

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
ANTONIO LA PERGOLA

presentate il 30 settembre 1999 \*

Indice

I	— Le pertinenti disposizioni comunitarie .....	I-2626
II	— Il quadro normativo nazionale .....	I-2627
	A — La normativa pertinente .....	I-2627
	B — Autorizzazione di soggiorno (leave to remain) .....	I-2628
	1) In particolare, autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato (indefinite leave to remain) .....	I-2628
	2) In particolare, autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato al coniuge di persona presente e stabilita nel Regno Unito (art. 287 delle Immigration Rules) .....	I-2629
	C — Diritto di soggiorno (right of residence) .....	I-2631
	D — Permesso di soggiorno a tempo indeterminato (permission to remain indefinitely) per i cittadini di un paese membro del SEE ed i loro familiari (art. 255 delle Immigration Rules) .....	I-2632
III	— I fatti ed il giudizio principale .....	I-2633
IV	— Oggetto delle odierne questioni pregiudiziali .....	I-2635
V	— Il merito .....	I-2637
	A — Il primo quesito pregiudiziale .....	I-2637
	1) Premessa .....	I-2637
	2) I diritti di soggiorno dei cittadini comunitari migranti secondo l'ordinamento comunitario .....	I-2637
	3) La nozione di «vantaggio sociale» .....	I-2639
	4) La nozione di «vantaggio sociale» ed il diritto di soggiorno a tempo indeterminato .....	I-2642

\* Lingua originale: l'italiano.

B — Il secondo quesito pregiudiziale .....	I-2648
1) La questione .....	I-2648
2) Diritti di soggiorno e comparazione delle situazioni giuridiche della persona «stabilita» nel Regno Unito e del lavoratore migrante comunitario ivi residente .....	I-2650
3) Effetti dell'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea .....	I-2655
4) Comparazione delle condizioni di ammissione nel Regno Unito presupposte dagli artt. 255 e 287 delle Immigration Rules .....	I-2662
VI — Conclusioni .....	I-2664

1. Le odierne questioni pregiudiziali sono state sollevate dall'Immigration Adjudicator del Regno Unito nell'ambito del giudizio d'appello introdotto dal signor Arben Kaba avverso la decisione del Secretary of State for the Home Department (Ministro degli interni; in prosieguo: «Secretary of State» o «SSHD») con cui veniva respinta la sua domanda diretta ad ottenere un permesso di soggiorno a tempo indeterminato nel paese.

terno della Comunità (in prosieguo: il «regolamento») <sup>1</sup>, prevede che

«1. Il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere sul territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quanto concerne le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato.

**I — Le pertinenti disposizioni comunitarie**

2. Egli gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali».

2. L'art. 7 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'in-

L'art. 10, n. 1, del regolamento dispone che «[h]anno diritto di stabilirsi con il lavora-

1 — GU L 257, pag. 2.

tore cittadino di uno Stato membro occupato sul territorio di un altro Stato membro, qualunque sia la loro cittadinanza:

a) il coniuge (...)».

Ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, 68/360/CEE, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità (in prosieguo: la «direttiva»)², i cittadini comunitari ed i loro familiari godono di un *diritto d'ingresso* negli altri Stati membri «dietro semplice presentazione di una carta d'identità o di un passaporto validi». L'art. 3, n. 2, della direttiva prevede che ai familiari di un cittadino comunitario migrante che non abbiano la cittadinanza di uno degli Stati membri può essere imposto un visto d'ingresso purché gli Stati membri accordino a tali persone «ogni agevolazione per l'ottenimento dei visti ad esse necessari».

Secondo l'art. 4, n. 1, della direttiva, i lavoratori migranti ed i membri delle loro famiglie hanno *diritto a soggiornare* nel territorio degli Stati membri diverso da quello di origine a condizione che siano in

grado di esibire una carta di soggiorno³. In virtù dell'art. 6, n. 1, lett. b), della direttiva, la carta di soggiorno «deve avere una validità di almeno cinque anni a decorrere dalla data del rilascio ed essere automaticamente rinnovabile».

Ai sensi dell'art. 4, n. 4, della direttiva, «[a]i membri della famiglia che non abbiano la cittadinanza di uno Stato membro è rilasciato un documento di soggiorno di validità uguale a quello rilasciato al lavoratore da cui dipendono».

## II — Il quadro normativo nazionale

### A — La normativa pertinente

3. L'ingresso ed il soggiorno nel Regno Unito sono regolati, tra l'altro, dall'Immi-

3 — L'art. 4, n. 3, della direttiva prevede che «[p]er il rilascio della carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE, gli Stati membri possono esigere soltanto la presentazione dei documenti qui di seguito indicati:

- dal lavoratore:
  - a) il documento in forza del quale egli è entrato nel loro territorio;
  - b) una dichiarazione di assunzione del datore di lavoro o un attestato di lavoro;
- dai membri della famiglia:
  - c) il documento in forza del quale sono entrati nel loro territorio;
  - d) un documento rilasciato dall'autorità competente dello Stato d'origine o di provenienza attestante l'esistenza del vincolo di parentela;
  - e) nei casi contemplati dall'articolo 10, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CEE) n. 1612/68, un documento rilasciato dall'autorità competente dello Stato di origine o di provenienza, da cui risulti che sono a carico del lavoratore o che con esso convivono in detto paese».

2 — GU L 257, pag. 13.

gration Act del 1971 (legge sull'immigrazione; in prosieguo: l'«Immigration Act») <sup>4</sup>; dall'Immigration (European Economic Area) Order del 1994 (legge sull'immigrazione in relazione a persone provenienti dallo Spazio economico europeo; in prosieguo: l'«EEA Order») <sup>5</sup>, che non interessa i cittadini britannici o le loro famiglie e con il quale il Regno Unito ha, *inter alia*, recepito la direttiva; e dalle Immigration Rules del 1994 (in prosieguo: le «Immigration Rules») <sup>6</sup>, con cui — in forza del potere conferitogli dall'art. 3, n. 2, dell'Immigration Act — il Secretary of State ha dettato istruzioni sull'applicazione da parte dell'amministrazione delle leggi sull'immigrazione relative all'ingresso ed al soggiorno nel territorio del Regno Unito <sup>7</sup>.

B — *Autorizzazione di soggiorno (leave to remain)*

4. Ai sensi dell'Immigration Act i cittadini del Regno Unito hanno diritto di vivere, entrare e circolare dentro e fuori da quel paese senza permessi o intralci: essi godono, cioè del «right of abode» <sup>8</sup>. A differenza dei cittadini comunitari (v. paragrafo 11), i cittadini dei paesi terzi che non hanno questo diritto possono vivere, lavo-

rare e stabilirsi nel Regno Unito solo dopo aver ottenuto un'autorizzazione preventiva <sup>9</sup>. Chi non è cittadino britannico può ottenere un'autorizzazione all'ingresso o, se già presente nel territorio del Regno Unito, un'autorizzazione al soggiorno per un periodo di tempo determinato o indeterminato <sup>10</sup>.

5. Detta autorizzazione può essere sottoposta a condizioni solo nel caso in cui essa (che sia di ingresso o di soggiorno) venga concessa per un periodo di tempo determinato (fra queste, per esempio: le restrizioni delle attività lavorative che il titolare dell'autorizzazione può svolgere nel Regno Unito, oppure il vincolo di mantenersi o quello di disporre di un alloggio senza necessità di fare ricorso all'assistenza pubblica) <sup>11</sup>. L'autorizzazione può essere ritirata nel caso in cui non vengano rispettate dall'interessato le condizioni ivi poste o non risultino più soddisfatti i requisiti previsti per il suo rilascio <sup>12</sup>.

1) In particolare, autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato (indefinite leave to remain)

6. Il governo del Regno Unito, intervenuto nel presente procedimento, ci dice che il titolare di un'autorizzazione di soggiorno a

4 — 1971, c. 77.

5 — SI 1994, n. 1895.

6 — HC 395.

7 — Le Immigration Rules non sono vere e proprie disposizioni normative, tuttavia formano la base delle decisioni in materia di immigrazione e sono vincolanti nel senso che la loro inosservanza può costituire motivo di impugnazione vincente (v. C. Vincenzi, *European Citizenship and Free Movement Rights in the United Kingdom*, in *Public Law 1995*, a cura di D. Oliver, Sweet & Maxwell, Londra, 1995, pag. 259, a pag. 265).

8 — V. artt. 1, n. 1, e 2, n. 1, dell'Immigration Act.

9 — V. art. 1, n. 2, dell'Immigration Act.

10 — V. art. 3, n. 1, lett. b), dell'Immigration Act.

11 — V. art. 3, n. 1, lett. c), dell'Immigration Act.

12 — V. art. 323 delle Immigration Rules.

tempo indeterminato non è sottoposto ad alcuna condizione, restrizione o vincolo e che quell'autorizzazione non può essergli ritirata; in casi eccezionali, però, purché non si tratti di un cittadino britannico, l'interessato può venire espulso dal Regno Unito<sup>13</sup>. Normalmente un'autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato viene concessa — in presenza di altre condizioni — dopo un periodo di quattro anni di residenza ininterrotta nel territorio del Regno Unito. Ai nostri fini, fra le varie ipotesi in cui un immigrante può ottenere un'autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato riveste un particolare interesse quella di chi è ammesso nel Regno Unito in quanto titolare di un permesso di lavoro, a condizione, tra l'altro, che egli per quattro anni abbia continuato ad esercitare nel Regno Unito l'attività lavorativa per la quale era stato ammesso<sup>14</sup>. In certi casi, tuttavia, l'autorizzazione può essere ottenuta più sollecitamente: in soli dodici mesi invece che nei normali quattro anni. Ciò vale, in particolare e per quanto qui interessa, quando il richiedente sia il coniuge di una persona « presente e stabilita » (*present and settled*) nel Regno Unito.

7. Secondo quanto previsto dall'art. 33, n. 2A, dell'Immigration Act, si considera

13 — Tra le ipotesi di espulsione di stranieri vi è quella dettata da motivi connessi al pubblico interesse («conducive to the public good») oppure, se accompagnata da una raccomandazione del giudice penale, quella di condanna a pena detentiva di persona che abbia compiuto i 17 anni (v. artt. 3, nn. 5 e 6, e 6 dell'Immigration Act, nonché 362 e ss. delle Immigration Rules).

Del resto, in virtù di un principio di diritto pubblico internazionale, il Regno Unito, come ogni Stato, non ha il potere di espellere i propri cittadini (v. sentenza 16 luglio 1998, causa C-171/96, Pereira Roque, Racc. pag. I-4607, punti 37 e 38, e relativi richiami giurisprudenziali).

14 — V. art. 134 delle Immigration Rules.

« stabilita » nel Regno Unito una persona che « vi è normalmente residente, senza essere sottoposta, in virtù delle leggi sull'immigrazione, ad alcuna restrizione per quanto riguarda il periodo di tempo durante il quale essa può soggiornare »<sup>15</sup>. Oltre ai cittadini britannici che vi siano « normalmente residenti »<sup>16</sup>, tra le persone « stabilite » nel Regno Unito figurano anche i titolari di un'autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato. Secondo la pertinente giurisprudenza nazionale richiamata dal giudice remittente, un lavoratore comunitario migrante che stabilisca la propria residenza nel Regno Unito non è, per ciò stesso, ivi « stabilito » ai sensi dell'art. 33, n. 2A, dell'Immigration Act<sup>17</sup>.

2) In particolare, autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato al coniuge di persona presente e stabilita nel Regno Unito (art. 287 delle Immigration Rules)

8. Nel testo in vigore al tempo dei fatti del giudizio principale, l'art. 287 delle Immi-

15 — Nello stesso senso v. art. 6 delle Immigration Rules, intitolato « Interpretazione » (la traduzione ed i corsivi sono miei, al pari di tutti quelli relativi a disposizioni della normativa britannica qui citata).

16 — V. artt. 1, n. 1, e 2, n. 1, dell'Immigration Act (v. paragrafo 4).

17 — Immigration Appeal Tribunal, sentenza del 26 gennaio 1994, Gal, caso 10620, non pubblicata (v., in particolare, pagg. 9 e 10 del testo dattiloscritto di cui al fascicolo del presente procedimento). In Gal, l'Immigration Appeal Tribunal ha deciso che un lavoratore francese, emigrato nel Regno Unito ed ivi residente, non può dirsi libero da ogni restrizione per quanto riguarda il periodo di tempo durante il quale questi può soggiornarvi. Egli, infatti, continua a poter soggiornare nel territorio del Regno Unito soltanto fino a quando conservi lo status di « persona qualificata » (ai sensi dell'EEA Order e della direttiva). Pertanto, secondo la pronuncia citata dall'Immigration Adjudicator, seppure il periodo di tempo durante il quale il lavoratore comunitario migrante può soggiornare nel Regno Unito non sia limitato direttamente in termini temporali, esso lo è in considerazione della necessaria sussistenza di determinate « qualifiche »; la restrizione temporale può, quindi, dirsi sussistere, seppure in via indiretta.

gration Rules — intitolato «Condizioni per [il rilascio dell'] autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato al coniuge di persona presente e stabilita nel Regno Unito» — disponeva che «[a]ffinché il coniuge di una persona presente e *stabilita* nel Regno Unito possa ottenere un'autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato, è necessario che:

(i) il richiedente sia stato *ammesso nel territorio del Regno Unito* (...) ed abbia completato un periodo [di residenza] di dodici mesi in qualità di coniuge di una persona presente e stabilita nel Regno Unito; e

(ii) il richiedente sia ancora il coniuge della persona che era stato autorizzato a raggiungere (...) e che il matrimonio sussista ancora; e

(iii) ciascuna delle parti intenda vivere con l'altra in modo permanente in qualità di coniuge».

9. Il governo britannico ha osservato che l'espressione «ammesso nel territorio del Regno Unito» di cui all'art. 287 deve esclusivamente intendersi, nel contesto delle Immigration Rules, come «ammesso nel Regno Unito a seguito dell'ottenimento dell'autorizzazione di ingresso» prevista dall'art. 281 delle Immigration Rules, intitolato «Condizioni per l'autorizzazione all'ingresso nel Regno Unito allo scopo di stabilirvisi in qualità di coniuge di persona presente e stabilita nel Regno Unito (...)»<sup>18</sup>. L'autorizzazione di ingresso *allo scopo di stabilirsi* nel Regno Unito viene concessa in caso di esito favorevole dell'indagine condotta dall'amministrazione al fine di verificare che il richiedente soddisfi le condizioni previste dall'art. 281 delle Immigration Rules. Dette condizioni sono in parte diverse rispetto a quelle — prescritte, in conformità dell'art. 3 della direttiva, dall'EEA Order — per l'ingresso nel Regno Unito di lavoratori migranti cittadini di un paese membro dello Spazio economico europeo (in prosieguo: «SEE») e dei loro familiari anche se cittadini di un paese terzo<sup>19</sup>:

«(i) il richiedente [dell'autorizzazione di ingresso allo scopo di stabilirsi nel Regno Unito] è coniuge di una persona presente e stabilita nel Regno Unito (...);

18 — Pertanto, l'espressione «ammesso nel Regno Unito a seguito dell'ottenimento di un'autorizzazione di ingresso» non vale a identificare colui che abbia fatto ingresso nel Regno Unito esercitando diritti derivanti dall'ordinamento comunitario: questi ha un vero e proprio diritto di ingresso e non necessita di alcuna autorizzazione (v. paragrafo 2). Nello stesso senso v. la pertinente giurisprudenza nazionale richiamata dal giudice remittente (sentenza del 3 marzo 1998, Boukssid, INLR, 1998, pag. 275, in particolare pag. 281).

19 — V. artt. 3, in particolare n. 3, dell'EEA Order e 258 e 259 delle Immigration Rules.

(ii) il matrimonio non è stato contratto principalmente allo scopo di ottenere l'ammissione nel Regno Unito;

(iii) i coniugi si sono conosciuti;

(iv) ciascuna delle parti intende vivere con l'altra in modo permanente in qualità di coniuge (...);

(v) le parti ed ogni persona a loro carico disporranno di un alloggio adeguato senza necessità di far ricorso all'assistenza pubblica per l'alloggio che possiedono o di cui dispongono in via esclusiva;

(vi) le parti saranno in grado di mantenere adeguatamente se stesse ed ogni persona a loro carico senza necessità di far ricorso all'assistenza pubblica (...).

10. In quanto non condizionata da vincoli o restrizioni di alcun genere, un'autorizzazione a soggiornare a tempo indeterminato, concessa al coniuge di persona « presente e stabilita » nel Regno Unito, non viene meno in caso di successivo divorzio o nell'ipotesi in cui la persona « presente e stabilita » cessi in un secondo tempo di svolgere un'attività

lavorativa nel Regno Unito. In questo senso può dirsi che la situazione della persona « presente e stabilita » nel Regno Unito è assimilata a quella del cittadino britannico che vive in quel paese, salvo il caso dell'espulsione, di cui però nel presente procedimento non si discute. Il rilascio di un'autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato può inoltre preludere alla naturalizzazione come cittadino britannico<sup>20</sup>.

#### C — Diritto di soggiorno (*right of residence*)

11. Al pari dei cittadini britannici, un cittadino di un paese membro del SEE (in prosieguo: « cittadino SEE ») ha *diritto* di ingresso e di soggiorno nel Regno Unito senza necessità di ottenere alcuna autorizzazione<sup>21</sup>. Il cittadino SEE può, tuttavia, restare nel territorio del Regno Unito senza bisogno di ottenere un'autorizzazione di soggiorno ai sensi dell'Immigration Act *solo fintanto che* egli sia una « persona qualificata »<sup>22</sup>. Così, per ricordare un esempio che interessa ai fini del presente procedimento, riveste tale qualifica anche il cittadino SEE il quale eserciti un'attività

20 — V. art. 1, n. 2, dell'allegato I del British Nationality Act del 1981 (legge sulla nazionalità britannica; 1981, c. 61).

21 — V. art. 7, n. 1, dell'Immigration Act del 1988 (che integra e modifica in parte l'Immigration Act del 1971; 1988, c. 14); art. 3, nn. 1 e 2, dell'EEA Order, e art. 7 delle Immigration Rules.

22 — V. art. 4, n. 1, dell'EEA Order.

lavorativa (subordinata o autonoma) nel Regno Unito<sup>23</sup>. Quanto ai componenti della famiglia di un cittadino SEE, essi hanno diritto di soggiornare nel Regno Unito, senza necessità di autorizzazione alcuna, *per il tempo in cui* essi rimangano «membri della famiglia di una persona qualificata»<sup>24</sup>. Il cittadino di un paese terzo, sposato a un cittadino SEE, decade, quindi, dal diritto di soggiorno se il coniuge cessa di essere una «persona qualificata», come accadrebbe — con riferimento all'anzidetto esempio — quand'egli non eserciti più un'attività lavorativa nel Regno Unito, ovvero in caso di divorzio<sup>25</sup>. Un cittadino SEE residente nel Regno Unito, o un suo familiare, che non sia più una «persona qualificata» è tenuto a richiedere un'autorizzazione di ingresso o di soggiorno<sup>26</sup>, ed è suscettibile di espulsione dal Regno Unito<sup>27</sup>.

12. Alla «persona qualificata» ed ai componenti della sua famiglia viene rilasciato un permesso (o una carta) di soggiorno dietro presentazione dei documenti previsti dall'art. 4, n. 3, della direttiva (v. nota 3). In particolare, il cittadino di un paese terzo coniuge di un cittadino SEE che gode dello status di «persona qualificata» deve dimostrare di appartenere alla famiglia di quest'ultima<sup>28</sup>.

23 — V. art. 6 dell'EEA Order.

24 — V. art. 4, n. 2, dell'EEA Order.

25 — V. art. 15, n. 2, dell'EEA Order.

26 — V. art. 20, n. 1, dell'EEA Order. Si veda, in proposito, la motivazione con cui è stato rilasciato al signor Kaba il permesso di soggiorno di cinque anni (v. paragrafo 15).

27 — V. art. 15, n. 2, lett. a), dell'EEA Order.

28 — V. art. 5, nn. 1 e 2, dell'EEA Order.

D — *Permesso di soggiorno a tempo indeterminato (permission to remain indefinitely) per i cittadini di un paese membro del SEE ed i loro familiari (art. 255 delle Immigration Rules)*

13. Dato che i cittadini comunitari ed i loro familiari non devono ottenere alcuna autorizzazione di soggiorno<sup>29</sup>, per essi non è previsto il rilascio di un'autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato. Peraltro, le leggi britanniche sull'immigrazione prevedono che, trascorso un certo periodo di tempo nel territorio del Regno Unito, anche un cittadino SEE ed i suoi familiari possano acquisire lo status di persona «stabilita» ai sensi dell'art. 33, n. 2A, dell'Immigration Act. Essi possono ottenere un permesso i cui effetti sono equivalenti a quelli dell'autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato. Nella normativa britannica sull'immigrazione figura, infatti, una disposizione appositamente dettata per stabilire a quali condizioni chi rientra nel campo d'applicazione *ratione personae* dell'EEA Order può ottenere lo «stabilimento» nel Regno Unito, con il risultato di fruire di un diritto di soggiorno che va al di là di quello previsto dall'EEA Order (e dalla direttiva).

Nel testo in vigore all'epoca dei fatti del giudizio principale, l'art. 255 delle Immigration Rules — appartenente alla sezione intitolata «*Stabilimento*» (Settlement) —

29 — V. art. 4, n. 1, della direttiva, 7, n. 1, dell'Immigration Act del 1988, 3, nn. 1 e 2, dell'EEA Order e 7 delle Immigration Rules.

disponeva che «[u]n cittadino del SEE (diverso da uno studente) ed il componente della sua famiglia che abbia ottenuto un permesso di soggiorno o una carta di soggiorno valida per cinque anni e che sia rimasto per quattro anni nel Regno Unito conformemente alle disposizioni dell'EEA Order e continui a soggiornarvi possono, presentando apposita domanda, ottenere che sul loro permesso di soggiorno o sulla loro carta di soggiorno (a seconda dei casi) sia apposta la menzione che essi godono di un *permesso di soggiorno a tempo indeterminato* nel Regno Unito».

venire espulsi dal paese; v. paragrafo 6 e, in particolare, nota 13). Nel formulare il secondo quesito pregiudiziale, lo stesso giudice remittente utilizza l'espressione «indefinite leave to remain» per riferirsi indifferentemente sia al disposto dell'art. 255 sia a quello dell'art. 287 delle Immigration Rules.

14. Secondo la giurisprudenza nazionale richiamata dal giudice remittente, gli effetti che, ai sensi dell'ordinamento britannico, si ricollegano alla «permission to remain indefinitely» (art. 255 delle Immigration Rules) e all'«indefinite leave to remain» (art. 287 delle Immigration Rules) sono equivalenti. In entrambi i casi il diritto di soggiorno così riconosciuto non è soggetto ad alcun vincolo, obbligo o restrizione. In sostanza, si acquisisce sempre lo status di persona «stabilita» nel Regno Unito<sup>30</sup> e si viene così a godere di un diritto di soggiorno prossimo (anche se non identico) al «right of abode» dei cittadini britannici (solo questi ultimi, infatti, non possono

### III — I fatti ed il giudizio principale

15. Il signor Kaba, cittadino kosovaro di origine albanese, è giunto nel Regno Unito in data 5 agosto 1991 ed ha chiesto un'autorizzazione di ingresso (leave to enter) valida per una permanenza di un mese. Non l'ha ottenuta. Gli è stato tuttavia consentito di entrare nel Regno Unito a titolo provvisorio a condizione che lasciasse il paese il giorno successivo. Il Kaba, che nel frattempo era rimasto nel Regno Unito, in data 25 febbraio 1992 ha presentato una domanda d'asilo. Il 4 maggio 1994 l'appellante nel giudizio principale ha sposato la signorina Virginie Michonneau, cittadina francese, conosciuta nell'estate dell'anno precedente quando lei lavorava nel Regno Unito come ragazza alla pari. Il 7 novembre 1994 la signora Michonneau — che aveva lasciato temporaneamente il Regno Unito e, al rientro, vi aveva trovato impiego — ha ricevuto un permesso di soggiorno valido sino al 2 novembre 1999. Avendone fatta domanda, in data 28 novembre 1994 anche il Kaba ha ottenuto un permesso di soggiorno nel Regno Unito sino al 2 novembre 1999. Il rilascio al Kaba del permesso di soggiorno è stato così motivato dall'amministrazione britan-

30 — In *Gal*, l'Immigration Appeal Tribunal ha indicato che lo scopo di una disposizione quale l'art. 255 delle Immigration Rules [nella specie, la disposizione rilevante era quella previgente — per quel che qui interessa analoga all'art. 255 — ovvero l'art. 251 delle Immigration Rules del 1990 (HC 251)] è quello di convertire i diritti derivanti dall'ordinamento comunitario ivi indicati in un diritto in tutto simile all'«indefinite leave to remain» in quanto quest'ultimo sarebbe riconosciuto solo dall'ordinamento britannico (v. pagg. 6 e 7 della pronunzia, ove si cita il precedente conforme del caso *Layne*, Imm AR, 1987, pag. 247).

nica responsabile in materia di immigrazione (nella specie, lo Home Office Immigration and Nationality Directorate; in prosieguo: l'«IND»):

«Al momento, l'unico fondamento per il suo diritto di soggiorno nel Regno Unito consiste nel fatto che lei è coniuge di un cittadino comunitario qui residente. Questa amministrazione deve essere informata nel caso in cui sua moglie decida di lasciare il Regno Unito o cessi di esercitarvi i diritti riconosciuti dal Trattato. Nel caso in cui lei decida di restare nel Regno Unito senza sua moglie, dovrà soddisfare lei stesso le condizioni previste per continuare a soggiornare in conformità con le vigenti leggi sull'immigrazione»<sup>31</sup>. Ottenuto il permesso di soggiorno, l'interessato ritirava la domanda d'asilo.

31 — Traduzione libera. In effetti, a seguito di un errore dell'IND — riconosciuto come tale dal rappresentante del Regno Unito — al signor Kaba fu rilasciata piuttosto un'«autorizzazione di soggiorno» (leave to remain). Secondo quanto emerge dalla precedente descrizione del contesto normativo della causa principale, il coniuge di un lavoratore comunitario migrante gode di un vero e proprio diritto a soggiornare in uno Stato membro diverso da quello di origine (diritto che viene meramente comprovato dalla carta di soggiorno rilasciata dallo Stato membro ospitante; v., per esempio, sentenze 8 aprile 1976, causa 48/75, Royer, Racc. pag. 497, punti 31-36; 14 luglio 1977, causa 8/77, Sagulo e a., Racc. pag. 1495, punto 8; 5 febbraio 1991, causa C-363/89, Roux, Racc. pag. I-273, punto 12; e 12 maggio 1998, causa C-85/96, Martínez Sala, Racc. pag. I-2691, punto 53) e non ha certo bisogno di ottenere un'«autorizzazione preventiva in tal senso. A me pare che la motivazione che ha accompagnato il rilascio della «leave to remain» (in qualità di coniuge di cittadino comunitario che esercitava nel Regno Unito i diritti riconosciuti dal Trattato) non possa far dubitare che quella «leave to remain» sia, etichette a parte, una «permission to remain».

Del resto, dal fascicolo del presente procedimento non risulta che, in vista del suo ingresso nel Regno Unito, il signor Kaba abbia dimostrato all'IND di soddisfare le condizioni stabilite dall'art. 281 delle Immigration Rules, previste per colui che richiede un'«autorizzazione all'ingresso nel Regno Unito per «stabilirvisi» e che sia al contempo coniuge di persona presente e stabilita nel Regno Unito (v. paragrafo 9).

16. In data 23 gennaio 1996 il Kaba ha chiesto un'autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato (indefinite leave to remain). Premesso che tale autorizzazione costituisce un «vantaggio sociale» ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento; che tale disposizione vieta ogni discriminazione tra cittadini dello Stato membro ospite e cittadini comunitari; che l'art. 287 delle Immigration Rules prevede un periodo di attesa di soli dodici mesi affinché il coniuge di un cittadino britannico o di persona «presente e stabilita» nel Regno Unito possa ottenere un'autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato, il Kaba, in qualità di coniuge di cittadino comunitario, ha chiesto di essere trattato alla pari dei coniugi dei cittadini britannici. Ricordando che la Michonneau aveva ottenuto un permesso di soggiorno sin dal novembre 1994, il Kaba riteneva di soddisfare la condizione di residenza prevista dall'art. 287 delle Immigration Rules perché sua moglie sarebbe stata, come egli ha asserito, «persona presente e *l'equivalente di stabilita* nel Regno Unito» da oltre dodici mesi. Il requisito prescritto ai fini dello «stabilimento» — cioè il completamento di un periodo di soggiorno di quattro anni nel territorio del Regno Unito — sarebbe a suo avviso un ostacolo discriminatorio per il godimento del vantaggio sociale in questione e, come tale, non potrebbe applicarsi nei confronti del cittadino comunitario che soggiorna nel Regno Unito e vi esercita il diritto garantito dall'art. 48 del Trattato CE (divenuto, a seguito di modifica, art. 39 CE) e, pertanto, nemmeno nei confronti del suo coniuge.

17. Con lettere del 9 settembre e del 3 ottobre 1996 l'IND non ha accolto detta

domanda, poiché la coniuge del richiedente non soddisfaceva la condizione del completamento di un periodo minimo di residenza (pari a quattro anni) nel Regno Unito prevista dall'art. 255 delle Immigration Rules. L'IND ha respinto la richiesta formulata dal Kaba con la seguente motivazione:

l'ordinanza di rinvio pregiudiziale risulta che dal giorno del matrimonio i due coniugi hanno vissuto insieme e che la Michonneau ha continuato a lavorare nel Regno Unito. Dopo che la richiesta di interpretazione pregiudiziale è pervenuta alla cancelleria della Corte il Kaba e la Michonneau hanno però divorziato.

«[lei] ha presentato una richiesta (...) volta all'ottenimento di un'autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato nel Regno Unito in qualità di titolare di un documento di soggiorno valido per cinque anni, che da quattro anni soggiorna nel Regno Unito in conformità con le disposizioni dell'EEA Order e che continua a soggiornarvi. Tuttavia, in considerazione del fatto che sua moglie, un cittadino SEE, ha risieduto nel Regno Unito in qualità di persona qualificata (cioè di lavoratrice) solamente per un periodo complessivo di un anno e dieci mesi, il Secretary of State non ritiene che lei soddisfi le condizioni previste dall'art. 255 delle Immigration Rules e, pertanto, rigetta la sua richiesta»<sup>32</sup>.

18. Il Kaba ha quindi impugnato detta decisione innanzi all'Immigration Adjudicator, che è il giudice remittente nel presente procedimento. Davanti a tale organo egli ha in sostanza riproposto gli argomenti fatti valere nell'istanza per l'autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato che aveva in precedenza rivolto all'IND. Dal-

#### IV — Oggetto delle odierne questioni pregiudiziali

19. Al fine di risolvere la controversia che oppone il signor Kaba al Secretary of State, l'Immigration Adjudicator ha proposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se il diritto di chiedere un'autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato nel Regno Unito ed il diritto di ottenere che tale domanda sia esaminata costituisca un "vantaggio sociale" ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68.
- 2) Se il requisito imposto ai coniugi di cittadini comunitari di essere stati residenti nel Regno Unito per quattro anni prima che una domanda volta ad

32 — Traduzione libera.

ottenere un'autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato nel Regno Unito possa essere presentata ed esaminata (v. art. 255 delle Immigration Rules), confrontato con il requisito di dodici mesi di residenza prima che una tale domanda possa essere presentata, nel caso di coniugi di cittadini del Regno Unito e di coniugi di coloro che sono presenti e stabiliti nel Regno Unito (v. art. 287 delle Immigration Rules), costituisca un'illecita discriminazione incompatibile con l'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68».

CE e, quindi, dall'art. 7, n. 2, del regolamento<sup>35</sup>. In *Singh*, tuttavia, la Corte ha anche osservato che «[g]li artt. 48 e 52 del Trattato CEE [quest'ultimo divenuto, a seguito di modifica, art. 43 CE] non ostano (...) a che gli Stati membri applichino nei confronti dei coniugi stranieri dei loro cittadini, in materia di entrata e di soggiorno, norme più favorevoli di quelle dettate dal diritto comunitario»<sup>36</sup>.

20. La necessità di un'interpretazione pregiudiziale delle disposizioni richiamate dipende, secondo il giudice remittente, dall'incertezza creata dalla Corte nei casi *Reed*<sup>33</sup> e *Singh*<sup>34</sup>. In *Reed*, la Corte ha ritenuto che il diritto del compagno non coniugato di un lavoratore migrante di soggiornare insieme a quest'ultimo nello Stato membro ospitante costituisce un «vantaggio sociale» per il lavoratore stesso. Detto vantaggio, pertanto, se riconosciuto dallo Stato membro ospitante ai lavoratori nazionali, non può essere negato ai lavoratori cittadini di altri Stati membri senza commettere una discriminazione vietata dagli artt. 7 (divenuto art. 6 per effetto del Trattato UE ed ora divenuto, a seguito di modifica, art. 12 CE) e 48 del Trattato

35 — V. punti 28-30.

36 — Punto 23 della sentenza. Con riferimento alla fattispecie di un cittadino indiano che accompagnava il proprio coniuge, cittadino britannico, al momento in cui quest'ultimo rientrava nel Regno Unito per esercitarvi un'attività autonoma ai sensi dell'art. 52 del Trattato CE dopo che entrambi avevano svolto un'attività lavorativa subordinata nella Repubblica federale di Germania per un periodo di quasi due anni, in *Singh*, la Corte ha anche statuito che «il coniuge di un cittadino comunitario che si sia avvalso [dei] diritti [di circolazione e di stabilimento] deve disporre, quando suo marito (o sua moglie) ritorna nel proprio paese d'origine, almeno degli stessi diritti di entrata e di soggiorno che gli spetterebbero, in forza del diritto comunitario, se suo marito (o sua moglie) scegliesse di entrare e soggiornare in un altro Stato membro» (punto 23). In sostanza, se i cittadini degli Stati membri, ed i loro familiari, che hanno diritto di circolare liberamente negli altri Stati membri (v. sentenza 24 novembre 1998, causa C-274/96, Bickel e Franz, Racc. pag. I-7637, punto 15) non fossero in grado di giovare, per quanto riguarda i diritti di ingresso e di soggiorno, al momento del rientro nello Stato membro d'origine, il diritto di circolazione non potrebbe produrre appieno i suoi effetti (v. sentenza 21 settembre 1999, causa C-378/97, Wijsenbeek, Racc. pag. I-6207, ove si rinvia al punto 23 di *Singh*). In altre parole, quei cittadini potrebbero essere dissuasi dal lasciare il loro paese d'origine per esercitare un'attività economica in un altro Stato membro (v. *Singh*, punto 19). In *Singh*, la normativa britannica sull'immigrazione ostava al rientro del signor Singh, nonostante che egli fosse sposato ad una cittadina britannica. Considerando il diritto comunitario applicabile alla fattispecie, la Corte, in sostanza, «[non ha impedito] che ai diritti conferiti dalla legislazione nazionale ad un proprio cittadino si aggiungano, completandoli, quelli conferiti dal diritto comunitario» (conclusioni dell'avvocato generale Tesauero, paragrafo 13). Con riferimento agli specifici fatti oggetto del giudizio principale la Corte ha così proibito allo Stato membro interessato un trattamento deteriore del proprio cittadino rispetto a quello garantito ai cittadini comunitari migranti.

33 — Sentenza 17 aprile 1986, causa 59/85, Reed (Racc. pag. 1283).

34 — Sentenza 7 luglio 1992, causa C-370/90, Singh (Racc. pag. I-4265).

## V — Il merito

## 2) I diritti di soggiorno dei cittadini comunitari migranti secondo l'ordinamento comunitario

## A — Il primo quesito pregiudiziale

## 1) Premessa

21. Con la prima domanda pregiudiziale, in sostanza, si chiede se il diritto di soggiorno a tempo indeterminato nel Regno Unito sia, oppure no, da considerare come un «vantaggio sociale» ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento. Il giudice remittente formula il quesito nei termini sopra richiamati, perché a suo avviso non vi sarebbe altro modo di porre alla Corte il problema se il Kaba possa invocare, nelle circostanze della specie, un diritto di soggiorno senza limiti di tempo ai sensi del diritto comunitario. L'unica possibile base giuridica offerta da quest'ultimo ordinamento alla sua pretesa starebbe infatti nel divieto di discriminazione sancito dall'art. 7, n. 2, del regolamento; di conseguenza, il solo modo per ottenere ragione contro il rifiuto oppostogli dall'IND consisterebbe nel dedurre che il diritto rivendicato si configura come un «vantaggio sociale» ai sensi della predetta disposizione. Questa è la logica del provvedimento di remissione. Ritengo opportuno far precedere l'esame del merito da un rapido richiamo della disciplina che l'ordinamento comunitario dedica attualmente alla materia dei diritti di soggiorno.

22. Come già rilevato (v. paragrafo 11), l'EEA Order, che recepisce, tra l'altro, la direttiva, riconosce il diritto di soggiorno nel Regno Unito alle sole «persone qualificate», subordinatamente al permanere di detta qualifica, e ad alcuni componenti delle loro famiglie (il coniuge, i loro discendenti minori di anni 21 o a carico e gli ascendenti del lavoratore e del suo coniuge che siano a suo carico)<sup>37</sup>. In effetti il Trattato e la direttiva, a coloro che, eventualmente con i propri familiari, si recano in un altro Stato membro, non conferiscono che un diritto di soggiorno «condizionato» all'esercizio di un'attività economica ai sensi dell'art. 48<sup>38</sup>: la direttiva impone agli Stati membri di riconoscere il diritto di soggiorno ai *lavoratori* ed ai loro familiari [v. art. 48, n. 3, lett. c), del Trattato CE]. Ai sensi dell'art. 7 della direttiva, la carta di soggiorno (che, tuttavia, ha un valore meramente dichiarativo e probatorio del relativo diritto)<sup>39</sup> può essere ritirata in caso di perdita dell'impiego che sia involontaria o che non dipenda da un'incapacità temporanea. La Corte ha precisato che il diritto conferito dall'art. 48, pur

37 — V. art. 10 del regolamento, cui rinvia l'art. 1 della direttiva.

38 — V. *Roux*, punti 12 e 20, e *Singh*, punto 17. Sull'estraneità al diritto comunitario di un diritto di soggiorno incondizionato nel territorio di uno Stato membro diverso da quello di origine in una specie quale quella oggetto del giudizio principale si è altresì pronunciata la giurisprudenza nazionale richiamata dal giudice remittente (v. *Gal, Boukssid* e sentenza 23 aprile 1997, Sahota e Zeghraba, Imm AR, 1997, pag. 429).

39 — V. *Royer*, punti 31-36, *Sagulo*, punto 8, *Roux*, punto 12, e *Martinez Sala*, punto 53.

implicando la possibilità di circolare liberamente nel territorio degli altri Stati membri e di soggiornarvi *al fine* di cercare un impiego, non osta a che gli Stati membri pongano un limite ragionevole — per esempio, sei mesi — alla durata di un tale soggiorno<sup>40</sup> o, addirittura, lo escludano del tutto, quando il cittadino migrante non abbia alcuna prospettiva di impiego<sup>41</sup>.

23. Analoghe disposizioni riguardano i diritti conferiti dagli artt. 52 e 59 del Trattato CE (quest'ultimo divenuto, a seguito di modifica, art. 49 CE). Basti porre mente alle previsioni della direttiva 73/148/CEE (in prosieguo: la «direttiva 73/148»)<sup>42</sup>. E' bensì vero che — al fine di consentire la piena realizzazione della libertà di stabilimento (v. secondo 'considerando' della direttiva) — l'art. 4, n. 1, della direttiva 73/148 impone il riconoscimento di un diritto di soggiorno permanente ai cittadini comunitari, ed ai loro familiari, che si stabiliscono uno Stato membro diverso da quello di origine per esercitarvi un'attività indipendente (quando le restrizioni relative a tale attività siano state soppresse in virtù del Trattato). Tuttavia, detta disposizione (al pari dell'art. 52) presuppone sempre lo svolgi-

mento di un'attività economica da parte del titolare del diritto di soggiorno stesso<sup>43</sup>. Circa la libera prestazione dei servizi, l'ordinamento comunitario prevede il diritto di soggiorno sia per i prestatori sia per i destinatari dei servizi; anche qui, dunque, si fa evidente riferimento al valore «economico» dell'attività che si accompagna alla presenza in un altro Stato membro; ai sensi dell'art. 4, n. 3, della direttiva 73/148, infatti «per i prestatori e per i destinatari dei servizi il diritto di soggiorno *corrisponde* alla durata della prestazione»<sup>44</sup>.

24. Vi sono, poi, le direttive da cui discende la libertà di circolazione delle persone che non esercitano un'attività economica (in prosieguo, insieme: le «direttive di soggiorno»)<sup>45</sup>. Tuttavia, nel prevedere a loro volta un diritto di soggiorno, anche queste direttive esigono che siano (e continuino ad

40 — V. sentenza 26 febbraio 1991, causa C-292/89, Antonissen (Racc. pag. I-745, punto 21), ove si afferma altresì che, trascorso un termine ragionevole, l'interessato non può essere obbligato a lasciare il territorio dello Stato membro ospitante «qualora provi che continua a cercare lavoro e ha effettive possibilità di essere assunto», e le conclusioni dell'avvocato generale Darmon, paragrafi 29-43; v., inoltre, sentenza 20 febbraio 1997, causa C-344/95, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-1035).

41 — V. sentenza 26 maggio 1993, causa C-171/91, Tsiotras (Racc. pag. I-2925).

42 — Direttiva del Consiglio 21 maggio 1973, 73/148/CEE, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri in materia di stabilimento e di prestazione di servizi (GUL 172, pag. 14).

43 — V. sentenze 7 febbraio 1979, causa 136/78, Auer (Racc. pag. 437, punto 18); 12 dicembre 1990, cause riunite C-100/89 e C-101/89, Kaefer e Procacci (Racc. pag. I-4647, punto 19), secondo cui l'ordinamento comunitario non conferisce il diritto di soggiorno al cittadino migrante che non svolge o non intende realmente svolgere un'attività professionale indipendente.

44 — Il corsivo è mio; v. anche le sentenze 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone (Racc. pag. 377), e 2 febbraio 1989, causa 186/87, Cowan (Racc. pag. 195), con cui la Corte ha esteso l'applicazione dell'art. 59 ai turisti, i quali, *in qualità di destinatari di servizi*, sono liberi di recarsi in un altro Stato membro per fruirvi di un servizio, *senza dover dimostrare* di disporre di risorse economiche tali da garantire che essi non debbano pesare sull'assistenza sociale dello Stato ospitante; v., inoltre, sentenza 19 gennaio 1999, causa C-348/96, Calfa (Racc. pag. I-11, punto 16).

45 — Direttive del Consiglio 28 giugno 1990, 90/364/CEE, relativa al diritto di soggiorno (GU L 180, pag. 26) per «i cittadini degli Stati membri che non beneficiano di questo diritto in virtù di altre disposizioni del diritto comunitario» (art. 1, n. 1); del Consiglio 28 giugno 1990, 90/365/CEE, relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale (GU L 180, pag. 28), ossia coloro che godono di una pensione o di una rendita per infortunio sul lavoro o per malattia professionale (art. 1, n. 1); e del Consiglio 29 ottobre 1993, 93/96/CEE, relativa al diritto di soggiorno degli studenti (GU L 317, pag. 59), per i quali il diritto di soggiorno è limitato alla durata della formazione seguita (art. 2, n. 1).

essere) soddisfatte determinate condizioni, come il poter disporre di un'assicurazione malattia e di risorse sufficienti a evitare che i cittadini comunitari migranti (e le persone a loro carico) diventino, nel corso del loro soggiorno, un onere per l'assistenza sociale dello Stato membro ospitante<sup>46</sup>.

25. Inoltre, va ricordato che — mediante il regolamento n. 1251/70 (in prosieguo: il «regolamento n. 1251/70»)<sup>47</sup> e la direttiva 75/34 (in prosieguo: la «direttiva 75/34»)<sup>48</sup> — l'ordinamento comunitario prevede altresì, quale «corollario» della libertà di circolazione delle persone garantita dal Trattato, ossia del diritto di soggiorno «condizionato» all'esercizio di un'attività economica, il diritto — in casi affatto particolari, *diversi* da quello oggetto del giudizio principale all'origine del presente procedimento — dei lavoratori subordinati o autonomi (e dei loro familiari) di *rimanere a titolo permanente* nel territorio di uno Stato membro dopo avervi svolto un'attività professionale<sup>49</sup>.

26. Infine, per tutti i cittadini comunitari migranti (ed i loro familiari), impegnati in un'attività economica oppure dotati di sufficienti mezzi di sostentamento, titolari oppur no di un diritto di soggiorno permanente, l'ordinamento comunitario prevede limiti al godimento del loro diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro ospitante. Siffatti limiti sono determinati da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica. Li troviamo contemplati dagli artt. 48, n. 3, 56, n. 1 (divenuto, a seguito di modifica, art. 46 CE) e 66 del Trattato CE (divenuto art. 55 CE) e da tre direttive di coordinamento delle disposizioni nazionali, le quali, giustificate esse pure da detti motivi, prevedono un regime speciale per l'espulsione degli stranieri (in prosieguo: le «direttive sul trasferimento degli stranieri»)<sup>50</sup>.

### 3) La nozione di «vantaggio sociale»

27. Per le cose dette sopra è da ritenere che l'ordinamento comunitario non conferisca nell'attuale caso al Kaba alcun diritto di

46 — Per quanto mi è dato comprendere, con l'EEA Order il Regno Unito ha recepito anche la direttiva 73/148 e le direttive di soggiorno. In effetti, tra le «persone qualificate», l'art. 6, n. 1, dell'EEA Order elenca non solo i lavoratori subordinati, ma anche i lavoratori autonomi, i prestatori di servizi ed i loro beneficiari, le persone autosufficienti, i pensionati e gli studenti, tutti termini che vengono poi definiti all'art. 6, n. 2, in conformità con quelle direttive. In particolare, per le persone che non esercitano un'attività economica ai sensi delle direttive di soggiorno, si pongono sempre i requisiti della titolarità di un'assicurazione malattia e della disponibilità di sufficienti risorse economiche [v. art. 6, n. 2, lett. f), g) e h), nonché C. Vincenzi, *op. cit.*].

47 — Regolamento (CEE) della Commissione 29 giugno 1970, n. 1251, relativo al diritto dei lavoratori di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo aver occupato un impiego (GU L 142, pag. 24).

48 — Direttiva del Consiglio 17 dicembre 1974, 75/34/CEE, relativa al diritto di un cittadino di uno Stato membro di rimanere sul territorio di un altro Stato membro dopo avervi svolto un'attività non salariata (GU L 14, pag. 10).

49 — La cerchia di «persone qualificate» ai sensi dell'EEA Order riflette anche quanto previsto dal regolamento n. 1251/70 e dalla direttiva 75/34 [v. art. 6, n. 2, lett. e); v. anche artt. 256 e 257 delle Immigration Rules].

50 — Direttive del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, ai lavoratori che esercitano il diritto di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo avervi occupato un impiego (GU L 121, pag. 32); e del Consiglio 17 dicembre 1974, 75/35/CEE, che estende il campo di applicazione della direttiva 64/221/CEE per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, ai cittadini di uno Stato membro che esercitano il diritto di rimanere nel territorio di un altro Stato membro dopo avervi svolto un'attività non salariata (GU L 14, pag. 14).

soggiorno senza limiti di tempo nel Regno Unito. Per meglio dire, non vi sono disposizioni del Trattato o della normativa derivata che *espressamente e direttamente* conferiscano all'interessato un tale diritto. Correttamente, dunque, il giudice *a quo* si limita ad investire la Corte del problema se il Kaba possa essere abilitato a soggiornare permanentemente nello Stato ospitante in via per così dire indiretta, nel caso in cui questo Collegio ritenga che il diritto di richiedere l'autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato ed il diritto di ottenere che una tale domanda sia esaminata (ovviamente, nel caso in cui l'istanza venga accolta) costituiscano un vantaggio sociale ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento. E' proprio questo l'oggetto del primo quesito pregiudiziale che esamino qui di seguito. Soltanto un'eventuale risposta positiva, è chiaro, può dischiudere l'esame della seconda questione posta dall'Immigration Adjudicator volta a sapere se la disparità dei requisiti previsti dal legislatore nazionale — secondo se l'istanza volta ad ottenere il diritto di soggiorno a tempo indeterminato sia presentata dal coniuge del cittadino britannico (o, il che è lo stesso ai fini del presente procedimento, di persona « presente e stabilita ») o, invece, dal coniuge del cittadino di un altro Stato membro — concreti una discriminazione nel godimento del diritto di cui è stata accertata la natura di vantaggio sociale, con una conseguente offesa al disposto dell'art. 7, n. 2, del regolamento.

28. Per impostare e risolvere correttamente il primo quesito occorre, a mio parere, considerare che secondo la vostra giurisprudenza « lo scopo del regolamento n.

1612/68, vale a dire la libera circolazione dei lavoratori, richiede, affinché questa venga garantita nel rispetto della libertà e della dignità, *condizioni ottimali d'integrazione della famiglia* del lavoratore comunitario nell'ambiente del paese ospitante »<sup>51</sup>. A tale riguardo, la Corte ha giudicato indispensabile che il lavoratore ed i componenti della sua famiglia possano godere dei *medesimi* vantaggi sociali riconosciuti dallo Stato ospitante ai propri cittadini<sup>52</sup>. Il che comporta, poi, che per il pieno raggiungimento degli scopi perseguiti dall'ordinamento comunitario « non si [possa]

51 — Sentenza 13 novembre 1990, causa C-308/89, Di Leo (Racc. pag. I-4185, punto 13; il corsivo è mio); v. anche sentenza 15 marzo 1989, cause riunite 389/87 e 390/87, Echemach e Moritz (Racc. pag. 723, punto 20). V. altresì il quinto «considerando» del regolamento, ove si enuncia che « il diritto alla libera circolazione richiede (...) che siano (...) eliminati gli ostacoli che si oppongono alla mobilità dei lavoratori, specie per quanto riguarda il diritto per il lavoratore di farsi raggiungere dalla famiglia e le condizioni d'integrazione della famiglia nella società del paese ospitante ».

52 — V. sentenze 18 giugno 1987, causa 316/85, Lebon (Racc. pag. 2811, punto 11) e Di Leo, punto 13; il principio di non discriminazione sancito dall'art. 7, n. 2, del regolamento, non è altro che un'applicazione particolare di quanto previsto dagli artt. 6 e 48, n. 2, del Trattato CE (v. Lebon, punto 10, e Reed, punti 21-24). Per una migliore comprensione della portata e del significato di ciò che sono i vantaggi sociali ai sensi del regolamento, mi piace particolarmente richiamare quanto spiegato dall'avvocato generale Darmon in Di Leo. Nel corso dell'analisi intesa a verificare l'eventuale natura di « vantaggio sociale » di un aiuto (per figli di lavoratori) alla frequenza di corsi d'insegnamento fuori del territorio dello Stato membro ospitante, a titolo di illustrazione egli ha scritto: « [c]erchiamo di immaginare cosa potrebbe accadere a due giovani, uno cittadino di uno Stato membro, l'altro figlio di un lavoratore migrante originario di un altro Stato membro, che abbiano frequentato insieme la scuola elementare e quella superiore e si siano rivelati entrambi idonei agli stessi studi universitari, se solo il primo dei due giovani ottiene un sussidio statale per frequentare detti studi all'estero, mentre al secondo esso viene negato. Si può ritenere che quest'ultimo, quando viene a conoscere il diniego, abbia l'impressione di essere integrato nello Stato membro ospitante, di non essere trattato da questo Stato in modo diverso dal suo compagno, di cui non è concittadino? L'integrazione non è solo una nozione giuridica, è anche qualcosa che si vive, si sente personalmente, intimamente. Di conseguenza non mi pare affatto certo che la possibilità effettiva, per il figlio di un lavoratore migrante, di studiare fuori dello Stato ospitante, che può dipendere dalla concessione di un sussidio statale, sia a priori estranea all'obiettivo di integrazione in questo Stato » (punto 14 delle conclusioni).

interpretare restrittivamente il richiamo ai «vantaggi sociali» di cui all'art. 7, n. 2»<sup>53</sup>. Del resto, la Corte ha accolto una nozione assai ampia di vantaggio sociale; ed è con una costante giurisprudenza che quella nozione è stata «estesa (...) ai lavoratori cittadini di altri Stati membri», al punto da comprendere «tutti i vantaggi «che, connessi o no ad un contratto di lavoro, sono generalmente attribuiti ai lavoratori nazionali, in ragione principalmente del loro status obiettivo di lavoratori o del semplice fatto della loro residenza nel territorio nazionale, e la cui estensione ai lavoratori cittadini di altri Stati membri risulta quindi atta a facilitare la loro mobilità nell'ambito della Comunità»<sup>54</sup>.

29. Tra i numerosi benefici qualificati dalla Corte come «vantaggi sociali» ne figurano alcuni di natura economica che interessano il lavoratore stesso in modo diretto<sup>55</sup>, oppure indiretto in quanto sono conferiti

in prima persona a componenti della sua famiglia<sup>56</sup>, altri di natura non economica<sup>57</sup>, altri ancora, erogati a componenti della famiglia del lavoratore, diversi da quelli cui quest'ultimo può di per sé avere diritto<sup>58</sup>. Un vantaggio sociale non cessa di essere tale, la Corte ha chiarito, per il solo fatto che il lavoratore migrante che ne aveva fatto richiesta a favore della propria famiglia sia nel frattempo deceduto<sup>59</sup>. Così inteso, il dettato dell'art. 7, n. 2, del regolamento è venuto a coprire una nutrita ed assai varia serie di ipotesi. In *Reed*, per esempio, la Corte ha escluso che l'art. 10, n. 1, del regolamento possa conferire al lavoratore migrante il diritto di essere accompagnato dal suo compagno non coniugato (punto 16). Essa, tuttavia, ha qualificato il diritto attribuito dalla normativa nazionale ai lavoratori cittadini dello Stato ospitante come un vantaggio sociale rientrante nel campo d'applicazione dell'art. 7, n. 2, del regolamento (punto 28). In forza del principio di non discriminazione, la Corte ha dunque esteso il campo d'applicazione personale del regolamento

53 — *Reed* punto 25; v. anche sentenze 30 settembre 1975, causa 32/75, *Cristini* (Racc. pag. 1085, punto 12), e 27 novembre 1997, causa C-57/96, *Meints* (Racc. pag. I-6689, punto 39).

54 — *Reed*, punto 26. Nello stesso senso v. sentenze *Cristini*, punto 13; 16 dicembre 1976, causa 63/76, *Inzirillo* (Racc. pag. 2057, punto 21); 31 maggio 1979, causa 207/78, *Even* (Racc. pag. 2019, punto 22); 14 gennaio 1982, causa 65/81, *Reina* (Racc. pag. 33, punto 12); 12 luglio 1984, causa 261/83, *Castelli* (Racc. pag. 3199, punto 11); 27 marzo 1985, causa 122/84, *Scrivner e Cole* (Racc. pag. 1027, punto 24); 27 marzo 1985, causa 249/83, *Hoeckx* (Racc. pag. 973, punto 20); 6 giugno 1985, causa 157/84, *Frascoigna I* (Racc. pag. 1739, punto 20); 20 giugno 1985, causa 94/84, *Deak* (Racc. pag. 1873, punto 21); 11 luglio 1985, causa 137/84, *Mutsch* (Racc. pag. 2681, punto 17); 21 giugno 1988, causa 39/86, *Lair* (Racc. pag. 3161, punto 21); 27 maggio 1993, causa C-310/91, *Schmid* (Racc. pag. I-3011, punto 18); 14 marzo 1996, causa C-315/94, *de Vos* (Racc. pag. I-1417, punto 20); *Meints*, punto 39; *Martinez Sala*, punto 25; 29 ottobre 1998, causa C-185/96, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-6601, punto 20).

55 — V. un indennizzo in forza del quale dei lavoratori agricoli il cui contratto di lavoro è stato risolto a seguito della messa a riposo di terreni del loro ex datore di lavoro beneficiano di una prestazione versata una tantum (*Meints*); le riduzioni sui prezzi di trasporto a favore delle famiglie numerose (*Cristini*); un'indennità per le spese funerarie sostenute per un componente della famiglia (sentenza 23 maggio 1996, causa C-237/94, O'Flynn, Racc. pag. I-2617).

56 — Quali le indennità di disoccupazione versate ai giovani lavoratori alla ricerca del loro primo impiego, i quali siano ancora a carico di un lavoratore (v. *Deak* e sentenza 12 settembre 1996, causa C-278/94, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-4307); un sussidio per disabili riconosciuto ai familiari a carico del lavoratore (v. *Schmid*); un sussidio agli studi per i suoi figli (v., *ex multis*, *Di Leo*; sentenza 26 febbraio 1992, causa C-3/90, *Bernini*, Racc. pag. I-1071; *Echternach e Moritz*; *Martinez Sala*; 8 giugno 1999, causa C-337/97, *Meusen*, Racc. pag. I-3289); oppure un sussidio speciale di vecchiaia che garantisce un reddito minimo ai suoi ascendenti (v. *Frascoigna I*, e sentenze 9 luglio 1987, causa 256/86, *Frascoigna II*, Racc. pag. 3431; 10 novembre 1992, causa C-326/90, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-5517).

57 — Quale il diritto del lavoratore migrante di chiedere che un procedimento penale avviato nei suoi confronti si svolga in una lingua diversa dalla lingua di procedura utilizzata dalle autorità nazionali (sentenza 11 luglio 1985, causa 137/84, *Mutsch*, Racc. pag. 2681), o il diritto dei lavoratori migranti comunitari di ottenere, alla pari dei cittadini dello Stato ospitante, il permesso di soggiorno per i propri compagni, cui non si è legati da vincolo matrimoniale (*Reed*).

58 — Si pensi alle borse di studio per i figli (*Di Leo*, *Bernini*, *Echternach e Moritz*, *Martinez Sala*).

59 — V. *Cristini*, punti 15 e 16.

ad un soggetto che, secondo il diritto comunitario, non è un « familiare » del lavoratore migrante.

4) La nozione di « vantaggio sociale » ed il diritto di soggiorno a tempo indeterminato

30. Secondo il Kaba, in base alla giurisprudenza della Corte, il diritto di soggiorno a tempo indeterminato e incondizionato del coniuge di un lavoratore migrante costituisce un « vantaggio sociale ». Se è vero che di esso gode direttamente il solo titolare, tuttavia di quel diritto beneficerebbe in concreto, seppure indirettamente, anche il coniuge che lavora<sup>60</sup>. Il Regno Unito ha opposto che i pratici benefici risultanti dal diritto di soggiorno a tempo indeterminato (ed incondizionato) che fosse attribuito ad una persona che come il Kaba non è assistita da un autonomo titolo di soggiorno ai sensi del diritto comunitario sorgerebbero in situazioni estranee al diritto comunitario e, quindi, non comprese

60 — Il Kaba osserva che il diritto di soggiorno permanente nel Regno Unito, se riconosciuto al coniuge di un lavoratore migrante, riveste un'importanza pratica per quest'ultimo ed elenca, a titolo esemplificativo, alcune ipotesi. Una volta che il coniuge abbia ottenuto un diritto di soggiorno « autonomo » o incondizionato (cioè non legato ad un continuo rapporto di parentela con una persona che sia e resti « qualificata »), il lavoratore migrante sarà in grado di effettuare con maggiore libertà scelte legate alla propria carriera, da svolgere, eventualmente e per qualche tempo, anche al di fuori del Regno Unito. Inoltre, la coppia potrà prendere decisioni sull'educazione dei figli contando sul fatto che — qualora il coniuge che lavora lasci il territorio del Regno Unito — essi potranno continuare a frequentare la scuola nel Regno Unito sotto la custodia dell'altro genitore. Lo status d'immigrazione della famiglia (o, meglio, di almeno uno dei coniugi) può altresì rivelarsi importante per decisioni quale quella relativa all'acquisto, o meno, di una casa d'abitazione, anche mediante l'ottenimento di un mutuo, per gran parte del valore della casa stessa, il cui piano di rimborso sia strutturato su un lungo arco di tempo (normalmente 20 anni).

nell'ambito di applicazione del regolamento, in particolare dell'art. 7, n. 2. Quei benefici potrebbero rilevare, secondo il governo britannico, solo se l'altro coniuge, ossia il lavoratore migrante, perde questo status (per esempio, per essere rientrato nel paese d'origine), oppure quando, ottenuto il diritto di cui si tratta, il familiare intende presentare domanda di naturalizzazione come cittadino britannico. Altrimenti detto, il diritto dedotto in giudizio non potrebbe essere qualificato come un vantaggio sociale perché non costituirebbe un vantaggio o un beneficio la cui estensione ai lavoratori migranti cittadini di un altro Stato membro « risulta atta a facilitare la loro mobilità nell'ambito della Comunità » (v. paragrafo 28).

31. Le osservazioni che il governo britannico deduce in relazione al punto qui considerato non mi lasciano persuaso. I vantaggi pratici che discendono dal diritto di soggiorno, cui il ricorrente nel giudizio principale afferma di avere diritto, sussistono già in costanza di matrimonio e non si concretano solo in caso di divorzio o nel momento in cui il lavoratore migrante lascia il territorio del Regno Unito, oppure cessa di essere una « persona qualificata », oppure ancora nell'ipotesi in cui il familiare intenda diventare cittadino britannico. La possibilità per uno dei componenti della coppia di soggiornare nello Stato membro ospitante a titolo permanente ed incondizionato — perciò anche indipendentemente dal fatto che l'altro coniuge mantenga lo status di « persona qualificata » — può, a me pare, contribuire ad una migliore integrazione del lavoratore migrante e della sua famiglia nella società dello Stato ospitante e, così, giovare allo scopo della libera

circolazione dei lavoratori. Il diritto di soggiorno a tempo indeterminato garantisce una maggiore stabilità ed una migliore «pianificazione» familiare e facilita la mobilità dei lavoratori, proprio perché consente loro di godere nello Stato che li accoglie di una situazione quanto il più possibile vicina a quella in cui essi si troverebbero nello Stato d'origine. Ciò rappresenta, a mio avviso, una concreta attuazione dell'obiettivo, enunciato nel quinto 'considerando' del regolamento, di eliminare ogni ostacolo circa le condizioni di integrazione della famiglia nella società del paese ospitante<sup>61</sup>.

32. Il Regno Unito deduce innanzi alla Corte che il vantaggio sociale ai sensi del regolamento è destinato a cessare quando l'interessato perde la qualifica di lavoratore migrante oppure, se si tratta di benefici attribuiti ai suoi familiari, quando si interrompe il legame di parentela che li unisce con lo stesso lavoratore migrante. Il vantaggio sociale rivendicato dal Kaba sarebbe invece quello di poter fruire di un diritto di soggiorno illimitato nel tempo, che non viene meno né quando la coniuge cessa di essere una lavoratrice migrante, né quando si risolve il vincolo matrimoniale tra quest'ultima e lo stesso soggetto interessato.

33. Di fronte alle considerazioni testé riferite occorre avvertire che il Trattato si ispira manifestamente allo scopo di presi-

diare la libertà di circolazione dei lavoratori con sicure ed efficaci garanzie, la prima delle quali è quella di rimuovere gli ostacoli, anche lievi<sup>62</sup>, che possono intralciare il suo esercizio. A tale preminente esigenza, osservavo sopra, risponde la lettura data dalla Corte alla nozione dei vantaggi sociali che ciascuno Stato membro deve assicurare ai cittadini degli altri paesi comunitari (ivi compresi i loro familiari<sup>63</sup>) *come ai propri*; del resto, secondo quanto precisato dalla stessa Corte, «risulta dal complesso delle (...) norme [del regolamento] (...) l'importanza che riveste da ogni punto di vista l'integrazione del lavoratore e della famiglia nello Stato membro ospitante, senza alcuna differenza di trattamento rispetto ai cittadini nazionali»<sup>64</sup>. Il caso di cui dobbiamo occuparci sorge perché a determinate condizioni il coniuge del cittadino britannico o della persona «presente e stabilita» nel Regno Unito può chiedere un'autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato, di cui il richiedente può giovare anche se il consorte non svolge attività lavorative e anche se il vincolo coniugale viene a cessare. Ebbene, non

62 — Secondo la costante giurisprudenza della Corte anche un ostacolo minimo ad una delle libertà fondamentali è da considerarsi contrario al Trattato: sulla libera circolazione delle *persone*, v. le sentenze 28 gennaio 1986, causa 270/83, Commissione/Francia («Avoir fiscal»; Racc. pag. 273, punto 21), e 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus (Racc. pag. I-1663, punto 32), e sulle quattro libertà fondamentali, v. sentenza 13 dicembre 1989, causa C-49/89, Corsica Ferries France (Racc. pag. 4441, punto 8). Inoltre, sulla libera circolazione delle *merci* si vedano le sentenze 5 giugno 1986, causa 103/84, Commissione/Italia (Racc. pag. 1759, punto 18), e 5 aprile 1994, cause riunite 177/82 e 178/82, Van de Haar (Racc. pag. 1797, punto 13); sulla libera circolazione dei *servizi*, v. le sentenze 25 luglio 1991, causa C-76/90, Säger (Racc. pag. I-4221, punto 12), e 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler (Racc. pag. I-1039, punto 43), e sulla libera circolazione dei *capitali*, v. le mie conclusioni del 24 giugno 1999, causa C-35/98, Verkooijen (ancora pendente dinanzi alla Corte).

63 — V. *Deak*, punto 24; *Bernini*, punto 28, e *Commissione/Grecia* (causa C-185/96, cit., punto 21).

64 — Sentenza 18 maggio 1989, causa 249/86, Commissione/Germania (Racc. pag. 1263, punto 11).

61 — V. conclusioni dell'avvocato generale Lenz in *Meints* (paragrafo 51).

vedo perché si debba presumere che estendere un tale beneficio al consorte del cittadino comunitario sarebbe un'ipotesi necessariamente estranea al campo in cui può operare il principio di non discriminazione sancito nel regolamento. In particolare, non vedo ragioni per ritenere che il vantaggio preteso dal Kaba non potrebbe — appunto perché concesso illimitatamente, una volta per tutte, e non condizionato alla perdurante osservanza dei requisiti di legge — essere considerato un vantaggio sociale così come configurato dal regolamento comunitario. La vostra giurisprudenza in materia sembra deporre altrimenti, come si può desumere da più decisioni. «Nell'ambito dell'art. 48 del Trattato e del regolamento n. 1612/68 (...) una volta cessato il rapporto di lavoro, l'interessato perde, in linea di principio, la qualità di lavoratore, fermo restando tuttavia che (...) questa qualifica può produrre taluni effetti *dopo* la cessazione del rapporto di lavoro (...)»<sup>65</sup>. In *Lair e Meints* la Corte ha statuito che taluni vantaggi sociali connessi alla condizione di lavoratore sono garantiti ai lavoratori migranti anche se questi, a rigore, non sono più inseriti in un rapporto di lavoro<sup>66</sup>. In *Cristini* la Corte ha affermato che «qualora la vedova ed i figli minorenni di un cittadino nazionale abbiano diritto a (...) tessere [a prezzo ridotto per il trasporto rilasciate alle famiglie numerose da un ente ferroviario nazionale], nell'ipotesi in cui la domanda sia stata fatta dal padre prima del decesso, lo stesso deve accadere allorquando il padre deceduto sia stato un lavoratore migrante cittadino di un altro Stato membro. Sarebbe incompatibile con la lettera e con

lo spirito della normativa comunitaria relativa alla libera circolazione dei lavoratori privare i superstiti di tale vantaggio a seguito del decesso del lavoratore, dal momento che il vantaggio stesso è riconosciuto ai superstiti dello Stato di cui trattasi» (punti 15 e 16). Non solo. In *Echternach e Moritz* è stata giudicata discriminatoria una normativa nazionale che non consentiva al figlio di un lavoratore migrante di ottenere il finanziamento degli studi *dopo* che il padre aveva fatto rientro nel proprio paese di origine<sup>67</sup>. Sulla scorta di tali affermazioni della Corte si dovrebbe ritenere, a me pare, che privare i coniugi dei lavoratori migranti del diritto di soggiorno a tempo indeterminato ogni volta che viene meno un qualche elemento relativo a tale situazione non si accorda con la lettera né

67 — Nella specie, la Corte si è basata sull'art. 12 del regolamento, ai sensi del quale «i figli del cittadino di uno Stato membro, che sia o sia stato occupato sul territorio di un altro Stato membro, sono ammessi a frequentare i corsi di insegnamento generale, di apprendistato e di formazione professionale alle stesse condizioni previste per i cittadini di tale Stato, se i figli stessi vi risiedono». Seppure fondata su di una norma speciale che garantisce la parità di trattamento anche ai figli, rimasti nello Stato ospitante (o, come in *Echternach e Moritz*, vi abbiano fatto rientro), di un lavoratore migrante comunitario che vi «sia stato occupato», la pronuncia della Corte è, nella specie, significativa in quanto il ragionamento da essa seguito mostra le notevoli affinità che esistono tra l'art. 7, n. 2, e l'art. 12 del regolamento (è chiaro che entrambi hanno ad oggetto dei vantaggi sociali: l'interpretazione dell'art. 12 è condotta sulla falsariga di quella relativa all'art. 7, n. 2; v. punti 20 e 21). In conclusione, per quanto riguarda i vantaggi sociali attribuiti ai familiari dei lavoratori migranti, viene affermato il principio per cui, nell'interesse di una migliore integrazione di quei lavoratori nello Stato ospitante, può essere necessario riconoscere *ai loro figli* il diritto ad un sussidio per gli studi, *anche se* i genitori hanno già fatto rientro nel paese d'origine (poiché nella specie il titolo di studio secondario ottenuto nello Stato ospitante non era riconosciuto nello Stato di origine, per potere completare gli studi superiori lo studente era dovuto rientrare nello Stato ospitante).

65 — *Martínez Sala* (punto 32; il corsivo è mio).

66 — Rispettivamente, punti 30-36 e 40.

con lo spirito della normativa comunitaria sulla libera circolazione dei lavoratori<sup>68</sup>.

34. Dal canto suo, la Commissione europea (in prosieguo: la «Commissione»), intervenuta nel presente procedimento insieme al Regno Unito, ha sostenuto una tesi che perviene in sostanza, seppure per altra via, alle medesime conclusioni del governo britannico: il diritto rivendicato dal Kaba eccederebbe l'ambito d'applicazione dell'art. 7, n. 2, del regolamento. Tenuto conto che i familiari a carico del lavoratore migrante fruiscono *indirettamente*, ossia in modo riflesso, della parità di trattamento spettante al lavoratore migrante<sup>69</sup>, la Commissione ha sostenuto che essi possono

68 — Indicazioni utili per quella che, a mio parere, è la corretta interpretazione del regolamento si rinvengono altresì nella proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modificazione del regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità [documento COM(98) 394 def., GU C 344, pag. 9; in prosieguo: la «proposta»]. Ai sensi del sesto 'considerando' della proposta, «la libera circolazione dei lavoratori implica l'integrazione piena ed effettiva del lavoratore migrante e dei suoi familiari (...)» (v. anche art. 7 della proposta); secondo il settimo 'considerando', «l'integrazione dei familiari può essere portata a termine in presenza di un'autentica integrazione giuridica; (...) si rivela quindi necessario concedere diritti autonomi ai familiari affinché possano far valere in modo autonomo il loro diritto alla parità di trattamento» (v. anche art. 10, n. 3, della proposta); e l'ottavo 'considerando' recita: «i familiari, in particolare quelli che non sono cittadini dell'Unione, non possono essere privati della tutela giuridica relativa al diritto di soggiorno in caso di scioglimento del matrimonio; (...) è dunque necessario garantire loro il diritto di restare nello Stato membro ospitante dopo un periodo di residenza di tre anni, a partire dal quale è presumibile che si siano sufficientemente integrati nello Stato ospitante» (v. anche artt. 10, n. 4, e 11 della proposta; i corsivi sono miei).

Le modifiche al regolamento suggerite nella proposta non si ispirano a principi ed obiettivi nuovi, ma costituiscono il frutto, in particolare, dell'interpretazione giurisprudenziale del regolamento stesso. Nel formulare la proposta, la Commissione ha, tra l'altro, fatto espresso riferimento alla necessità di integrare nella legislazione i principi espressi nella giurisprudenza della Corte in materia di libera circolazione dei lavoratori (v. quarto 'considerando'). Il principio guida resta comunque quello dell'assicurare la «piena mobilità dei lavoratori» (terzo 'considerando' della proposta).

69 — V. *Lebon*, punto 12, e *Bernini*, punto 26.

soltanto godere di diritti *corrispondenti* a quelli riconosciuti al lavoratore stesso: il signor Kaba, essa dice, fa invece valere, sulla base del principio di non discriminazione, un diritto di soggiorno a tempo indeterminato, cioè un diritto più ampio rispetto a quello conferito alla moglie stessa dall'art. 48. Per non perdere lo status di «persona qualificata», quest'ultima rimarrebbe, infatti, comunque soggetta ai limiti stabiliti dall'ordinamento comunitario (e dall'EEA Order) e dovrebbe quindi continuare ad esercitare un'attività lavorativa.

35. In merito a quanto previsto dagli artt. 255 e 287 delle Immigration Rules e diversamente dalla posizione espressa dalla Commissione, ritengo non corretto escludere la legittimità della domanda del Kaba in quanto il diritto da lui richiesto sarebbe un diritto *più ampio* di quello già attribuito alla moglie per via dell'art. 48, n. 3, lett. b), del Trattato CE, della direttiva e dell'EEA Order. In realtà, a questo argomento è agevole rispondere, anzitutto, che ciò che distingue il diritto chiesto dal Kaba rispetto a quello goduto dalla moglie non è la durata, in quanto potenzialmente (come ha riconosciuto la stessa Commissione) anche la Michonneau ha diritto di protrarre a tempo indeterminato il proprio soggiorno nel Regno Unito, purché, appunto, continui ad essere una «persona qualificata»<sup>70</sup>. In secondo luogo, sulla base della giurisprudenza della Corte, è possibile considerare vantaggi sociali anche benefici, riconosciuti ai familiari del lavoratore, *diversi* da quelli a lui spettanti in quanto tale. Si pensi, per

70 — V. art. 4, n. 1, dell'EEA Order e le sentenze *Roux, Antonissen, Commissione/Belgio* (causa C-344/95), *Tsiostras* nonché *Kaefer e Procacci*, citate alle note 31, 40, 41 e 43.

esempio, al sussidio speciale di vecchiaia che garantisce un reddito minimo *agli ascendenti* del lavoratore (v. nota 56); non si spiegherebbe poi, altrimenti, quella giurisprudenza della Corte che considera «vantaggi sociali» tutta una serie di benefici attribuiti non tanto al lavoratore, quanto ai suoi familiari in sé e per sé considerati (v. note 56 e 58).

paragrafo 31). E questo *a prescindere* dalla loro maggiore o minore equivalenza con quelli attribuiti direttamente ed in prima persona al lavoratore migrante stesso.

36. Piuttosto, la fruizione «indiretta» da parte dei familiari del lavoratore migrante della parità di trattamento garantita al lavoratore migrante dal Trattato e dal regolamento — parità che, tra l'altro, si sostanzia nel godimento da parte loro dei *medesimi* vantaggi sociali riconosciuti dallo Stato membro ospitante ai familiari dei lavoratori cittadini nazionali — significa che essi si giovano di determinati «vantaggi sociali» *soltanto se e nella misura in cui detti vantaggi possono considerarsi tali per il lavoratore migrante stesso*, ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento<sup>71</sup> (cosa che, nella specie, non è dubbia; v. nota 60 e

37. Del resto, come ha ricordato lo stesso Kaba, la nozione di «vantaggio sociale» enunziata dalla Corte non implica che un determinato beneficio sia già previsto e riconosciuto dall'ordinamento comunitario come un diritto del lavoratore migrante. Una caratteristica comune a molti dei «vantaggi sociali» via via individuati dalla Corte è che non si trattava di diritti di generale applicazione risultanti da disposizioni comunitarie, di diritti già conferiti al lavoratore migrante<sup>72</sup>. L'art. 7, n. 2, del regolamento, stabilendo il principio di non discriminazione per quanto concerne *tutti* i vantaggi sociali goduti dai lavoratori (e dai loro familiari) cittadini dello Stato membro ospitante, costituisce, in sostanza, una norma «aperta», che rinvia agli ordinamenti nazionali ed ai diritti da essi previsti. Non a caso, con riferimento ad un sussidio per lo studio, la Corte ha precisato che «il figlio [del lavoratore migrante] può avvalersi direttamente dell'art. 7, n. 2, per ottenere detto sussidio se, *in forza del diritto nazionale*, questo viene concesso direttamente allo studente»<sup>73</sup>.

71 — V. *Lebon* (punto 12), ove la Corte ha escluso che fosse un «vantaggio sociale» il beneficio preteso, invocando la parità di trattamento, dai discendenti del lavoratore migrante che abbiano compiuto i 21 anni e che, al momento della domanda, *non siano più a suo carico* (nello stesso senso, v. *Castelli*, punto 10, e *Martinez Sala*, punto 33). Ovviamente, «indirettamente» significa anche che i familiari del lavoratore migrante cittadino comunitario non hanno un autonomo diritto a vedersi attribuiti dei vantaggi sociali da parte dello Stato membro ospitante. Essendo quel diritto «derivato», i familiari possono ottenere detti vantaggi soltanto se essi, quantomeno al momento della presentazione della relativa domanda, godono dello status richiesto dalla normativa pertinente: v. sentenza 25 giugno 1997, causa C-131/96, *Mora Romero* (Racc. pag. I-3659, punti 16-19), ove la Corte ha deciso che non possono beneficiare del principio della parità di trattamento enunziato nell'art. 7 del regolamento i familiari di un cittadino di uno Stato membro che, essendo deceduto prima dell'adesione del suo Stato d'origine alla Comunità, non è un lavoratore ai sensi dell'art. 48 del regolamento (nello stesso senso v. *Frascoigna I*, punti 15-17, e sentenza 17 dicembre 1987, causa 147/87, *Zaoui*, Racc. pag. 5511, punti 11-16).

72 — Si pensi, per esempio, a *Reed*, con cui la Corte ha in sostanza riconosciuto ai lavoratori migranti un diritto che, sulla base di un'altra norma del regolamento, andava piuttosto escluso (v. paragrafo 29).

73 — V. *Bernini*, punto 26; il corsivo è mio.

38. La Commissione ricorda altresì che, ai sensi della normativa comunitaria, il coniuge ha diritto di stabilirsi *con* il lavoratore migrante e che gli Stati membri hanno l'obbligo di rilasciare al cittadino di un paese terzo una carta di soggiorno di validità *uguale* a quella rilasciata al coniuge lavoratore migrante da cui egli *dipende*<sup>74</sup>. Inoltre, la Commissione richiama il caso *Diatta*, in cui la Corte ha statuito che «[l'] art. 11 del regolamento n. 1612/68 (...) non conferisce ai familiari del lavoratore migrante un diritto di soggiorno autonomo, ma unicamente un diritto all'esercizio di qualsiasi attività subordinata nell'intero territorio di tale Stato. L'art. 11 (...) non può quindi costituire la base giuridica di un diritto di soggiorno indipendentemente dalle condizioni enunciate all'art. 10»<sup>75</sup>. Il richiamo alla normativa e alla giurisprudenza di cui si giova la Commissione, tuttavia, risulta inconfidente nel nostro caso per più di una ragione. Anzitutto, la carta di soggiorno ha valore meramente dichiarativo del diritto soggiorno (v. paragrafo 22) e, pertanto, la durata della sua validità non può incidere sulla sussistenza di quest'ultimo. In secondo luogo, e soprattutto, la pretesa al diritto di soggiorno a tempo indeterminato fatta valere dal Kaba è fondata non su una qualche disposizione speciale del diritto comunitario, bensì sul combinato disposto della pertinente legislazione britannica sull'immigrazione e del principio di non discriminazione sancito dall'art. 7, n. 2, del regolamento. Il ragionamento della Corte in *Diatta* è dunque ben diverso dalla tesi difesa dal Kaba.

39. Il governo britannico ha osservato che il diritto di soggiorno a tempo indeterminato sfugge al campo d'applicazione dell'art. 7, n. 2, del regolamento per una ragione ulteriore: esso non è parte di quei vantaggi «generalmente attribuiti ai lavoratori nazionali» e la sua concessione al coniuge di una persona «presente e stabilita» nel territorio del Regno Unito prescinde dallo status di lavoratore di quest'ultima. Affinché un beneficio possa essere considerato come un «vantaggio sociale» è sufficiente che esso sia riconosciuto, *tra gli altri*, ai lavoratori nazionali. In *Reed* la Corte ha per vero annoverato tra i vantaggi sociali un beneficio attribuito, *senza ulteriore qualifica*, ai cittadini dello Stato ospitante e ai titolari di un diritto di soggiorno illimitato<sup>76</sup>.

40. Sempre il governo britannico ha, infine, osservato, con riferimento alla nozione di «vantaggio sociale» enucleata dalla Corte, che l'autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato non viene concessa per il «semplice fatto della residenza nel territorio nazionale»: ad essa si ha diritto, secondo la legislazione nazionale, solo dopo che si siano stretti speciali legami con il Regno Unito, in particolare mediante un soggiorno protratto per quattro anni nel corso dei quali il titolare abbia continuato ad esercitare l'attività lavorativa per la

76 — V. altresì *Martínez Sala*, in cui la Corte ha statuito che «l'indennità di educazione controversa è un vantaggio che è riconosciuto, *tra gli altri*, ai lavoratori che svolgono un'attività lavorativa a tempo parziale. Essa costituisce pertanto un vantaggio sociale ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68» (punto 26; il corsivo è mio). Con l'espressione «tra gli altri» la Corte ha inteso riferirsi a coloro che non svolgono nessuna attività lavorativa; la legge nazionale, infatti, prevedeva l'attribuzione del vantaggio sociale in questione anche ai figli dei disoccupati (v. punto 9 della sentenza).

74 — V., rispettivamente, artt. 10, n. 1, del regolamento e 4, n. 4, della direttiva.

75 — Sentenza 13 febbraio 1985, causa 267/83, *Diatta* (Racc. pag. 567, punto 21).

quale era stato inizialmente ammesso, ovvero mediante un soggiorno di dodici mesi in qualità di coniuge di persona, essa stessa già « presente e stabilita », ed a seguito del positivo superamento delle verifiche previste dall'art. 281 delle Immigration Rules. A un tale ordine di argomenti si può tuttavia rispondere che, secondo la vostra giurisprudenza, è considerato vantaggio sociale anche un beneficio attribuito ai lavoratori nazionali « in ragione *principalmente* [e non esclusivamente] del loro status oggettivo di lavoratori o del semplice fatto della loro residenza nel territorio nazionale » (v. paragrafo 27). Tra i motivi che possono indurre uno Stato ad attribuire un determinato vantaggio a chi soggiorna nel suo territorio può ben figurare, quindi, anche la sussistenza di un qualche particolare legame — oltre alla pura e semplice residenza — tra il beneficiario ed il paese ospitante.

41. Concludo, quindi, per quanto riguarda la prima domanda pregiudiziale, che un diritto di soggiorno a tempo indeterminato riconosciuto al coniuge di un lavoratore migrante costituisce un vantaggio sociale ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento. Non importa qui se si tratta di diritto non espressamente previsto dall'ordinamento comunitario, diverso da quelli già goduti dal lavoratore in sé e per sé considerato, ed attribuito in ragione della sussistenza di un particolare legame con lo Stato ospitante.

## B — Il secondo quesito pregiudiziale

### 1) La questione

42. Quindi, occorre adesso esaminare la seconda domanda pregiudiziale formulata nei termini a suo tempo riferiti (v. paragrafo 19). Sussiste o no l'illecita discriminazione di cui l'interessato si duole ponendo a raffronto il trattamento a cui egli è soggetto con quello riservato al coniuge di chi è cittadino britannico o di persona « presente e stabilita » nel Regno Unito?

43. Normalmente, le persone « presenti e stabilite » nel Regno Unito ai sensi dell'art. 287 delle Immigration Rules hanno la cittadinanza britannica. Per giustificare la sua pretesa il Kaba si appella alla giurisprudenza della Corte che ha ritenuto discriminatoria la condizione del completamento di un determinato periodo di residenza nel territorio dello Stato membro interessato fissata per la concessione di un vantaggio sociale ai lavoratori degli altri Stati membri, qualora quella condizione non sia prevista per i lavoratori nazionali<sup>77</sup>. Secondo il Regno Unito e la Commissione, invece, il disposto degli artt. 255 e 287 delle Immigration Rules non è discriminatorio, essendo dissimili le due situazioni oggetto di diseguale trattamento. Infatti diverse, si dice, sono anzitutto le situazioni giuridiche dei coniugi di chi

<sup>77</sup> — V., per esempio, *Hoeckx*, punti 23 e 24; *Frascogna I*, punto 24; *Commissione/Belgio* (causa C-326-90, punto 1), e *Meeusen*, punto 23.

presenta l'istanza volta ad ottenere il diritto di soggiorno a tempo indeterminato, cioè quella della « persona qualificata » (lavoratore migrante) e quella della persona « presente e stabilita » (ivi compresi i cittadini dello Stato interessato). In secondo luogo, come ha osservato il governo del Regno Unito, il richiedente ai sensi dell'art. 287 delle Immigration Rules deve aver preventivamente superato una serie di verifiche, cui invece non viene sottoposto chi, ottenuto un permesso di soggiorno nel Regno Unito in qualità di coniuge di lavoratore comunitario migrante, propone istanza ai sensi dell'art. 255 delle Immigration Rules.

44. La tesi avanzata dal Kaba muove dall'opposta opinione secondo la quale il diritto di soggiorno a tempo indeterminato va riconosciuto su di un *perfetto piede di parità* al coniuge del lavoratore migrante così come quello del cittadino comunitario. Così ragionando, il ricorrente nel giudizio principale *assume* che tali situazioni soggettive siano assimilabili e perciò degne di eguale tutela: l'aver differenziato la disciplina che le concerne offenderebbe il divieto di discriminare secondo la loro cittadinanza i soggetti presi in considerazione dalla normativa nazionale. Ora, come si è premesso, il legislatore britannico non ha, in punto di fatto, mancato di prevedere il diritto di soggiorno a tempo indeterminato, con effetti equivalenti per entrambe le categorie dei coniugi coinvolte nella presente questione pregiudiziale, anche se il provvedimento da adottare è indicato dalla legge in un caso come «indefinite leave to remain», nell'altro come «permission to remain indefinitely». La previsione che il Kaba ritiene discriminatoria è quella che ha riguardo alla

durata, diversa nei due casi, dei periodi di residenza da maturare ai fini della richiesta di autorizzazione. Tale censura è, tuttavia, priva di fondamento. Il divieto di considerare la cittadinanza come un lecito fattore discrezionale è sancito dal regolamento in applicazione del generale principio di uguaglianza innanzi alla legge, secondo il quale, nell'ordinamento comunitario, non diversamente dagli ordinamenti giuridici statuali, non possono essere regolate in modo diverso situazioni identiche o almeno giustificatamente assimilabili<sup>78</sup>. Vero è che la Corte ha più volte ribadito che un obbligo di residenza imposto ai fini della concessione di un beneficio sociale è discriminatorio sulla base della nazionalità, in via diretta se non previsto per i cittadini dello Stato membro ospitante (v. nota 77), oppure in via indiretta — in quanto più agevolmente soddisfatto dai cittadini dello Stato membro ospitante — se previsto a prescindere dalla nazionalità del richiedente<sup>79</sup>. Senonché, nei giudizi per i quali la Corte ha enunziato tale opinione il requisito della residenza è risultato discriminatorio in quanto prescritto con riguardo a situazioni le quali, sotto ogni profilo della disciplina cui esse inerivano, avrebbero potuto e dovuto essere assimi-

78 — V., per esempio, sentenze 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni e a. (Racc. pag. I-4863, punto 51); 14 febbraio 1995, causa C-279/93, Schumacker (Racc. pag. I-225, punto 30); 11 agosto 1995, causa C-80/94, Wielockx (Racc. pag. I-2493, punto 17); 15 febbraio 1996, causa C-107/94, Asscher (Racc. pag. I-3089, punto 40); e 2 ottobre 1997, causa C-144/96, Cirotti (Racc. pag. I-5349, punto 33). In particolare, poi, sentenza 10 ottobre 1977, causa 22/77, Mura (Racc. pag. 1699, punto 9; il corsivo è mio) «non vi può essere discriminazione quando le *situazioni legali* non sono paragonabili», nello stesso senso v. Schumacker (punti 31-35), da cui risulta che «in materia di imposte dirette la situazione dei residenti e quella dei non residenti non sono di regola analoghe» (punto 31).

79 — V., per esempio, sentenze *Lair*, punti 40-44; 10 marzo 1993, causa C-111/91, Commissione/Lussemburgo (Racc. I-817, punti 9 e 10); *Commissione/Belgio* (causa C-278/94, punto 29, in cui il requisito del completamento degli studi secondari nello Stato ospitante ai fini dell'ottenimento di un'indennità di disoccupazione giovanile è stato assimilato a quello di previa residenza), e *Meints*, punti 44-46. Per una rassegna della giurisprudenza della Corte, v. O'Flynn, punto 18.

late. Nella specie, invece, incontriamo disposizioni differenziate, *come occorre*, appunto per regolare casi diversi. Sono infatti d'accordo con il Regno Unito e con la Commissione nel ritenere — chiarisco il punto più avanti — che le situazioni rispettivamente disciplinate dagli artt. 255 e 287 delle Immigration Rules non siano comparabili. Fermo subito l'attenzione sul punto di vista del governo britannico. Vi sono, a suo avviso, due aspetti — uno di sostanza, l'altro, direi, procedurale — sotto i quali emerge chiaramente l'oggettiva differenza tra le due situazioni, che secondo la difesa del Kaba andrebbero invece sottoposte a identica disciplina.

2) Diritti di soggiorno e comparazione fra le situazioni giuridiche della persona «stabilita» nel Regno Unito e del lavoratore migrante comunitario ivi residente

45. Come differiscono, per quel che qui importa, le situazioni soggettive del cittadino comunitario migrante e della persona «presente e stabilita» nel Regno Unito, sia essa, oppure no, un cittadino di tale paese? <sup>80</sup> Comincio dal primo degli aspetti

segnalati dal governo britannico, sulla cui posizione si è allineata anche la Commissione <sup>81</sup>. Quanto al cittadino migrante è lo stesso ordinamento comunitario a conferirgli un diritto di soggiorno nello Stato ospitante, per quanto subordinato al permanere di determinate condizioni: la connessione con una qualche attività economica, per esempio, o la qualità di studente, purché provvisto di risorse sufficienti per non gravare sull'assistenza sociale del luogo di residenza <sup>82</sup>. Invece, la persona «presente e stabilita» nel Regno Unito rientra in una categoria creata dalla legislazione nazionale e fruisce del diritto di soggiorno incondizionato che l'ordinamento interno gli garantisce. Quest'ultima situazione è per vero caratterizzata come propria di chi risiede nel paese di origine: «[i] cittadini dello Stato ospitante (...) possiedono nel loro paese non già un *diritto di soggiorno preordinato ad uno scopo*, bensì un diritto di libertà polivalente» <sup>83</sup>. Come ha chiarito la Corte, «è vero che (...) il cittadino di uno Stato membro entra e *soggiorna* nel territorio di tale Stato in forza dei diritti *inerenti alla sua cittadinanza* e non di quelli confe-

80 — Ai fini del presente procedimento, come ho già osservato (v. paragrafo 14), non rilevano le differenze di status — derivanti dal diritto internazionale pubblico — tra il cittadino britannico e lo straniero «stabilito» nel Regno Unito: le situazioni in cui si trovano questi due soggetti possono, pertanto, essere qui assimilate [non ci interessa, perciò, quanto statuito dalla Corte in *Shingara e Radiom*, cioè che, per quanto riguarda le «decisioni in materia d'ingresso nel territorio, di rilascio del permesso di soggiorno o di suo rinnovo, o di allontanamento dal territorio adottate per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza (...) [le situazioni dei cittadini dello Stato ospitante e quelle dei cittadini degli altri Stati membri] non sono in alcun modo assimilabili»: sentenza 17 giugno 1997, cause riunite C-65/95 e C-111/95, *Shingara e Radiom*, Racc. pag. I-3343, punti 29 e 30].

81 — Non solo la Commissione, nel corso della trattazione della prima domanda pregiudiziale, ha ripetutamente sottolineato che il diritto di soggiorno oggetto della domanda del Kaba supera di gran lunga quello di cui gode la moglie, ai sensi del diritto comunitario, quale lavoratrice migrante, ma, nel corso dell'udienza — con specifico riferimento alla seconda domanda pregiudiziale ed, in particolare, alla questione dell'equivalenza dei diversi diritti di soggiorno — essa ha anche chiaramente detto di non condividere la posizione del Kaba in merito alla discriminatorietà della legislazione britannica.

82 — Oltre alle fonti normative e giurisprudenziali di cui ai paragrafi 22-26 delle presenti conclusioni, v. ora l'art. 8 A, n. 1, del Trattato CE (divenuto, a seguito di modifica, art. 18, n. 1, CE) ai sensi del quale «ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, *fatte salve le limitazioni e le condizioni* previste dal presente trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso» (il corsivo è mio; per una più estesa trattazione dell'art. 8 A, n. 1, v. i paragrafi 51-61).

83 — Conclusioni dell'avvocato generale Lenz in *Reed*, paragrafo II-1-c) (il corsivo è mio).

ritigli dal diritto comunitario»<sup>84</sup>. In altre parole, mentre la persona presente e stabilita nel Regno Unito gode di un titolo di soggiorno a titolo permanente, una lavoratrice migrante quale la signora Michonneau ha un diritto di rimanere nello Stato ospitante che è solo potenzialmente permanente; esso si protrae fino al giorno in cui essa eserciti (o intenda intraprendere) un'attività economica (v. paragrafo 22). Inoltre, solo il titolare di un diritto di soggiorno a tempo indeterminato, ossia la persona «stabilita» (che non abbia ancora la nazionalità del Regno Unito), può presentare istanza di naturalizzazione per divenire cittadino britannico (v. paragrafo 10).

46. Per quel che concerne, in particolare, i diritti di soggiorno, è ancora l'ordinamento comunitario a tracciare una netta distinzione, che è qui opportuno ricordare: da una parte è previsto il diritto di soggiorno «semplice» di un lavoratore migrante e, dall'altra, una volta che il cittadino comunitario migrante si sia *radicato* nello Stato membro ospitante, il diritto di soggiorno a titolo permanente, non più sottoposto ad alcuna condizione, restrizione o vincolo<sup>85</sup>. Questo nuovo e più ampio diritto di soggiorno costituisce un «corollario» di quello ordinariamente goduto in virtù della libertà di circolazione delle persone. In casi particolari, in effetti, il regolamento 1251/70 [che ha come base giuridica l'art. 48, n. 3, lett. d)] e la direttiva 75/34 conferiscono il *diritto di rimanere* nello

Stato ospitante, ossia un diritto di soggiorno a titolo permanente, ai lavoratori migranti (subordinati o autonomi) ed alle loro famiglie che già soggiornano nel territorio di uno Stato membro diverso da quello di origine in virtù del diritto loro conferito dagli artt. 48, n. 3, lett. c)<sup>86</sup> e 52 del Trattato CE, attuati dalla suddetta direttiva e dalla direttiva 73/148 (v. paragrafo 25). Tra le ipotesi prefigurate dal regolamento n. 1251/70 incontriamo quella del lavoratore che ha raggiunto l'età pensionabile dopo aver lavorato nel territorio dello Stato membro ospitante almeno durante gli ultimi dodici mesi ed ivi risieduto ininterrottamente da più di tre anni [v. art. 2, n. 1, lett. a)]; incontriamo anche l'ipotesi del lavoratore che, avendo risieduto senza interruzione nel territorio di uno Stato membro da più di due anni, cessa di esercitarvi un'attività subordinata a seguito di un'inabilità permanente al lavoro [v. art. 2, n. 1, lett. b)]. Le ipotesi alle quali accenno equivalgono sostanzialmente a quella della persona «presente e stabilita» nel Regno Unito. Ma è chiaro che, nel giudizio principale, la situazione in cui si trova la consorte del Kaba non ricade sotto alcuna delle previsioni ora accennate.

47. A questo proposito va ricordato (v. già nota 49) che l'art. 6 [in particolare, n. 2,

84 — *Singh*, punto 22 (il corsivo è mio).

85 — Salvo, naturalmente, quelli previsti dagli artt. 48, n. 3, 56, n. 1, e 66 del Trattato CE e dalle direttive sul trasferimento degli stranieri (v. paragrafo 26).

86 — Il tenore delle lett. c) e d) dell'art. 48, n. 3, dimostra che è lo stesso Trattato a distinguere chiaramente la situazione giuridica del titolare del «diritto di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgerci un'attività di lavoro» da quella del titolare del «diritto di rimanere nel territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego» (il corsivo è mio).

lett. e)] dell'EEA Order e gli artt. 256 e 257 delle Immigration Rules — inseriti nella sezione intitolata «Stabilimento» (Settlement) *insieme* all'art. 255 — prevedono il caso di coloro che soddisfanno le condizioni indicate dal regolamento n. 1251/70 e dalla direttiva 75/34, riconoscendo a queste persone il diritto di ottenere un «permesso di soggiorno a tempo indeterminato» (il cui titolare diventa per ciò stesso persona «stabilita» nel Regno Unito). Con questa normativa nazionale assimila, in tutto e per tutto, il diritto di soggiorno a tempo indeterminato previsto dall'art. 255 con il «diritto a rimanere» previsto dall'ordinamento comunitario (e riflesso negli artt. 256 e 257 delle Immigration Rules) e distingue le diverse situazioni di «stabilimento» nel Regno Unito ai sensi delle leggi sull'immigrazione dal diritto di soggiorno «semplice» della «persona qualificata» ai sensi dell'EEA Order.

48. In materia di soggiorno in un determinato Stato membro, la diversità di situazione giuridica in cui si trovano i cittadini di quello Stato rispetto a quella dei cittadini degli altri Stati membri è tale che lo stesso ordinamento comunitario riconosce agli Stati membri la facoltà di trattare i propri cittadini (ed i loro familiari) in modo più favorevole. Ed è alla luce delle considerazioni svolte in precedenza che, a mio parere, deve leggersi la pronunzia resa dalla Corte in *Singh*: posto che «il cittadino di uno Stato membro entra e soggiorna nel territorio di tale Stato in forza dei diritti *inerenti* alla sua cittadinanza», «[g]li artt. 48 e 52 del Trattato CEE non ostano (...) a che gli Stati membri applichino nei confronti dei coniugi stranieri dei loro

cittadini, *in materia di entrata e di soggiorno*, norme più favorevoli di quelle dettate dal diritto comunitario»<sup>87</sup>. Il legame che unisce i singoli Stati membri con i *propri* cittadini è certamente più intimo e, comunque, diverso rispetto a quello che ogni singolo paese della Comunità, attraverso il Trattato, ha stretto con i cittadini degli altri Stati membri. Di qui la conseguenza che, in materia di diritti di ingresso e di soggiorno, il diverso trattamento dell'una e dell'altra categoria di soggetti non comporta necessariamente illecite discriminazioni.

49. La sentenza *Reed* può, se ben si guarda, conciliarsi con le affermazioni della Corte in *Singh* e con la ricostruzione che precede. Il Kaba ricorda che, in *Reed*, la Corte ha giudicato discriminatoria sulla base della nazionalità una legislazione nazionale che non riconosceva il diritto di soggiorno al compagno non coniugato di un lavoratore comunitario emigrato e residente nei Paesi Bassi. Ciò in quanto quel medesimo diritto

87 — Punti 22 e 23 (il corsivo è mio); i provvedimenti speciali sul trasferimento degli stranieri dettati da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza erano del tutto estranei alla fattispecie oggetto della pronunzia *Singh*; perciò, quanto affermato dalla Corte deve a mio avviso necessariamente riferirsi alla normale sfera giuridica dei diritti di soggiorno, senza alcuna relazione con le peculiarità che il diritto internazionale pubblico riserva ai cittadini residenti nel paese d'origine.

Sempre in *Singh*, l'avvocato generale Tesaro ha osservato che «è pacifico che, in linea di principio, il coniuge di un cittadino stabilito nel proprio paese potrà beneficiare della normativa nazionale che gli accorderà normalmente, per la sola esistenza di un vincolo matrimoniale, diritti più ampi e duraturi di quelli accordati dalla normativa comunitaria» (paragrafo 15 delle conclusioni).

In *Reed*, l'avvocato generale Lenz ha affermato che il principio di non discriminazione non può applicarsi *tout court* ai diritti di soggiorno in considerazione delle profonde diversità che caratterizzano le sfere giuridiche di coloro che non hanno mai lasciato il proprio paese e dei cittadini comunitari migranti [v. paragrafo II-1-c) delle conclusioni].

era previsto per il compagno non coniugato di un cittadino olandese o di uno straniero titolare di un diritto illimitato di soggiorno (rifugiato o beneficiario del diritto d'asilo)<sup>88</sup>. Non nego che, sempre in tema di soggiorno, la situazione di quest'ultima persona (prossima a quella del cittadino olandese)<sup>89</sup> sembra accostarsi a quella della persona « presente e stabilita » (a sua volta non lontana da quella del cittadino britannico)<sup>90</sup>. Il fatto è, però, che nel censurare la discriminatorietà della misura nazionale la Corte si è limitata a constatare la differenza del trattamento riservato ai (compagni di) cittadini comunitari rispetto a quella dei (compagni di) cittadini olandesi in sé e per sé considerati. Così, la Corte non ha preso espressamente in considerazione gli argomenti con cui il governo olandese opponeva alla censura formulata dalla signora Reed la sostanziale differenza tra i diritti di soggiorno del proprio cittadino e quelli del lavoratore comunitario migrante. In realtà, nel caso *Reed* la Corte ha ritenuto che sussistesse una tipica discriminazione fondata sulla nazionalità in quanto — come ha rilevato l'avvocato generale Lenz nelle sue conclusioni nella causa *Reed* (v. paragrafo II-1-a) — lo Stato membro interessato aveva mancato di dimostrare esaurientemente perché la differenza di trattamento riservato ai lavoratori migranti comunitari fosse dovuta alla loro diversa situazione giuridica legata ai diritti di

soggiorno piuttosto che alla sola nazionalità in sé e per sé considerata<sup>91</sup>.

50. Torniamo alla causa che ci occupa. Nella specie, il Regno Unito ci offre una chiara e persuasiva motivazione del regime adottato per le situazioni rispettivamente previste agli artt. 255 e 287 delle Immigration Rules: lungi dal costituire una discriminazione (sebbene, potrebbe dirsi, indiretta) in base alla nazionalità, il più lungo periodo di previa residenza previsto all'art. 255 discende chiaramente dal fatto che, *riguardo al diritto di soggiorno*, il caso del lavoratore migrante andava valutato e regolato, come lo è stato in effetti, diversamente da quello della persona « presente e stabilita » nel Regno Unito<sup>92</sup>. Secondo il governo britannico, in sostanza, a differenza del lavoratore migrante comunitario titolare di un normale diritto di soggiorno ai sensi dell'EEA Order (e della direttiva), lo straniero « stabilito » nel Regno Unito ha stretto forti legami con il paese ospitante, avendovi normalmente trascorso un inin-

88 — V. le conclusioni dell'avvocato generale Lenz (paragrafi A-1 e A-6) e la seconda domanda pregiudiziale (punto 7 della sentenza).

89 — Con l'eccezione dei provvedimenti di trasferimento — peraltro estranei all'oggetto del presente procedimento — che possono colpire solo gli stranieri.

90 — Anche in questo caso, fatta comunque salva l'eccezione dei provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale; solo il cittadino britannico, infatti, gode nel Regno Unito del « right of abode » (v. paragrafo 4).

91 — *Martínez Sala* presenta delle analogie con il caso *Reed* in quanto la Corte ha considerato discriminatoria sulla base della nazionalità — seppure in forza di diverse disposizioni, cioè gli artt. 6 (divenuto, a seguito di modifica, art. 12 CE) e 8, n. 2, del Trattato CE (divenuto, a seguito di modifica, art. 17, n. 2, CE) — una disposizione nazionale che concedeva, è vero, un beneficio sociale a *chiunque risiedesse legalmente* nel territorio dello Stato membro interessato, ma alla condizione ulteriore per i soli cittadini di altri Stati membri del possesso di un permesso di soggiorno. Come in *Reed*, in *Martínez Sala* la Corte ha evidentemente giudicato analoghe le situazioni giuridiche di soggiorno dei cittadini dello Stato ospitante e quelle dei cittadini comunitari migranti ivi residenti (qualunque fosse il titolo del loro soggiorno), in quanto la disposizione nazionale in questione non distingue affatto a seconda dell'« intensità » dei diritti di soggiorno rispettivamente goduti dagli uni e dagli altri (v. punti 49 e 63).

92 — « A meno che non sia obiettivamente giustificata e adeguatamente commisurata allo scopo perseguito, una disposizione di diritto nazionale dev'essere giudicata indirettamente discriminatoria quando, per sua stessa natura, tenda ad incidere più sui lavoratori migranti che su quelli nazionali (...). », *Meints*, punto 45; nello stesso senso v. *O'Flynn*, punto 20.

terotto periodo di quattro anni. A maggior ragione, il cittadino britannico, *in quanto tale*, gode nel proprio paese di un diritto di soggiorno permanente e incondizionato<sup>93</sup>. Del resto, anche il lavoratore migrante comunitario che agli occhi del legislatore nazionale risulti avere stretto durevoli legami con il Regno Unito ha la possibilità di chiedere ed ottenere lo « stabilimento » (*settlement*). L'art. 255 delle *Immigration Rules* presuppone infatti che risulta radicato nel paese chi vi è rimasto per quattro anni. Ciò posto, si spiega come, con riferimento all'istanza di soggiorno a tempo indeterminato, sia stato ridotto il periodo di previa residenza prescritto con riguardo a chi chiede il soggiorno illimitato per

raggiungere il coniuge che sia già persona « stabilita ». Non è stato invece ritenuto — e tale scelta non mi sembra irragionevole — che dopo soli dodici mesi dall'ingresso nel Regno Unito il lavoratore migrante sia radicato nel paese ospitante al punto da estendere al coniuge che voglia seguirlo lo stesso trattamento riservato al coniuge di persona già stabilita nel paese. Anche l'ordinamento comunitario, è bene ricordarlo, condiziona il diritto a soggiornare a tempo indeterminato al *raggiungimento di una sufficiente integrazione* nello Stato ospitante, che si presume sussista solo al compimento di un adeguato periodo di residenza ininterrotta, accompagnata a volte da ulteriori elementi<sup>94 95</sup>.

93 — Rinvio alle affermazioni della Corte in *Singh* e dell'avvocato generale Lenz in *Reed* riportate nel paragrafo 45 delle presenti conclusioni.

94 — V. il regolamento n. 1250/71, la direttiva 75/34, la proposta (citata in nota 68), con la quale ai familiari del lavoratore migrante, cittadini di paesi terzi, si riconosce il diritto di continuare a soggiornare « nello Stato membro di residenza in caso di scioglimento del matrimonio, purché vi abbiano risieduto [con il coniuge,] per un periodo di tre anni consecutivi » (nuovo art. 10, n. 4, del regolamento, il corsivo è mio; v. anche ottavo 'considerando' della proposta), e la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modificazione della direttiva del Consiglio 68/360/CEE, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità, presentata dalla Commissione il 14 ottobre 1998 (GU C 344 del 12 novembre 1998, pag. 12; in prosieguo: la « seconda proposta », tenuto conto che ve ne era già stata una prima, v. nota 116), la quale, se adottata, vedrà l'inserimento nella direttiva di un nuovo art. 4bis, che tiene conto delle anzidette modifiche apportate dalla proposta all'art. 10 del regolamento (v. art. 1, n. 4, della prima proposta), ma che a sua volta aggiunge che « ai familiari che non esercitano un'attività economica, il diritto di soggiorno [permanente] è riconosciuto qualora provino di disporre (...) di risorse finanziarie sufficienti, nonché di un'assicurazione malattia ». La proposta prevede altresì il caso del coniuge del lavoratore migrante che esercita a sua volta un'attività lavorativa; ad esso il nuovo art. 11 del regolamento riconoscerà il diritto di permanere nello Stato ospitante « in caso di scioglimento del matrimonio, purché il richiedente abbia risieduto nel territorio, con il coniuge, per un periodo di almeno cinque anni consecutivi » (il corsivo è mio).

Ai sensi della seconda proposta, infine, in caso di applicazione di provvedimenti di trasferimento dettati da ragioni d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, gli Stati membri dovranno, « [tenere] conto, onde limitarne l'oggetto, del grado di integrazione sul loro territorio della persona cui si applicano » (v. art. 1, n. 9, che sostituisce l'attuale art. 10 della direttiva; il corsivo è mio).

95 — Non mancano poi altre ragioni, a mio avviso, per ritenere che la soluzione accolta dal legislatore britannico non sia illecitamente discriminatoria. Le *Immigration Rules* contemplano diversi periodi di attesa prima della possibile ammissione al diritto di soggiorno a tempo indeterminato, ma il regime disposto dall'art. 255 è comunque vantaggioso nei riguardi dei lavoratori migranti comunitari: in effetti, il trattamento riservato ai cittadini degli altri Stati membri (e ai loro familiari) è più favorevole rispetto al trattamento previsto dalla normativa comunitaria. Il regolamento n. 1251/70 e la direttiva 75/34 stabiliscono una serie di ipotesi ben specifiche di « radicamento » (cui si aggiungeranno, prevedibilmente, quelle della proposta e della seconda proposta rispettivamente ricordate nelle note 68 e 94) nelle quali il lavoratore migrante e la sua famiglia possono acquistare il diritto di rimanere nello Stato ospitante a titolo permanente, tutte previste e regolate nelle *Immigration Rules* (v. nota 49). L'ipotesi oggetto dello specifico disposto dell'art. 255 è stata esclusivamente ed autonomamente prevista dal legislatore nazionale: essa non corrisponde, infatti, ad alcun obbligo di condotta scaturente dal regolamento o dalla direttiva. Pur ponendo la condizione di un periodo di residenza ininterrotta di quattro anni, l'ordinamento britannico finisce dunque per *accrescere* la possibilità dei lavoratori migranti (e dei loro familiari) di « stabilirsi » nel territorio del Regno Unito. Lo stesso legislatore comunitario, cosciente dell'esiguità dei casi previsti dal regolamento n. 1251/70 e dalla direttiva 75/34, ha infatti ritenuto di dover precisare che la disciplina ivi dettata « non pregiudica le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro più favorevoli ai cittadini degli altri Stati membri » (v., in entrambi i casi, art. 8, n. 1; il corsivo è mio). Con riferimento ai diritti di soggiorno in generale, in *Martínez Sala* ho osservato che simile facoltà hanno i singoli Stati membri — ovviamente, « limitatamente alla propria sfera territoriale » — in virtù del fatto che l'art. 8 A, n. 2, del Trattato CE (divenuto, a seguito di modifica, art. 18, n. 2, CE), conferisce al Consiglio il potere di adottare disposizioni intese a *facilitare* l'esercizio, in particolare, del diritto di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

3) Effetti dell'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea

applicabile ai diritti di soggiorno dei cittadini dell'Unione europea<sup>97</sup>.

51. Ho indicato le ragioni per le quali la situazione giuridica delle persone « presenti e stabilite » nel Regno Unito resta distinta da quella della lavoratrice migrante comunitaria, quale è, nella specie, la Michonneau, arrivata in quel paese poco prima che il marito chiedesse il diritto di soggiorno a tempo indeterminato. Si pone a questo punto il problema di controllare se l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea, in data 1° novembre 1993 (ossia prima dei fatti oggetto del giudizio principale), abbia, sotto qualche aspetto rilevante per il presente giudizio, modificato la situazione giuridica della Michonneau. Oggi, nel Trattato CE figura l'art. 8 A (introdotto con il Trattato UE e divenuto, a seguito di modifica, art. 18 CE)<sup>96</sup>. In altri procedimenti è stata prospettata l'opinione secondo la quale il disposto di tale articolo rappresenti un « considerevole progresso qualitativo » — o un « superamento », è stato anche detto — del preesistente concetto della libertà di circolazione collegata, se non inevitabilmente confinata, all'esercizio di attività economiche (v. artt. 48-66 del Trattato CE) o condizionata alla disponibilità di sufficienti risorse per non gravare sull'assistenza sociale dello Stato ospitante (v. direttive di soggiorno), tanto che oggi l'*acquis* comunitario sarebbe difficilmente

52. Non perdiamo tuttavia di vista il nucleo essenziale della questione che il giudice di rinvio ha sollevato. Si tratta di stabilire se la cittadina comunitaria, della quale il Kaba era il coniuge, possa far valere nello Stato ospite un diritto di soggiorno pieno, cioè assolutamente incondizionato: solo se così configurato il diritto in questione eguaglierebbe quello riconosciuto dal legislatore britannico al proprio cittadino o alla persona « presente e stabilita » e verrebbe a scomparire la lamentata discriminazione nel godimento del vantaggio sociale dedotto in controversia. La questione altro non concerne, quindi, che l'illecito nel quale il Regno Unito sarebbe incorso per non avere pienamente identificato la posizione del proprio cittadino (o l'altra, equivalente, della persona « presente e stabilita ») con quella riconosciuta ai cittadini comunitari, così da eliminare il divario nei requisiti di previa residenza che i rispettivi coniugi devono aver soddisfatto prima di poter richiedere il diritto di soggiorno illimitato. La Corte non ha ancora avuto occasione di pronunciarsi sul profilo qui controverso dell'*uguaglianza* — e perciò, ripeto, della pretesa *illimitatezza* — della libertà di soggiorno che il Kaba vorrebbe vedere estesa agli altri cittadini comunitari allo stesso modo e titolo in cui essa è riservata dallo Stato ospite ai propri cittadini<sup>98</sup>.

96 — L'art. 8, n. 1, del Trattato CE ha istituito la cittadinanza dell'Unione, precisando che « è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro ». Ai sensi dell'art. 8 A, n. 1, del Trattato CE, « ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso ».

97 — V. conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer in *Shingara e Radiom* (paragrafo 34) e, soprattutto, dell'avvocato generale Cosmas in *Wijsenbeek* (cit. nota 36; paragrafi 78-104).

98 — V. *Martinez Sala*, punto 60, e *Wijsenbeek*, punto 43.

53. Per parte mia, non direi che le disposizioni dettate dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam depongano a sostegno di una tale pretesa. Questo è il risultato al quale si giunge se si scende a considerare più da vicino, in relazione al quesito che ci concerne, le previsioni dell'art. 8 A, n. 1, del Trattato CE. E' appena il caso di ricordare il contesto normativo in cui tale disposto è collocato. Il preambolo del Trattato sull'Unione europea enuncia il proposito di «segnare una nuova tappa nel processo di integrazione europea (...)» e riafferma «l'obiettivo [degli Stati membri] di agevolare la libera circolazione delle persone». L'art. B di quel testo (divenuto, a seguito di modifica, art. 2 UE) comprende tra gli obiettivi dell'Unione quello di «rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione». Tale cittadinanza è stata per vero istituita. Nel Trattato è così penetrata l'idea di un comune status che gli individui, di cui è stata riconosciuta la soggettività nell'ordinamento dell'Unione (v. art. 8 del Trattato CE), acquistano per il solo fatto di essere cittadini di uno Stato membro. Ed è un'idea feconda, poiché sulla sua base l'Unione fra gli Stati membri può, come insegna l'esperienza storica, crescere e divenire quell'unione di popoli che i Trattati di Maastricht e di Amsterdam prefigurano; nel preambolo del Trattato UE è espressa la decisione di portare avanti il «processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa». Tuttavia, l'apporto che l'introduzione di questa nuova cittadinanza reca alla costruzione europeistica non è meramente potenziale.

54. Mi sia consentito richiamare quanto ho in un altro giudizio affermato riguardo alla

sicura ed immediata incidenza della cittadinanza dell'Unione sull'ambito in cui opera il divieto di discriminazione fondata sulla cittadinanza. Il diritto allo stesso trattamento che lo Stato di residenza assicura ai suoi cittadini può essere ora, a mio avviso, invocato dall'individuo, indipendentemente da qualsivoglia veste o qualità di *utente del mercato*, grazie alla situazione di cittadino, diciamo, europeo, che discende dal Trattato e rileva per applicare tale diritto nei suoi confronti. Così dicevo in *Martínez Sala*<sup>99</sup>. In quel giudizio ho però anche avvertito come la cittadinanza dell'Unione non possa in nessun caso indiscriminatamente sovrapporsi a quella nazionale, né, quindi, generare alcuna pretesa di fruire anche dei diritti che devono intendersi riservati soltanto ai cittadini dello Stato di residenza, perché formano l'esclusivo appannaggio della loro nazionalità<sup>100</sup>. E', questa, un'avvertenza imposta dal chiaro tenore dei Trattati<sup>101</sup>. Devo riproporla nell'attuale caso: il divieto di discriminazione dettato dal regolamento in relazione ai vantaggi sociali non intende, né può, vincolare il legislatore britannico al rispetto di un obbligo che il Trattato e lo stesso regime di cittadinanza dell'Unione non consentono di imporgli, quale sarebbe, per l'appunto, l'obbligo di parificare senza residui il «right of abode», sul quale è nitidamente impresso lo stampo della cittadinanza nazionale, con il diritto di sog-

99 — V. paragrafo 23 delle mie conclusioni.

100 — V. le mie conclusioni in *Martínez Sala*, paragrafo 20.

101 — Con il Trattato di Amsterdam si è avuto cura di precisare che la cittadinanza dell'Unione non ricalca quella nazionale, la quale, pertanto, mantiene le proprie peculiarità (comprese quelle derivanti dal diritto internazionale pubblico); in coda all'art. 8, n. 1, del Trattato CE, si è aggiunto che «[l]a cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima».

giorno del cittadino comunitario<sup>102</sup>. Né giova a confortare la tesi del Kaba il fatto che la libertà di soggiorno in ogni Stato membro, oltre che di circolazione, sia stata espressamente configurata come un diritto di cittadinanza dell'Unione da un'apposita disposizione del Trattato. Per la corretta lettura di tale norma si rendono infatti necessarie le considerazioni e precisazioni che faccio seguire, anche a voler riconoscere che la si è adottata per designare una libertà fondamentale, un diritto di ordine costituzionale<sup>103</sup>. Qui la questione, la sola questione, è se la disposizione dell'art. 8 A, n. 1, del Trattato CE abbia, con il suo effettivo contenuto precettivo, elargito a tutti i cittadini un diritto al soggiorno sciolto per definizione, nell'intero ambito dell'Unione, da qualsiasi limite temporale. Ora, la norma che proclama tale diritto ne circonda tuttavia l'esercizio con limiti puntualmente individuati, che devono risultare osservati in ogni caso in cui si voglia far valere — come, a mio avviso, sicuramente si può — il suo effetto diretto<sup>104</sup>. Sono, è vero, limiti penetranti. Li ha però posti la fonte primaria nell'ordinamento dell'Unione. L'interprete, gli piaccia o no, non può ignorarli.

55. I dati del vigente ordinamento ci conducono a ritenere che, di per sé, il Trattato UE non abbia innovato molto in materia di soggiorno nel senso voluto dal Kaba, affidando piuttosto al Consiglio, in futuro e mediante delibera unanime (in codificazione con il Parlamento europeo<sup>105</sup>), il delicato compito di facilitare l'esercizio da parte dei cittadini dell'Unione del diritto di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (v. art. 8 A, n. 2). Peraltro, i lavori preparatori del futuro Trattato sull'Unione europea mostrano che, almeno inizialmente, si era presa in esame la possibilità di istituire una cittadinanza dell'Unione comprendente il «diritto di libertà completa di circolare e di soggiornare»<sup>106</sup>, ovvero la «libertà di circolare e di soggiornare indipendentemente dallo svolgimento di un'attività economica»<sup>107</sup>, o una piena libertà di movimento<sup>108</sup>, e ciò allo scopo di «dare sostanza» alla nozione

102 — La figura della persona « presente e stabilita » nel Regno Unito, quando non si tratti già, come avviene nella grande maggioranza dei casi, di un cittadino britannico, è dalla legge nazionale assimilata a quella del cittadino britannico, con la sola eccezione della possibile espulsione dal territorio dello Stato (v. paragrafo 14; v. anche quanto rilevato alla nota 80). Stiffata soluzione è giustificata dal rilievo attribuito al radicamento nel paese, e dunque al legame con il paese, dei soggetti interessati, e non contraddice, d'altra parte, alcun precetto del diritto comunitario: mi sembra chiaro che il Kaba non può censurarla come discriminatoria.

103 — V. le conclusioni dell'avvocato generale Cosmas in *Wijzenbeek*, paragrafi 81 e 85.

104 — In questo senso v., per tutti, A. Mattera, « *Civis europaeus sum* »: *citoyenneté européenne, droit de circulation et de séjour, applicabilité directe de l'article 8 A du traité CE*, in *R.M.U.E.*, 1998, n. 3, pag. 5.

105 — In origine, l'art. 8 A, n. 2, prevedeva che il Consiglio deliberasse previo il semplice parere conforme del Parlamento europeo; a seguito di una modifica introdotta con il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, l'art. 8 A, n. 2, del Trattato CE, così recita: « Il Consiglio può adottare disposizioni intese a facilitare l'esercizio dei diritti di cui al paragrafo 1; salvo diversa disposizione del presente trattato, esso delibera secondo la procedura di cui all'articolo 251 [ex art. 189 B e già citato, a seguito di modifica, nel Trattato di Amsterdam]. Il Consiglio delibera all'unanimità durante tutta la procedura ».

106 — Sessione del Consiglio europeo di Dublino del 25 e 26 giugno 1990, allegato I sull'Unione politica, in *Conclusioni delle sessioni del Consiglio d'Europa (1975-1990)*, pag. 388 (v. H.U. Jessurun d'Oliveira, *European Citizenship: its Meaning, its Potential*, in J. Monar-W. Ungerer-W. Wessels, *The Maastricht Treaty on European Union*, European Interuniversity Press, Bruxelles, 1993, pag. 81, a pag. 82, e pubblicato anche in R. Dehousse, *Europe after Maastricht: an ever closer Union?*, Beck, Monaco, 1994, pag. 126; nel prosieguo si farà riferimento alla numerazione delle pagine della prima versione).

107 — Sessione del Consiglio europeo di Roma, del 13 e 14 dicembre 1990, *op. cit.*, pag. 416 (v. Jessurun d'Oliveira, *op. cit.*, pag. 82).

108 — Secondo una proposta contenuta in un documento intitolato « Verso una cittadinanza europea », redatto dal governo spagnolo in vista del vertice di Maastricht del 7 febbraio 1992 (v. Jessurun d'Oliveira, *op. cit.*, pag. 83).

di cittadinanza europea<sup>109</sup>. Dal canto suo, la Commissione aveva suggerito la seguente formulazione: «Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente e senza limitazioni di tempo sul territorio dell'Unione, indipendentemente dall'esercizio di un'attività economica»<sup>110</sup>. L'art. 8 A, n. 1, del Trattato CE prevede oggi il diritto di libero soggiorno nell'Unione con la seguente testuale aggiunta: «fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso». Con ciò, la disposizione in esame, si deve ritenere, rinvia alle disposizioni preesistenti, quali quelle del medesimo Trattato CE (v. artt. 48-66), oltre che a quanto previsto, tra l'altro, nel regolamento, nella direttiva e nelle direttive di soggiorno. L'inserzione dei limiti così formulati nel testo dell'art. 8 A, n. 1, comporta quindi che la libertà di soggiorno è tuttora legata all'esercizio di un'attività economica (artt. 48-66 e legislazione secondaria di attuazione) o alla disponibilità di risorse sufficienti (direttive di soggiorno), oltre che sottoposta ai limiti di cui alle direttive sul trasferimento, e cioè sull'espulsione, degli stranieri.

56. Se l'art. 8 A, n. 1, avesse effettivamente creato un diritto di soggiorno «asso-

luto» pari a quello di cui godono i cittadini dei singoli Stati membri nel rispettivo territorio nazionale, i cittadini dell'Unione emigranti non potrebbero più essere espulsi dallo Stato membro ospitante e le direttive sul trasferimento degli stranieri, se non abrogate, avrebbero dovuto quantomeno riflettere un tale cambiamento (né gli artt. 48, n. 3, 56, n. 1, e 66 del Trattato CE sono stati fatti oggetto di modifiche). A ciò si aggiunga che la Corte ha continuato a pronunziarsi su quelle direttive in sede di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE) senza effettuare il minimo richiamo al Trattato sull'Unione europea, con ciò mostrando di non ritenere che esse, con la sua entrata in vigore, siano divenute obsolete<sup>111</sup>.

57. Analoghe considerazioni valgono per le direttive di soggiorno, che non hanno subito modifiche né sono state abrogate, ed in merito alle quali la Corte si è ancora di recente pronunciata su di un ricorso promosso dalla Commissione ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE)<sup>112</sup>. Del pari, gli artt. 48-66 del Trattato CE (e le direttive ed i regolamenti per la loro attuazione) sarebbero stati modificati di conseguenza; dopotutto, il Trattato UE è intervenuto sull'art. 49 del Trattato CE (divenuto, a seguito di modifica, art. 40 CE) nella parte dove si prevede l'obbligo del Consiglio di adottare le

109 — Sessione del Consiglio europeo di Roma, del 13 e 14 dicembre 1990, *loc. cit.* Per ulteriori dettagli sulla conferenza intergovernativa sull'Unione politica ed una succinta descrizione dei documenti scambiati tra i partecipanti, v. anche E.A. Marias, *From Market Citizen to Union Citizen*, in E.A. Marias, *European Citizenship*, EIPA, Maastricht, 1994, pag. 1, a pagg. 5-9.

110 — Questa la formulazione meno restrittiva suggerita per l'art. X4 nel Parere della Commissione delle Comunità europee, del 21 ottobre 1990, «sul progetto di revisione del Trattato che istituisce la Comunità economica europea per quanto riguarda l'Unione politica», in *Bollettino CE*, Supplemento n. 2, 1991, pag. 71, a pag. 81.

111 — V. sentenze 30 novembre 1995, causa C-175/94, Gallagher (Racc. pag. I-4253), *Shingara e Radiom, Pereira Roque nonché Calfa*.

112 — V. sentenza 20 marzo 1997, causa C-96/95, Commissione/Germania (Racc. pag. I-1653), cui diede impulso un atto introduttivo del 24 marzo 1995, a dimostrazione del fatto che la stessa Commissione ritiene che le direttive 90/364 e 90/365 (oggetto dell'infrazione contestata alla Repubblica federale di Germania) sono ancora in vigore.

misure necessarie ad attuare progressivamente la libera circolazione dei lavoratori, quale è definita nell'art. 48. Ed anche su quelle disposizioni del Trattato CE — nonché, per esempio, sul regolamento e sulla direttiva — la giurisprudenza della Corte non ha cessato di arricchirsi senza minimamente accennare che, per esempio, la pronuncia *Antonissen* — con cui è stato riconosciuto il diritto degli Stati membri di porre limiti ragionevoli (nella specie, sei mesi) alla durata del soggiorno di chi cerca un impiego in uno Stato membro diverso da quello di origine (v. paragrafo 22) — è da considerarsi superata; ancora una volta, credo, a dimostrazione del fatto che l'art. 8 A, n. 1, non costituisce in sé e per sé un considerevole progresso qualitativo.

58. E ancora, se i cittadini migranti dell'Unione godessero ormai di un diritto di soggiorno privo di ogni condizionamento, non si comprende il motivo per cui — successivamente all'annullamento della direttiva 90/366<sup>113</sup> — il Consiglio, tre soli giorni prima dell'entrata in vigore del Trattato UE, avrebbe adottato nei termini attuali la direttiva 93/96 relativa al diritto di soggiorno degli studenti (v. paragrafo 22). Non sembra avere molto significato adottare una direttiva che prevede un diritto di soggiorno, limitato alla durata della formazione seguita e condizionato alla disponibilità di un'assicurazione malat-

tia e di risorse sufficienti, se, sul punto, essa è destinata ad essere superata di lì a tre giorni<sup>114</sup>. Inoltre, una serie di recenti proposte — tra cui la proposta di cui alla nota 68 — contenenti modifiche al regolamento ed alle direttive 68/360 e 73/148 non danno rilievo all'art. 8 A, n. 1, come fonte di un «nuovo» diritto di soggiorno; anzi, esse recepiscono, per esempio, la giurisprudenza *Levin*<sup>115</sup> e *Antonissen*, riconoscendone la validità attuale<sup>116</sup>. Oltre alla Commissione (autrice di quelle proposte), anche il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale mostrano di non ritenere superate le direttive 68/360 e 73/148; infatti nel corso del processo legislativo inteso a modificarle, essi non hanno sollevato obiezioni alla permanenza

114 — Altre disposizioni di questa come di tutte le direttive di soggiorno non appaiono comunque superate dall'art. 8 A, n. 1. Si pensi, in particolare, al diritto di soggiorno del coniuge dello studente e dei figli a carico che, se ed in quanto cittadini di uno paese terzo, non rientrano nel campo d'applicazione dell'art. 8 A, n. 1, rivolto unicamente ai cittadini dell'Unione.

115 — V. sentenza 23 marzo 1982, causa 53/81, *Levin* (Racc. pag. 1035, punto 9), in cui la Corte ha statuito che «i diritti scaturenti dal principio della libera circolazione e, più particolarmente, il diritto di (...) soggiornare sul territorio di uno Stato membro [sono altresì] connessi alla qualifica di lavoratore o di persona che esercita un'attività o che *intende intraprendere* detta attività» (il corsivo è mio).

116 — V. proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 68/360/CEE, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità, e la direttiva 73/148/CEE, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri all'interno della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi (GU C 307 del 18 novembre 1995, pag. 18; in prosieguo: la «prima proposta»). V., altresì, la seconda proposta (citata in nota 94) che dispone, da una parte, la sostituzione della prima frase dell'art. 2, n. 1, della direttiva imponendo agli Stati membri di riconoscere ai cittadini comunitari «il diritto di lasciare il loro territorio per cercare un posto di lavoro» (il corsivo è mio; nello stesso senso v. le modifiche all'art. 1, n. 1, del regolamento di cui alla proposta, citata in nota 68, cui la seconda proposta rinvia espressamente), e, dall'altra, introduce un nuovo n. 4 all'art. 6, ed una nuova lett. d) all'art. 8, n. 1, della direttiva, con cui: a) al lavoratore migrante rimasto disoccupato si riconosce il diritto al rinnovo automatico del titolo di soggiorno per periodi non inferiori a *sei mesi*, qualora sia alla ricerca di un posto di lavoro, e b) se la ricerca di un posto di lavoro si prolunga per un periodo superiore a sei mesi, si accorda allo Stato membro ospitante la facoltà di «esigere dall'interessato che dimostri di essere alla ricerca attiva di un lavoro e che ha possibilità ragionevoli di essere assunto» (il corsivo è mio; v. *Antonissen*, punto 21).

113 — Direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/366/CEE, relativa al diritto di soggiorno degli studenti (GU L 180, pag. 30), annullata dalla Corte in considerazione dell'erronea base giuridica, ossia l'art. 235 del Trattato CE (divenuto art. 308 CE), piuttosto che l'art. 6, secondo comma, del Trattato CE (divenuto, a seguito di modifica, art. 12 CE; v. sentenza 7 luglio 1992, causa C-295/90, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-4193); la Corte ne fece tuttavia salvi gli effetti nelle more dell'adozione di una nuova direttiva.

di un diritto di soggiorno condizionato, quale è espresso nelle disposizioni di attuazione degli artt. 48-66 del Trattato CE<sup>117</sup>.

59. Qualche rilievo mi sembra possa assumere anche quanto si legge in un rapporto della Commissione sul funzionamento del Trattato dell'Unione europea<sup>118</sup>: «Ai cittadini dell'Unione non sono stati dati diritti incondizionati (general) di libertà di circolare e di soggiornare; l'esercizio di questi diritti è sottoposto ai "limiti ed alle condizioni" di cui al diritto comunitario (...). Per quanto riguarda il diritto di soggiorno, il Trattato rinvia ad una complessa serie di direttive che dispongono condizioni spesso severe a cui è soggetta ogni categoria di persone. (...) In pratica, dunque, il Trattato non rappresenta affatto un progresso rispetto a quanto precedentemente previsto. Poiché il diritto (...) di soggiorno [è un] diritt[o] della singola persona, le aspettative dei cittadini possono soltanto essere state deluse»<sup>119</sup>. Una chiara percezione dei limiti cui è ancora sottoposto il diritto di

soggiorno dei cittadini comunitari migranti emerge altresì nel Rapporto Westendorp del 1995<sup>120</sup>, nel Rapporto Veil del 1997<sup>121</sup> ed in una serie di recenti interventi della Commissione<sup>122 123</sup>.

120 — *Progress Report from the Chairman of the Reflection Group on the 1996 Intergovernmental Conference*, del 1° settembre 1995, SN 509/1/95 (REFLEX 10), in <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/reflect/west.html>. Al fine di «dare sostanza» alla cittadinanza dell'Unione, nel rapporto Westendorp si suggerisce l'«approfondimento» (deepening) di specifici diritti mediante, in particolare, il conseguimento di un'incondizionata (unrestricted) libertà di soggiornare (v. pag. 18).

121 — *Report of the high Level Panel on the free Movement of Persons*, presieduto dalla signora Simone Veil, presentato alla Commissione il 18 marzo 1997, EUR-OP, Lussemburgo, 1998, in particolare il capitolo I (v. anche <http://europa.eu.int/comm/dg15/en/people/hlp/summ.htm>); questo rapporto formula oltre 80 raccomandazioni per rimediare ai problemi riscontrati.

122 — Secondo rapporto della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione, del 27 maggio 1997, COM(97) 230 def., ove viene escluso che il diritto di soggiorno di cui all'art. 8 A, n. 1, costituisca un «nuovo diritto» introdotto dal Trattato sull'Unione europea, per esaminarlo piuttosto nel capitolo dei «diritti conferiti anteriormente» a detto Trattato, con tutti i limiti ad essi inerenti (v. pag. 4 e sezione 4.1).

Piano d'azione in favore del mercato unico: comunicazione della Commissione al Consiglio europeo, presentato il 4 giugno 1997 dal Commissario Monti, CSE(97) 1 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul seguito riservato alle raccomandazioni del gruppo ad alto livello [Gruppo Veil] sulla libera circolazione delle persone, del 1° luglio 1998, COM(98) 403 def., in cui si indica la necessità di ravvicinare lo status giuridico di tutti i cittadini comunitari negli Stati membri, indipendentemente dall'esercizio di un'attività economica.

123 — E' ragionevole leggere realisticamente l'art. 8 A, n. 1, del Trattato CE alla luce di quella che sembra essere la costante preoccupazione degli Stati membri, ossia che la differenza di prestazioni sociali offerte dagli Stati, non ancora oggetto di un'armonizzazione comunitaria, alimenti migrazioni di massa. In questo senso si era già espresso il Rapporto Adonnino, approvato dal Consiglio europeo: «la necessità di dimostrare il possesso di mezzi di sussistenza sufficienti quale condizione del libero soggiorno (...) sembra indispensabile per evitare correnti migratorie motivate unicamente da considerazioni di ordine economico, perché in particolare i sistemi europei di sicurezza sociale non sono stati armonizzati» (Rapporto Adonnino presentato al Consiglio europeo di Bruxelles del 29-30 marzo 1985, Bollettino CE, Supplemento n. 7, 1985, pag. 9, a pag. 14). Presupponendo la dimostrazione della disponibilità di sufficienti mezzi di sostentamento e di un'assicurazione medica, le direttive di soggiorno — di cui l'ultima è stata adottata alla fine del 1993 — costituiscono un'illustrazione di quella preoccupazione. In questo senso, per esempio, si è espresso R. Adam, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *Riv. dir. int.*, 1992, pag. 622, a pag. 639.

117 — V. il parere del Comitato economico e sociale in merito alla prima proposta (GU C 174 del 17 giugno 1996, pag. 40), la risoluzione legislativa recante il parere del Parlamento europeo sulla prima proposta (GU C 347 del 18 novembre 1996, pag. 58), e il parere del Comitato economico e sociale in merito, tra l'altro, alla proposta (v. nota 68) ed alla seconda proposta (GU C 169 del 16 giugno 1999, pag. 24, citata in nota 94); in quest'ultimo si nota che non è ancora stato raggiunto l'obiettivo di una «completa attuazione del diritto dei cittadini dell'Unione di spostare e di stabilire liberamente la propria residenza in tutto il territorio dell'Unione europea» (punto 2.3.1).

118 — *Report on the Operation of the Treaty on European Union*, del 10 maggio 1995, SEC(95) 731 def. in <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/commissn/reports.html>.

119 — V. parte I, sezione I-A, punti 8-10 (la traduzione è mia).

60. Il Tribunale di primo grado delle Comunità europee<sup>124</sup>, la dottrina prevalente<sup>125</sup>, nonché alcune pronunzie di giu-

dici nazionali<sup>126</sup> inclinano verso una lettura dell'art. 8 A, n. 1, del Trattato CE che non ne trascura l'ultima parte. Tutto ciò non toglie che l'art. 8 A, anche nella formulazione attuale, adempia, a parte la sua evidente rilevanza politica<sup>127</sup>, un'importante funzione tecnico-giuridica. Il n. 2 di questa disposizione è venuto sicuramente a fornire una specifica base giuridica ai futuri progressi dell'azione comunitaria intesa a facilitare la libera circolazione delle persone « non attive », evitando la necessità del ricorso all'art. 235 del Trattato CE (v. nota 113).

124 — Sentenza 16 aprile 1997, causa T-66/95, Kuchlenz-Winter/Commissione (Racc. pag. II-637, punti 44-48).

125 — Salvo voci isolate (v. E.A. Marias, *op. cit.*; F. Menegazzi Munari, *Cittadinanza europea: una promessa da mantenere*, Giappichelli, Torino, 1996, in particolare pag. 177, ove una lettura « non selettiva » della norma viene giustificata sulla base di ragioni umanitarie, considerando « inammissibile l'esclusione dal godimento di tali libertà per gli individui meno abbienti, solo a motivo della loro già precaria condizione esistenziale »), si condivide, in sostanza, la posizione da me espressa [v. P. Alston-J.H.H. Weiler, *An « ever closer Union » in Need of a human Rights Policy: the European Union and human Rights*, Harvard Jean Monnet Working Paper No. 1/99, in <http://www.law.harvard.edu/Programs/JeanMonnet/papers/99/990101.html>, in particolare sezione 14-A-1; R. Bauböck, *Citizenship and national Identities in the European Union*, Harvard Jean Monnet Working Paper No. 4/97, in <http://www.law.harvard.edu/Programs/JeanMonnet/papers/97/97-04-.html>, in particolare sezione 3; P. Dolat, *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne: enjeux et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 1998, pagg. 131-140; Y. Gautier, « Article 8A », in V. Constantinesco-J.P. Jacqué-R. Kovar-D. Simon, *Traité sur l'Union européenne. Commentaire article par article*, Economica, Parigi, 1995, pag. 139, a pag. 140; S. Hall, *Nationality, Migration rights and Citizenship of the Union*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1995, in particolare pagg. 8-13, 117-119, 124-125, 176-181; H.U. Jessurun d'Oliveira, *op. cit.*, pagg. 92-93, 99, 103-106; R. Kovar-D. Simon, *La citoyenneté européenne*, in C.D.E., 1993, pag. 284, in particolare pagg. 295-300; A. Mattera, *op. cit.*, in particolare pagg. 20-21; D. O'Keefe, *Union Citizenship*, in D. O'Keefe-P.M. Twomey, *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Chancery Law, Londra, 1994, pag. 87, alle pagg. 93-94; M. Orlandi, *Cittadinanza europea e libera circolazione delle persone*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1996, pagg. 48-53; J. Shaw, *Citizenship of the Union: towards post-national Membership?*, Harvard Jean Monnet Working Paper No. 6/97, in <http://www.law.harvard.edu/Programs/JeanMonnet/papers/97/97-06-.html>, in particolare sezione IV-D; J. Shaw, *European Citizenship: the IGC and beyond*, EIoP, 1997, n. 3, in <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-003a.htm>, in particolare sezione II; C. Vincenzi, *op. cit.*, pag. 273; J.H.H. Weiler, *The selling of Europe: the Discourse of European Citizenship in the IGC 1996*, Harvard Jean Monnet Working Paper No. 3/96, in <http://www.law.harvard.edu/Programs/JeanMonnet/papers/96/9603.html>, in particolare la sezione intitolata « Citizenship and Authority in the TEU » (dello stesso autore v. anche *Les droits des citoyens européens*, in R.M.U.E., 1996, n. 3, pag. 35, nella cui prima parte sono riprese alcune delle riflessioni presenti nel Paper citato); J. Wouters, *European Citizenship and the Case-Law of the Court of Justice of the European Communities on the free Movement of Persons*, in *European Citizenship*, cit., pag. 25, alle pagg. 47-50; D. Wyatt-A. Arnulf-A. Dashwood, *Wyatt and Dashwood's European Community Law*, Sweet & Maxwell, Londra, 1993, 3a ed., pag. 659].

61. In conclusione, per quanto riguarda l'oggetto del presente procedimento e la situazione giuridica in cui, allo stadio attuale dell'integrazione comunitaria, si trova una cittadina comunitaria migrante quale la signora Michonneau, non sembra ancora possibile affermare che i diritti di soggiorno « comunitari » dei cittadini del-

126 — V. High Court di Leicester (Regno Unito), sentenza 20 marzo 1995, *Vitale I*, in C.M.L.Reports, 1995, vol. 3, pag. 605; Court of Appeal del Regno Unito, sentenza del 17 agosto 1995, causa n. FC3 95/6339/D, *Phull*, inedita (ma citata adesivamente dalla stessa Court of Appeal in *Vitale II*, v. *infra*, ove viene considerato significativo il fatto che la House of Lords ha negato l'autorizzazione ad impugnarla — leave to appeal — senza neppure effettuare un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE; insieme a *Vitale* e *Vitale II*, *Phull* è anche commentata da D. O'Keefe-M. Horspool, *European Citizenship and the free movement of persons*, in *The Irish Jurist*, vol. XXXI, Sweet & Maxwell, 1996, pag. 145); Court of Appeal del Regno Unito, sentenza 19 gennaio 1996, *Vitale II*, in C.M.L.Reports, 1996, vol. 2, pag. 587.

127 — In *Martínez Sala* ho osservato che « la novità [dell'art. 8 A] non sta, a ben guardare, nell'aver consacrato direttamente nel trattato la libera circolazione delle persone. Tale libertà era riconosciuta (...) in altra fonte primaria, l'Atto unico, dalla disposizione che definisce il mercato interno come spazio senza frontiere. (...) La cittadinanza dell'Unione viene, per il *fiat* della norma primaria, conferita direttamente all'individuo, ormai formalmente riconosciuto come soggetto di diritto (...) » (paragrafo 18).

l'Unione residenti in uno Stato membro diverso da quello di origine siano ormai analoghi a quelli riconosciuti dagli Stati membri ai propri cittadini, o, nella specie, dal Regno Unito alle persone « stabilite » nel territorio nazionale <sup>128</sup>.

4) Comparazione delle condizioni di ammissione nel Regno Unito presupposte dagli artt. 255 e 287 delle Immigration Rules

62. Al fine di dimostrare la differenza tra le fattispecie oggetto degli artt. 255 e 287 delle Immigration Rules, il Regno Unito ha altresì richiamato, come avvertivo, disposizioni procedurali. Da una parte, il coniuge di un lavoratore migrante comunitario ha un vero e proprio diritto di ingresso e di soggiorno nello Stato membro in cui quest'ultimo esercita la sua attività di lavoratore. Al fine di fruire della libertà di circolazione il titolare di tale diritto deve soltanto, al momento dell'ingresso, presen-

tare una carta d'identità o un passaporto validi <sup>129</sup>, e, quanto al soggiorno, ottenere una carta di soggiorno dietro semplice presentazione dei documenti prescritti dall'art. 4, n. 3, della direttiva (v. nota 3). Queste formalità sono state ridotte al minimo per sopprimere le restrizioni al trasferimento ed al soggiorno dei lavoratori migranti e delle loro famiglie (v. art. 1 della direttiva) e sono dirette a garantire un'ammissione pressoché immediata. Una volta che dette formalità siano state espletate, l'art. 255 delle Immigration Rules impone soltanto, come condizione per l'ottenimento del diritto di soggiorno a tempo indeterminato, una residenza nel territorio nazionale protrattasi per quattro anni. Per converso, occorre che il richiedente ai sensi dell'art. 287 delle Immigration Rules sia stato « ammesso » nel territorio del Regno Unito nel rispetto di quanto previsto dall'art. 281 delle Immigration Rules (v. paragrafo 9). Ai sensi quest'ultima disposizione, lo ricordo, il coniuge di una persona presente e stabilita nel Regno Unito che intenda ivi « stabilirsi » non ha un diritto di ingresso. Egli deve ottenere, a tal fine, un'apposita autorizzazione, previa l'osservanza di certe condizioni dirette, in particolare, ad assicurare che il matrimonio sia genuino e non sia stato contratto al solo scopo di ottenere lo « stabilimento » nel Regno Unito. L'amministrazione britannica verifica se quelle condizioni sono adempiute *prima* che il richiedente possa essere ammesso nel Regno Unito <sup>130</sup>, e non, nel giro di qualche istante, al momento del suo

128 — Già in *Martínez Sala* avevo espresso il parere per cui, dopo l'entrata in vigore dell'art. 8 A del Trattato CE, la direttiva 90/364 (una delle direttive di soggiorno) « continua a regolare le condizioni per fruire della libertà che il trattato [UE] ha stabilito » (paragrafo 18; in questo senso, v. anche il successivo 19).

129 — Art. 3, n. 1, della direttiva (v. paragrafo 2). Per i familiari extracomunitari gli Stati membri devono mettere in atto ogni agevolazione per l'ottenimento dei visti ad essi necessari (art. 3, n. 2, della direttiva).

130 — V. *Boukssid*, in particolare pag. 281.

ingresso nello Stato membro, come è il caso di coloro che si valgono della libertà di circolazione garantita dall'art. 48 del Trattato CE, e dei loro familiari<sup>131</sup>. In considerazione della natura delle condizioni previste dall'art. 281 delle Immigration Rules, quella verifica può durare anche diversi mesi<sup>132</sup>. Il che è stato riconosciuto dallo stesso Kaba<sup>133</sup>.

63. Nella specie, il Kaba ha fatto richiesta di un'autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato ai sensi dell'art. 287 delle Immigration Rules, senza tuttavia essersi preventivamente sottoposto alle verifiche di cui all'art. 281. In effetti, poiché in origine il signor Kaba ha ottenuto un permesso di soggiorno in qualità di coniuge di lavoratrice migrante comunitaria, l'amministrazione britannica non ha mai avuto la possibilità di ottenere conferma che, tra l'altro, il matrimonio da esso contratto con la signora Michonneau non fosse stato dettato dal precipuo scopo di ottenere lo « stabilimento » nel Regno Unito<sup>134</sup>.

131 — Circa le condizioni da soddisfare per l'ingresso ed il soggiorno nello Stato ospitante, ricordo che la Michonneau, ammessa nel Regno Unito come *lavoratrice migrante* (v. paragrafo 15), non ha dovuto dimostrare di disporre di sufficienti risorse economiche e di un'assicurazione malattia — in ottemperanza a quanto previsto dalla direttiva 90/364 (v. paragrafo 24) e dall'art. 6, n. 2, lett. (f), dell'EEA Order, contenente la definizione di persona « autosufficiente » (v. nota 46) —, condizioni non del tutto dissimili (quantomeno dal punto di vista della *ratio* che le ha ispirate) da quelle fissate all'art. 281, punti (v) e (vi) (v. paragrafo 9).

132 — Secondo la giurisprudenza britannica espressamente richiamata dal giudice di rinvio, le condizioni previste dall'art. 281 delle Immigration Rules non sono assimilabili a quelle previste per l'ingresso nel Regno Unito da parte di cittadini comunitari che esercitano diritti conferiti loro dal Trattato (v., in particolare, *Boukssid*; v., tuttavia, quanto osservato alla nota precedente, *in fine*).

133 — Il signor Kaba ha osservato che la procedura intesa a verificare il soddisfacimento delle condizioni poste dall'art. 281 delle Immigration Rules è talmente lunga e, apparentemente, laboriosa, che, a volte, i cittadini non britannici che intendono raggiungere il coniuge, cittadino britannico residente nel Regno Unito, preferiscono talvolta valersi dei *diritti* loro conferiti dal Trattato (grazie ai quali l'ingresso è immediato) nelle ipotesi in cui il cittadino britannico può fruire della libertà di circolazione riconosciutagli dalla giurisprudenza *Singh*, cui si è aggiunta ora quella nel caso *Wijsenbeek* (v. nota 36). I fatti oggetto del giudizio nel caso *Boukssid* lo confermano. La signorina Boukssid, studentessa, di nazionalità marocchina residente nel Regno Unito con un'autorizzazione di soggiorno scaduta, nel novembre 1993 ha sposato il signor Stollery, cittadino britannico. Nel settembre 1994 i due coniugi si sono trasferiti nei Paesi Bassi dove il marito aveva trovato impiego come lavoratore subordinato. Successivamente, la signora Boukssid ha presentato domanda di stabilimento nel Regno Unito presso il consolato britannico di Amsterdam, i cui funzionari le hanno spiegato che, se avesse insistito per l'ottenimento di un'autorizzazione di ingresso ai sensi delle leggi britanniche sull'immigrazione, avrebbe dovuto trascorrere un periodo di tempo fuori dal Regno Unito, separata dal marito (nel frattempo, evidentemente, rientrato in patria), mentre l'amministrazione procedeva alle rituali verifiche. Se, al contrario, le è stato precisato, si fosse valsa dei diritti che le spettavano in forza dell'ordinamento comunitario, essa avrebbe potuto fare ingresso nel Regno Unito senza alcun ritardo. La signora Boukssid ha scelto di fare domanda come « familiare, cittadino di paese terzo, a carico di un cittadino comunitario » (*loc. cit.*, pag. 277).

64. In conclusione, non ritengo discriminatoria sulla base della nazionalità la disparità di trattamento rispettivamente riservata al coniuge di un lavoratore migrante comunitario ed al coniuge di una persona « stabilita » nel Regno Unito ai sensi delle leggi britanniche sull'immigrazione.

134 — Anche se la cosa non può avere alcun rilievo ai fini dell'analisi giuridica delle disposizioni oggetto delle domande pregiudiziali, noto che, successivamente alla presentazione della domanda volta ad ottenere un diritto di soggiorno a tempo indeterminato, il signor Kaba e la signora Michonneau hanno divorziato.

## VI — Conclusioni

65. Di conseguenza, le domande pregiudiziali sollevate dall'Immigration Adjudicator dovrebbero, a mio avviso, essere risolte come segue:

- «1) Un diritto di soggiorno a tempo indeterminato, quale quello previsto dagli artt. 255 e 287 delle Immigration Rules del Regno Unito, costituisce un “vantaggio sociale” ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.
  
- 2) Il divieto di discriminazione sulla base della cittadinanza ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, non è offeso da disposizioni del diritto nazionale, come quelle degli artt. 255 e 287 delle Immigration Rules del Regno Unito, le quali, per poter ottenere un vantaggio sociale quale un diritto di soggiorno a tempo indeterminato, prevedono un requisito che consiste nel completamento di un periodo di residenza nel territorio dello Stato membro interessato di diversa durata a seconda che il richiedente sia il coniuge di un lavoratore migrante comunitario oppure di una persona “presente e stabilita” nello Stato ospite».