell'Unione, nello Stato membro d'origine di quest'ultimo non dovrebbero, in via di principio, essere più severe di quelle previste dalla citata direttiva per la concessione di un diritto di soggiorno derivato al cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione, che si è avvalso del proprio diritto di libera circolazione stabilendosi in uno Stato membro diverso da quello di cui possiede la cittadinanza.

Sulla quarta questione

- 62 Come risulta dai punti da 21 a 23 della presente sentenza, il sig. B. ha acquisito la qualità di familiare, ai sensi dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2004/38, di un cittadino dell'Unione in un momento successivo al soggiorno della referente B nello Stato membro ospitante.
- 63 Orbene, il cittadino di un paese terzo, che non ha avuto, quanto meno durante una parte del suo soggiorno nello Stato membro ospitante, la qualità di familiare, ai sensi dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2004/38, non ha potuto beneficiare in tale Stato membro di un diritto di soggiorno derivato ex articoli 7, paragrafo 2, o 16, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. In tale contesto, detto cittadino di un paese terzo non può nemmeno basarsi sull'articolo 21, paragrafo 1, TFUE per ottenere un diritto di soggiorno derivato quando il cittadino dell'Unione interessato ritorni nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza.
- 64 Pertanto, non occorre risolvere la quarta questione.

Sulle spese

- 65 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa 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:

L'articolo 21, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che, in una situazione in cui un cittadino dell'Unione abbia sviluppato o consolidato una vita familiare con un cittadino di un paese terzo nel corso di un soggiorno effettivo, ai sensi e nel rispetto delle condizioni enunciate agli articoli 7, paragrafi 1 e 2, o 16, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, in uno Stato membro diverso da quello di cui possiede la cittadinanza, le disposizioni della medesima direttiva si applicano per analogia quando detto cittadino dell'Unione ritorni, con il familiare interessato, nel proprio Stato membro d'origine. Di conseguenza, le condizioni per la concessione di un diritto di soggiorno derivato al cittadino di un paese terzo, familiare del menzionato cittadino dell'Unione, nello Stato membro d'origine di quest'ultimo non dovrebbero, in via di principio, essere più severe di quelle previste dalla citata direttiva per la concessione di un diritto di soggiorno derivato al cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione, che si è avvalso del proprio diritto di libera circolazione stabilendosi in uno Stato membro diverso da quello di cui possiede la cittadinanza.

Firme

* Lingua processuale: il neerlandese.