

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

21 luglio 2011 *

Nel procedimento C-325/09,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dalla Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Regno Unito), con decisione 4 agosto 2009, pervenuta in cancelleria il 12 agosto 2009, nella causa

Secretary of State for Work and Pensions

contro

Maria Dias,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts, presidente di sezione, dal sig. D. Šváby, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta (relatore), dai sigg. G. Arestis e J. Malenovský, giudici,

* Lingua processuale: l'inglese.

avvocato generale: sig.ra V. Trstenjak
cancelliere: sig.ra C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 16 dicembre 2010,

considerate le osservazioni presentate:

- per la sig.ra Dias, dal sig. A. Berry, barrister, su incarico del sig. J. Borrero, solicitor;
- per il governo del Regno Unito, dal sig. S. Ossowski, in qualità di agente, assistito dalla sig.ra K. Smith, barrister;
- per il governo danese, dalla sig.ra B. Weis Fogh, in qualità di agente;
- per il governo portoghese, dal sig. L. Fernandes, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, dalla sig.ra D. Maidani e dal sig. M. Wilderspin, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 febbraio 2011,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 16 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158, pag. 77, e rettifiche GU L 229, pag. 35, e GU 2005, L 197, pag. 34), nella parte riguardante i soggiorni effettuati anteriormente alla data di trasposizione della direttiva medesima, nonché sull'interpretazione 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 (GU L 257, pag. 13), per quanto attiene ai permessi di soggiorno rilasciati in base a quest'ultima direttiva.
- ² Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il Secretary of State for Work and Pensions (Ministero del Lavoro e delle Pensioni) e la sig.ra Dias in merito al riconoscimento alla medesima del diritto ad un assegno integrativo del reddito («income support»).

Contesto normativo

La normativa dell'Unione

La direttiva 68/360

3 A termini dell'art. 4 della direttiva 68/360:

«1. Gli Stati membri riconoscono il diritto di soggiorno sul loro territorio [ai cittadini degli Stati medesimi e ai loro familiari cui si applica il regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2)], che siano in grado di esibire i documenti indicati al paragrafo 3.

2. Il diritto di soggiorno viene comprovato con il rilascio di un documento denominato "carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE". Tale documento deve contenere la menzione che esso è stato rilasciato in conformità del regolamento (CEE) n. 1612/68 e delle disposizioni adottate dagli Stati membri in applicazione della presente direttiva. Il testo di questa menzione figura in allegato alla presente direttiva.

3. Per 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;

(...)).

4 Il successivo art. 6 disponeva quanto segue:

«1. La carta di soggiorno:

- a) deve essere valida per tutto il territorio dello Stato membro che l'ha rilasciata;
- b) deve avere una validità di almeno cinque anni a decorrere dalla data del rilascio ed essere automaticamente rinnovabile.

2. Le interruzioni del soggiorno che non superino sei mesi consecutivi e le assenze motivate dall'assolvimento di obblighi militari non infirmano la validità della carta di soggiorno.

3. Quando il lavoratore occupa un impiego di durata superiore a tre mesi ed inferiore ad un anno al servizio di un datore di lavoro dello Stato ospitante o per conto di un prestatore di servizi, lo Stato membro ospitante gli rilascia un permesso temporaneo di soggiorno, la cui validità può essere limitata alla durata prevista dell'impiego.

Fatte salve le disposizioni dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera c), un permesso temporaneo di soggiorno è rilasciato anche al lavoratore stagionale occupato per una durata superiore a 3 mesi. La durata dell'impiego deve essere indicata nei documenti di cui all'articolo 4, paragrafo 3, lettera b)».

5 Ai sensi del successivo art. 7:

«1. La carta di soggiorno in corso di validità non può essere ritirata al lavoratore per il solo fatto che non è più occupato quando lo stato di disoccupazione dipende da una incapacità temporanea di lavoro dovuta a malattia o ad infortunio, oppure quando trattasi di disoccupazione involontaria debitamente constatata dall'ufficio del lavoro competente.

2. In occasione del primo rinnovo, la validità della carta di soggiorno può essere limitata, purché sia valida comunque per un periodo non inferiore a dodici mesi, qualora il lavoratore si trovi in una situazione di disoccupazione involontaria nello Stato ospitante da più di 12 mesi consecutivi».

- 6 L'allegato della direttiva 68/360, rubricato «Testo della menzione di cui all'art. 4, paragrafo 2», disponeva quanto segue:

«La presente carta di soggiorno è rilasciata in applicazione del regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio delle Comunità europee del 15 ottobre 1968 e delle disposizioni prese in esecuzione della direttiva del Consiglio del 15 ottobre 1968.

Conformemente al disposto del regolamento di cui sopra, il titolare di questa carta ha il diritto di accedere alle stesse condizioni dei lavoratori (...) alle attività salariali, nonché di esercitarle nel territorio (...)».

La direttiva 90/364/CEE

- 7 L'art. 1, n. 1, primo comma, della direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/364/CEE, relativa al diritto di soggiorno (GU L 180, pag. 26), così disponeva:

«Gli Stati membri accordano il diritto di soggiorno ai cittadini degli Stati membri che non beneficiano di questo diritto in virtù di altre disposizioni del diritto comunitario nonché ai loro familiari quali sono definiti nel paragrafo 2, a condizione che essi dispongano per sé e per i propri familiari di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di risorse sufficienti per evitare che essi diventino durante il soggiorno un onere per l'assistenza sociale dello Stato membro ospitante».

8 Ai sensi dell'art. 2, nn. 1 e 2, della direttiva medesima:

«1. Il diritto di soggiorno è constatato mediante il rilascio di un documento denominato "carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE", la cui validità può essere limitata a cinque anni e che è rinnovabile. Tuttavia gli Stati membri, allorché lo ritengano necessario, possono esigere che la validità della carta sia riconfermata al termine dei primi due anni del soggiorno. Al familiare che non abbia la cittadinanza di uno Stato membro, viene rilasciato un documento di soggiorno avente la medesima validità di quello rilasciato al cittadino da cui dipende.

Per il rilascio della carta di soggiorno o del documento di soggiorno, lo Stato membro può soltanto esigere dal richiedente di presentare una carta di identità o un passaporto in corso di validità e di fornire la prova che egli soddisfa alle condizioni previste dall'articolo 1.

2. Gli articoli 2 e 3, l'articolo 6, paragrafo 1, lettera a) e paragrafo 2, nonché l'articolo 9 della direttiva 68/360/CEE sono applicabili, per analogia, ai beneficiari della presente direttiva.

(...).

Gli Stati membri possono derogare alle disposizioni della presente direttiva solo per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica. (...).

9 Il successivo art. 3 così recitava:

1. «Il diritto di soggiorno sussiste finché i beneficiari di tale diritto soddisfano le condizioni di cui all'articolo 1».

La direttiva 2004/38

10 A termini del diciassettesimo «considerando» della direttiva 2004/38:

«Un diritto di un soggiorno permanente per i cittadini dell'Unione che hanno scelto di trasferirsi a tempo indeterminato nello Stato membro ospitante rafforzerebbe il senso di appartenenza alla cittadinanza dell'Unione e costituisce un essenziale elemento di promozione della coesione sociale, che è uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione. Occorre quindi istituire un diritto di soggiorno permanente per tutti i cittadini dell'Unione ed i loro familiari che abbiano soggiornato nello Stato membro ospitante per un periodo ininterrotto di cinque anni conformemente alle condizioni previste dalla presente direttiva e senza diventare oggetto di una misura di allontanamento».

11 Il capo III di tale direttiva, rubricato «Diritto di soggiorno», contiene gli artt. 6-15.

12 Detto art. 6, rubricato «Diritto di soggiorno sino a tre mesi», così recita:

«1. I cittadini dell'Unione hanno il diritto di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità, salvo il possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità.

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

13 A termini del successivo art. 7, rubricato «Diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi»:

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

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

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

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

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

3. Ai sensi del paragrafo 1, lettera a), il cittadino dell'Unione che abbia cessato di essere un lavoratore subordinato o autonomo conserva la qualità di lavoratore subordinato o autonomo nei seguenti casi:

- a) l'interessato è temporaneamente inabile al lavoro a seguito di una malattia o di un infortunio;
- b) l'interessato, trovandosi in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata dopo aver esercitato un'attività per oltre un anno, si è registrato presso l'ufficio di collocamento competente al fine di trovare un lavoro;
- c) l'interessato, trovandosi in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata al termine di un contratto di lavoro di durata determinata inferiore ad un anno o venutosi a trovare in tale stato durante i primi dodici mesi, si è registrato presso l'ufficio di collocamento competente al fine di trovare un lavoro. In tal caso, l'interessato conserva la qualità di lavoratore subordinato per un periodo che non può essere inferiore a sei mesi;

d) l'interessato segue un corso di formazione professionale. Salvo il caso di disoccupazione involontaria, la conservazione della qualità di lavoratore subordinato presuppone che esista un collegamento tra l'attività professionale precedentemente svolta e il corso di formazione seguito.

4. In deroga al paragrafo 1, lettera d), e al paragrafo 2, soltanto il coniuge, il partner che abbia contratto un'unione registrata prevista all'articolo 2, punto 2, lettera b), e i figli a carico godono del diritto di soggiorno in qualità di familiari di un cittadino dell'Unione che soddisfa le condizioni di cui al paragrafo 1, lettera c). L'articolo 3, paragrafo 2, si applica ai suoi ascendenti diretti e a quelli del coniuge o partner registrato».

¹⁴ Collocato nel capo IV della direttiva 2004/38, rubricato «Diritto di soggiorno permanente», l'art. 16 della direttiva medesima, intitolato «Norma generale per i cittadini dell'Unione e i loro familiari», così recita:

«1. Il cittadino dell'Unione che abbia soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nello Stato membro ospitante ha diritto al soggiorno permanente in detto Stato. Tale diritto non è subordinato alle condizioni di cui al capo III.

2. Le disposizioni del paragrafo 1 si applicano anche ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che abbiano soggiornato legalmente in via continuativa per cinque anni assieme al cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante.

3. La continuità della residenza non è pregiudicata da assenze temporanee che non superino complessivamente sei mesi all'anno né da assenze di durata superiore per l'assolvimento degli obblighi militari né da un'assenza di dodici mesi consecutivi al

massimo dovuta a motivi rilevanti, quali gravidanza e maternità, malattia grave, studi o formazione professionale o il distacco per motivi di lavoro in un altro Stato membro o in un paese terzo.

4. Una volta acquisito, il diritto di soggiorno permanente si perde soltanto a seguito di assenze dallo Stato membro ospitante di durata superiore a due anni consecutivi».

¹⁵ L'art. 38 della direttiva 2004/38 così dispone:

«1. Gli articoli 10 e 11 del regolamento (CEE) n. 1612/68 sono abrogati con effetto al 30 aprile 2006.

2. Le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE sono abrogate con effetto al 30 aprile 2006.

3. I riferimenti fatti agli articoli e alle direttive abrogati si intendono fatti alla presente direttiva».

¹⁶ Come risulta dall'art. 40, n. 1, primo comma, della direttiva 2004/38, gli Stati membri erano tenuti ad adottare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva stessa entro il 30 aprile 2006.

La normativa nazionale

- 17 La legge del 1992 sui contributi previdenziali e sulle indennità (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) e il regolamento (generale) del 1987 sull'indennità integrativa del reddito [Income Support (General) Regulations 1987] costituiscono la normativa applicabile all'indennità integrativa del reddito.
- 18 L'indennità integrativa del reddito costituisce un sussidio concesso a vari gruppi di persone in funzione delle rispettive risorse. La concessione di tale prestazione è soggetta, inter alia, alla condizione che il reddito della persona interessata non superi «l'importo prescritto», il quale può essere uguale a zero, il che presuppone, in pratica, che in tal caso, non viene concesso alcun sussidio.
- 19 L'importo prescritto per una «persona proveniente dall'estero» è pari a zero, in quanto tale persona è definita quale «richiedente che non risied[e] abitualmente nel Regno Unito, nelle Isole del Canale, nell'Isola di Man o nella Repubblica d'Irlanda». Per poter essere considerata abitualmente residente nel Regno Unito, nelle isole del Canale, nell'Isola di Man o nella Repubblica d'Irlanda, la persona richiedente l'indennità integrativa del reddito deve essere titolare di un «diritto di soggiorno».
- 20 Il «diritto di soggiorno» che consente di godere dell'indennità integrativa del reddito non è espressamente definito. Dal maggio del 2004 la normativa nazionale ha cercato di limitare la corresponsione di tale prestazione al fine di evitare che talune persone divengano un onere irragionevole per il sistema di previdenza sociale.

- 21 In tal senso, per quanto attiene ai cittadini dell'Unione europea, taluni diritti di soggiorno, come quello riconosciuto dall'art. 6 della direttiva 2004/38, sono esclusi e non consentono quindi di ottenere l'indennità de qua. Per contro, con riguardo ad altre categorie di persone, i lavoratori dipendenti o autonomi ai sensi della direttiva medesima, — ivi compresi coloro che conservano tale status ai sensi dell'art. 7, n. 3, di quest'ultima — nonché i loro familiari ai sensi della direttiva stessa, non sono considerati come «persone provenienti dall'estero» ai fini del beneficio dell'indennità integrativa del reddito e possono, quindi, ottenerne l'erogazione.
- 22 È pacifico, in linea generale, che il diritto di soggiorno permanente previsto dall'art. 16 della direttiva 2004/38 costituisce un diritto di soggiorno che consente di beneficiare dell'indennità integrativa del reddito.

La causa principale e le questioni pregiudiziali

- 23 La sig.ra Dias è una cittadina portoghese che è giunta nel Regno Unito nel gennaio del 1998. Secondo il giudice del rinvio, il soggiorno dell'interessata si articola sui seguenti cinque periodi (in prosieguo, rispettivamente, i «primi cinque periodi»):

— dal gennaio 1998 all'estate 2002: occupata;

— dall'estate del 2002 al 17 aprile 2003: in congedo di maternità;

— dal 18 aprile 2003 al 25 aprile 2004: disoccupata;

— dal 26 aprile 2004 al 23 marzo 2007: occupata, e

— dal 24 marzo 2007: disoccupata.

²⁴ In data 13 maggio 2000, il Home Office rilasciava alla sig.ra Dias un permesso di soggiorno corrispondente al diritto di soggiorno previsto dall'art. 4 della direttiva 68/360. Tale permesso conteneva le indicazioni elencate nell'allegato di tale direttiva. Veniva inoltre indicato il periodo di validità intercorrente dal 13 maggio 2000 al 13 maggio 2005 con la precisazione che «la validità del presente permesso costituisce la data limite del suo soggiorno nel Regno Unito. Tale data limite si applica, se non sostituita, agli altri permessi di ingresso successivi da Lei eventualmente ottenuti successivamente ad un'assenza dal Regno Unito entro il periodo di validità del presente permesso».

²⁵ Alla fine del marzo del 2007 la sig.ra Dias chiedeva di poter beneficiare dell'indennità integrativa del reddito.

²⁶ A parere del Social Security Commissioner (Commissario per la previdenza sociale; in prosieguo: il «Commissioner»), la sig.ra Dias non possedeva più, a tale data, lo status di lavoratore ai sensi della direttiva 2004/38, ragion per cui non poteva ottenere la corresponsione dell'indennità integrativa del reddito in quanto titolare di un permesso di soggiorno permanente ex art. 16 della direttiva medesima. A tal riguardo, il Commissioner sosteneva che detto diritto di soggiorno poteva essere fatto valere solo successivamente alla data di trasposizione della direttiva 2004/38 nel Regno Unito, vale a dire a decorrere dal 30 aprile 2006.

- 27 Considerato che, a parere del Commissioner, la sig.ra Dias, nel terzo periodo del proprio soggiorno nel Regno Unito, non era più un lavoratore ai sensi del diritto dell'Unione, questi riteneva che essa non potesse aggiungere tale periodo, ai fini del diritto di soggiorno permanente, né ai primi due periodi di soggiorno né al quarto periodo.
- 28 Tuttavia, il Commissioner riteneva che il soggiorno nel Regno Unito della sig.ra Dias nel terzo periodo potesse essere considerato quale valido soggiorno ai fini del diritto di soggiorno permanente, vuoi in considerazione del permesso di soggiorno rilasciate, vuoi in base all'art. 18 CE.
- 29 Conseguentemente, il Commissioner concedeva alla sig.ra Dias l'indennità integrativa del reddito.
- 30 La decisione del Commissioner è stata impugnata dal Secretary of State for Work and Pensions dinanzi al giudice del rinvio.
- 31 A parere di detto giudice, la decisione del Commissioner si fonda sulla premessa secondo cui il diritto di soggiorno permanente previsto dall'art. 16 della direttiva 2004/38 non può tener conto dei periodi di soggiorno conclusi anteriormente al 30 aprile 2006, data di trasposizione di detta direttiva nel Regno Unito. Il giudice del rinvio ritiene, invece, che tali periodi possano essere presi in considerazione ai fini della determinazione di tale diritto di soggiorno. Tuttavia, atteso che tale questione costituiva oggetto della domanda di pronuncia pregiudiziale dal medesimo proposta nel procedimento da cui è scaturita la sentenza 7 ottobre 2010, causa C-162/09, Lassal (Racc. pag. I-9217), non ha ritenuto necessario deferire nuovamente la stessa questione alla Corte.

32 Muovendo dall'assunto accolto dal Commissioner, il giudice del rinvio ritiene, al pari del Commissioner medesimo, che la sig.ra Dias non potesse essere considerata quale lavoratore ai sensi del diritto dell'Unione nel suo terzo periodo di soggiorno nel Regno Unito. Per contro, detto giudice ritiene che, durante tale periodo, l'interessata non potesse far valere un diritto di soggiorno ai sensi dell'art. 16 della direttiva 2004/38 unicamente in base al permesso di soggiorno rilasciato. Infine, a parere del giudice medesimo, il soggiorno della sig.ra Dias durante tale periodo avrebbe potuto essere considerato quale valido soggiorno ai fini della determinazione del diritto di soggiorno permanente, in virtù del solo art. 18 CE, nel caso in cui dovesse essere accertato che l'art. 16 della direttiva 2004/38 contiene una lacuna nella parte riguardante i soggiorni compiuti anteriormente alla data di trasposizione della direttiva medesima nell'ordinamento giuridico degli Stati membri.

33 Ciò premesso, la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Nel caso in cui una cittadina comunitaria presente in uno Stato membro di cui non abbia la cittadinanza sia stata, prima della trasposizione della direttiva 2004/38/CE (...), titolare di un permesso di soggiorno rilasciato validamente ai sensi dell'art. 4, n. 2, della direttiva 68/360/CEE (...), ma sia stata disoccupata volontariamente per un certo tempo in corso di validità del permesso, non sia stata economicamente autosufficiente e non soddisfacesse i requisiti per il rilascio di un siffatto permesso, se tale persona abbia continuato ad essere per tale periodo, per il solo fatto di possedere il suddetto permesso, una persona che ha "soggiornato legalmente" nello Stato membro ospitante ai fini del successivo ottenimento di un diritto di soggiorno permanente ai sensi dell'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38.

2) Se, qualora un soggiorno di cinque anni in via continuativa in qualità di lavoratore prima del 30 aprile 2006 [sul territorio dello Stato membro ospitante] non valga ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38(...), tale soggiorno in via continuativa in qualità di

lavoratore determini un diritto di soggiorno permanente direttamente ai sensi dell'art. 18, n. 1, [CE] sulla base dell'esistenza di una lacuna nella direttiva».

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari in merito alla rilevanza della sentenza Lassal nella causa principale.

³⁴ Come già rilevato supra al punto 31, le questioni sottoposte dal giudice del rinvio muovono dall'assunto del Commissioner secondo cui i periodi di soggiorno della sig.ra Dias nel Regno Unito conclusi anteriormente alla data di trasposizione, nel detto Stato membro, della direttiva 2004/38, vale a dire il 30 aprile 2006, non possono essere presi in considerazione ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente ex art. 16 della direttiva stessa. Il giudice a quo ritiene tale assunto erraneo, ma non ha tuttavia considerato necessario deferire una nuova questione alla Corte in proposito, atteso che tale questione costituiva già oggetto della domanda di pronuncia pregiudiziale dal medesimo proposta nella causa da cui è scaturita la menzionata sentenza Lassal.

³⁵ Orbene, nella detta sentenza Lassal, la Corte ha affermato, da un lato, che i periodi di soggiorno ininterrotti di cinque anni, compiuti anteriormente alla data di trasposizione della direttiva 2004/38, vale a dire il 30 aprile 2006, sulla base di strumenti del diritto dell'Unione anteriori a tale data, devono essere presi in considerazione ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente ex art. 16, n. 1, della direttiva medesima e, dall'altro, che assenze dallo Stato membro ospitante, inferiori a due anni consecutivi, intervenute anteriormente al 30 aprile 2006 e successivamente ad

un soggiorno legale ininterrotto di cinque anni compiuto prima di tale data, non sono idonee a pregiudicare l'acquisizione del diritto permanente ai sensi del menzionato art. 16, n. 1.

- 36 Ne consegue che l'assunto sul quale sono state fondate le questioni pregiudiziali è, come correttamente rilevato dal giudice del rinvio, erroneo e che dette questioni devono essere interpretate alla luce della citata sentenza Lassal.
- 37 A tal riguardo, come emerge dal punto 23 supra, va osservato, da un lato, che la sig.ra Dias ha soggiornato nel Regno Unito in quanto lavoratrice, in base a strumenti del diritto dell'Unione all'epoca vigenti, dal mese di gennaio 1998 al 17 aprile 2003 (primo e secondo periodo di soggiorno).
- 38 Conseguentemente, si deve rilevare che la sig.ra Dias ha compiuto un periodo di soggiorno ininterrotto di cinque anni nel Regno Unito anteriormente alla data di trasposizione, nel detto Stato membro, della direttiva 2004/38, vale a dire il 30 aprile 2006, conformemente agli strumenti del diritto dell'Unione vigenti anteriormente a tale data, e che tale periodo deve essere preso in considerazione ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente ex art. 16, n. 1, della direttiva medesima.
- 39 Dall'altro, nel corso del terzo periodo di soggiorno nel Regno Unito, vale a dire nel periodo intercorrente dal 18 aprile 2003 al 25 aprile 2004, la sig.ra Dias era in disoccupazione volontaria e non possedeva, quindi, lo status di lavoratore ai sensi degli strumenti del diritto dell'Unione all'epoca vigenti. Per contro, essa ha posseduto tale status nel quarto periodo di soggiorno, vale a dire quello intercorrente dal 26 aprile 2004 al 23 marzo 2007. Inoltre, durante il terzo periodo, la sig.ra Dias ha continuato ad essere titolare di un permesso di soggiorno validamente rilasciato il 13 maggio 2000 nella sua qualità di lavoratrice, ai sensi della direttiva 68/360, e ciò ancorché essa

non soddisfacesse, né in base al diritto dell'Unione né in base al diritto nazionale, i requisiti necessari per poter beneficiare di un diritto di soggiorno.

40 Considerato che il diritto di soggiorno permanente previsto dall'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38 può essere acquisito solamente a decorrere dal 30 aprile 2006 (sentenza Lassal, cit., punto 38), sorge quindi la questione della rilevanza, ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente, ai sensi di tale disposizione, di un periodo di soggiorno come quello compiuto dal 18 aprile 2003 al 25 aprile 2004, vale a dire il terzo periodo di soggiorno della sig.ra Dias nel Regno Unito.

41 Pertanto, alla luce della menzionata sentenza Lassal, occorre riformulare le questioni sottoposte dal giudice del rinvio, nel senso che questi chiede, in sostanza, se i periodi di soggiorno di un cittadino dell'Unione in uno Stato membro ospitante effettuati unicamente sulla base di un permesso di soggiorno validamente rilasciato in virtù della direttiva 68/360 e senza che siano soddisfatti i requisiti per poter beneficiare di un qualsivoglia diritto di soggiorno, effettuati anteriormente al 30 aprile 2006 e successivamente ad un periodo di soggiorno legale ininterrotto di cinque anni compiuto anteriormente a tale data, siano idonei ad incidere sull'acquisizione del diritto di soggiorno permanente ex art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38.

Sulle questioni pregiudiziali, come riformulate dalla Corte alla luce della sentenza Lassal

42 Per rispondere alle questioni sottoposte dal giudice del rinvio, come riformulate dalla Corte, occorre esaminare, in primo luogo, la questione se i periodi di soggiorno di un cittadino dell'Unione in uno Stato membro ospitante compiuti unicamente sulla base di un permesso di soggiorno validamente rilasciato in virtù della direttiva 68/360

sebbene il titolare di tale permesso non soddisfacesse i requisiti per poter beneficiare di un qualsivoglia diritto di soggiorno possano essere considerati regolarmente compiuti ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente previsto dall'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38.

- 43 A tal riguardo, si deve rammentare che la Corte ha già avuto modo di affermare che i periodi di soggiorno ininterrotti di cinque anni, conclusi prima della data di trasposizione della direttiva 2004/38, conformemente a strumenti del diritto dell'Unione antecedenti a tale data, devono essere presi in considerazione ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16, n. 1, di detta direttiva (v. sentenza *Lassal*, cit., punti 40 e 59).
- 44 Atteso che il terzo periodo di soggiorno della sig.ra Dias nel Regno Unito è fondato unicamente sul solo possesso di un permesso di soggiorno rilasciato in base alla direttiva 68/360, la presente controversia implica, quindi, l'esame della questione se tali permessi di soggiorno presentino carattere dichiarativo o costitutivo.
- 45 A tal riguardo, la sig.ra Dias sostiene che un permesso di soggiorno rilasciato dal governo dello Stato membro ospitante e non revocato dal medesimo, quando la revoca ben era possibile, attribuirebbe un diritto di soggiorno all'interessata per tutto il periodo di validità del permesso medesimo. A suo parere, considerato che la direttiva 68/360 non conteneva alcuna disposizione equivalente all'art. 3 della direttiva 90/364, il diritto di soggiorno riconosciuto in applicazione della direttiva 68/360 ed attestato dal rilascio di un permesso di soggiorno continuerebbe a sussistere sino alla scadenza ovvero alla revoca del permesso medesimo, a prescindere dal fatto che il suo titolare non sia più in possesso dei requisiti necessari ai fini del soggiorno.

- 46 Per contro, i governi del regno Unito e danese nonché la Commissione europea ritengono che il permesso di soggiorno rilasciato in base alla direttiva 68/360 possedesse valore puramente dichiarativo e non fosse costitutivo di alcun diritto di soggiorno.
- 47 La tesi sostenuta dalla sig.ra Dias non può trovare accoglimento.
- 48 Infatti, come la Corte ha più volte avuto modo di affermare, il diritto dei cittadini di uno Stato membro di entrare nel territorio di un altro Stato membro e di soggiornarvi, per gli scopi voluti dal Trattato CE, è un diritto attribuito direttamente da quest'ultimo o, a seconda dei casi, dalle disposizioni adottate per l'attuazione del Trattato medesimo. Il rilascio di un titolo di soggiorno ad un cittadino di uno Stato membro dev'essere considerato non come un atto costitutivo di diritti, ma come un atto destinato a constatare, da parte di uno Stato membro, la posizione individuale del cittadino di un altro Stato membro alla luce delle norme del diritto dell'Unione (v. sentenza 23 marzo 2006, causa C-408/03, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-2647, punti 62 e 63, nonché giurisprudenza ivi citata).
- 49 Tale carattere dichiarativo e non costitutivo è stato riconosciuto dalla Corte, con riguardo ai titoli di soggiorno, a prescindere dal fatto che il titolo sia stato rilasciato sulla base delle disposizioni della direttiva 68/360 o di quelle della direttiva 90/364 (v., in tal senso, sentenza Commissione/Belgio, cit., punto 65).
- 50 Ne consegue che le differenze tra le disposizioni delle direttive 90/364 e 68/360 non possono giustificare la tesi secondo cui, contrariamente al principio rammentato supra al punto 48, i permessi di soggiorno rilasciati sulla base di quest'ultima direttiva sarebbero di natura costitutiva di diritti a favore dei titolari dei permessi stessi.

- 51 Si deve peraltro rilevare che l'art. 3 della direttiva 90/364 faceva riferimento non al permesso rilasciato a fini dichiarativi del diritto di soggiorno, bensì al diritto di soggiorno in quanto tale, nonché ai requisiti previsti ai fini della sua concessione. Conseguentemente, nessuna conseguenza può essere tratta da tale disposizione per quanto attiene alla natura del permesso di soggiorno previsto dall'art. 2, n. 1, della direttiva 90/364 né, a fortiori, di quello previsto all'art. 4, n. 2, della direttiva 68/360.
- 52 Inoltre, l'unica disposizione della direttiva 68/360 attinente alla revoca del permesso di soggiorno, vale a dire l'art. 7, n. 1 della medesima, conferma l'esistenza di un collegamento intrinseco tra tale permesso ed il preesistente diritto di soggiorno del cittadino interessato. Infatti, al pari del diritto di soggiorno di un lavoratore, il quale non viene meno, così come lo status di lavoratore stesso, per il solo fatto che il suo titolare non sia più occupato, vuoi perché colpito da inabilità temporanea al lavoro derivante da malattia o da infortunio, vuoi per situazione di disoccupazione involontaria debitamente accertata dall'ufficio del lavoro competente, neanche tale disposizione consentiva la revoca del permesso di soggiorno in corso di validità di un lavoratore che si trovasse in una delle suindicate situazioni.
- 53 Infine, è certamente vero che, per quanto attiene alla natura dichiarativa dei permessi di soggiorno, la Corte ha avuto modo di pronunciarsi unicamente in merito a fattispecie in cui il permesso non era stato rilasciato mentre il cittadino dell'unione interessato era in possesso di requisiti per soggiornare nello Stato membro ospitante conformemente al diritto dell'Unione.
- 54 Tuttavia, come rilevato supra ai punti 48-52, la natura dichiarativa dei permessi di soggiorno implica che questi attestano unicamente un diritto preesistente. Conseguentemente, tale natura, così come impedisce di qualificare come illegale, ai sensi del diritto dell'Unione, il soggiorno di un cittadino in considerazione della sola circostanza che questi non disponga di un permesso di soggiorno, esclude che possa essere considerato legale, ai sensi del diritto dell'Unione, il soggiorno di un suo cittadino sulla base del solo fatto che tale permesso gli sia stato validamente rilasciato.

- 55 Pertanto, si deve dichiarare che i periodi di soggiorno conclusi anteriormente al 30 aprile 2006, unicamente sulla base di un permesso validamente rilasciato in virtù della direttiva 68/360 e senza che fossero soddisfatti i requisiti che consentissero al rispettivo titolare di beneficiare di un qualsivoglia diritto di soggiorno, non possono essere considerati legalmente compiuti ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente ex art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38.
- 56 Alla luce di tale rilievo, le questioni poste, come riformulate dalla Corte al punto 41 supra, implicano l'esame, in secondo luogo, dell'incidenza di tali periodi di soggiorno, effettuati anteriormente al 30 aprile 2006 e successivamente ad un soggiorno legale ininterrotto di cinque anni concluso anteriormente a tale data, sull'acquisizione di detto diritto di soggiorno permanente.
- 57 A tal riguardo, si deve rammentare che il diritto di soggiorno permanente previsto all'art. 16 della direttiva 2004/38 può essere acquisito solamente a decorrere dal 30 aprile 2006, come già affermato supra al punto 40. Conseguentemente, contrariamente ai periodi di soggiorno legale ininterrotto di cinque anni conclusi a decorrere da tale data, che attribuiscono ai cittadini dell'Unione, a partire dal momento stesso in cui essi sono stati compiuti, il diritto di soggiorno permanente, i periodi conclusi anteriormente a tale data non consentono ai medesimi di beneficiare di tale diritto di soggiorno anteriormente al 30 aprile 2006.
- 58 Considerato che i periodi di soggiorno di un cittadino dell'Unione in uno Stato membro ospitante, effettuati unicamente sulla base di un permesso di soggiorno validamente rilasciato in virtù della direttiva 68/360, senza che fossero peraltro soddisfatti i requisiti per poter beneficiare di un qualsivoglia diritto di soggiorno, non possono essere considerati legalmente compiuti ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente ex art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38, sorge quindi la questione relativa all'incidenza, su tale acquisizione, di un periodo di soggiorno effettuato anteriormente al 30 aprile 2006 e successivamente ad un soggiorno legale di cinque anni già concluso prima di tale data.

- ⁵⁹ A tale riguardo, si deve rilevare, in limine, che la Corte ha già avuto modo di affermare che l'art. 16, n. 4, della direttiva 2004/38 contempla la perdita del diritto di soggiorno permanente a seguito di assenze dallo Stato membro ospitante di durata superiore a due anni consecutivi e che tale misura è giustificata in quanto, dopo una tale assenza, il legame con lo Stato membro ospitante può essere considerato allentato (sentenza *Lassal*, cit., punto 55).
- ⁶⁰ Inoltre, la Corte ha parimenti affermato che tale disposizione trova applicazione indipendentemente dalla questione se si tratti di periodi di soggiorno conclusi prima o dopo il 30 aprile 2006, sulla base del rilievo che, atteso che i periodi di soggiorno di cinque anni conclusi prima di tale data devono essere presi in considerazione ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente ex art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38, la disapplicazione del disposto del n. 4 di detto articolo a tali periodi implicherebbe che gli Stati membri sarebbero obbligati a concedere tale diritto di soggiorno permanente anche in caso di assenze rilevanti tali da compromettere il legame tra la persona interessata e lo Stato membro ospitante (sentenza *Lassal*, cit., punto 56).
- ⁶¹ Infine, la Corte ne ha tratto la conclusione che l'applicazione dell'art. 16, n. 4, della direttiva 2004/38 a periodi di soggiorno legale ininterrotto di cinque anni conclusi prima del 30 aprile 2006 implica, segnatamente, che le assenze dallo Stato membro ospitante, di durata inferiore a due anni consecutivi, verificatesi successivamente a tali periodi ma prima di tale data, non sono idonei a pregiudicare il legame di integrazione del cittadino dell'Unione interessato e che, conseguentemente, dette assenze non sono tali da pregiudicare l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente ai sensi del menzionato art. 16, n. 1 (sentenza *Lassal*, cit., punti 57 e 58).
- ⁶² Tale ragionamento dev'essere parimenti applicato, per analogia, ai periodi di soggiorno compiuti unicamente sulla base di un permesso di soggiorno validamente rilasciato in virtù della direttiva 68/360 e senza che fossero soddisfatti i requisiti per poter

beneficiare di un qualsivoglia diritto di soggiorno, effettuati prima del 30 aprile 2006 e dopo un soggiorno legale ininterrotto di cinque anni concluso successivamente a tale data.

- ⁶³ Infatti, sebbene l'art. 16, n. 4, della direttiva 2004/38 faccia riferimento unicamente alle assenze dallo Stato membro ospitante, il legame di integrazione tra la persona interessata e detto Stato membro risulta parimenti compromesso nel caso di un cittadino che, pur avendo soggiornato legalmente per un periodo ininterrotto di cinque anni, decida successivamente di restare nel detto Stato membro senza disporre di un diritto di soggiorno.
- ⁶⁴ A tal riguardo, si deve rilevare, al pari di quanto osservato dall'avvocato generale ai paragrafi 106 e 107 delle conclusioni, che l'integrazione, sottesa all'acquisizione del diritto di soggiorno permanente previsto dall'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38, è coniugata non solo a elementi spaziali e temporali, ma anche ad elementi qualitativi, relativi al grado di integrazione nello Stato membro ospitante.
- ⁶⁵ Per quanto attiene, quindi, a situazioni analoghe, ne discende che la norma enunciata all'art. 16, n. 4, della direttiva 2004/38 deve trovare parimenti applicazione, in via analogica, ai periodi di presenza nello Stato membro ospitante compiuti unicamente sulla base di un permesso di soggiorno validamente rilasciato ai sensi della direttiva 68/360 e senza che fossero soddisfatti i requisiti per poter beneficiare di un qualsivoglia diritto di soggiorno, effettuati prima del 30 aprile 2006 e dopo un soggiorno legale ininterrotto di cinque anni concluso successivamente a tale data.
- ⁶⁶ Ne consegue che i periodi inferiori a due anni consecutivi, compiuti unicamente sulla base di un permesso di soggiorno validamente rilasciato ai sensi della direttiva 68/360 e senza che fossero soddisfatti requisiti necessari per poter beneficiare di un qualsivoglia diritto di soggiorno, effettuati prima del 30 aprile 2006 e dopo un soggiorno legale ininterrotto di cinque anni concluso anteriormente a tale data, non sono idonei

ad incidere sull'acquisizione del diritto di soggiorno permanente previsto dall'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38.

⁶⁷ Alla luce delle suesposte considerazioni, le questioni pregiudiziali devono essere risolte dichiarando che l'art. 16, nn. 1 e 4, della direttiva 2004/38 dev'essere interpretato nel senso che:

- i periodi di soggiorno compiuti anteriormente al 30 aprile 2006 unicamente sulla base di un permesso di soggiorno validamente rilasciato ai sensi della direttiva 68/360 e senza che fossero soddisfatti i requisiti per poter beneficiare di un qualsivoglia diritto di soggiorno non possono essere considerati legalmente compiuti ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente ex art. 16, n. 1, della direttiva medesima, e

- i periodi di soggiorno inferiori a due anni consecutivi, compiuti unicamente sulla base di un permesso di soggiorno validamente rilasciato ai sensi della direttiva 68/360 e senza che fossero soddisfatti i requisiti per poter beneficiare di un diritto di soggiorno, effettuati prima del 30 aprile 2006 e dopo un soggiorno legale ininterrotto di cinque anni concluso anteriormente a tale data, non sono idonei ad incidere sull'acquisizione del diritto di soggiorno permanente previsto dall'art. 16, n. 1.

Sulle spese

⁶⁸ Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

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

L'art. 16, nn. 1 e 4, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, dev'essere interpretato nel senso che:

- **i periodi di soggiorno compiuti anteriormente al 30 aprile 2006 unicamente sulla base di un permesso di soggiorno validamente rilasciato ai sensi 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, e senza che fossero soddisfatti i requisiti per poter beneficiare di un qualsivoglia diritto di soggiorno non possono essere considerati legalmente compiuti ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente ex art. 16, n. 1, della direttiva medesima, e**

- **i periodi di soggiorno inferiori a due anni consecutivi, compiuti unicamente sulla base di un permesso di soggiorno validamente rilasciato ai sensi della direttiva 68/360 e senza che fossero soddisfatti i requisiti per poter beneficiare di un diritto di soggiorno, effettuati prima del 30 aprile 2006 e dopo un soggiorno legale ininterrotto di cinque anni concluso anteriormente a tale data, non sono idonei ad incidere sull'acquisizione del diritto di soggiorno permanente previsto dall'art. 16, n. 1.**

Firme