



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
YVES BOT
presentate il 27 marzo 2012¹

Causa C-83/11

Secretary of State for the Home Department
contro
Muhammad Sazzadur Rahman, Fazly Rabby Islam, Mohibullah Rahman

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London (Regno Unito)]

«Diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio di uno Stato membro — Direttiva 2004/38/CE — Obbligo di facilitare l'ingresso e il soggiorno di "ogni altro familiare" — Portata — Effetto diretto»

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale fornisce per la prima volta l'opportunità alla Corte di pronunciarsi sulla portata delle disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE².
2. Questa domanda è stata sollevata in occasione di una controversia che oppone Muhammad Sazzadur Rahman, Fazly Rabby Islam e Mohibullah Rahman, cittadini del Bangladesh, al Secretary of State for the Home Department, instaurata dopo che quest'ultimo aveva negato loro il rilascio di un titolo di soggiorno nel Regno Unito a titolo di familiari a carico di un cittadino di uno Stato membro dello Spazio economico europeo (SEE).

I – Contesto normativo

A – Il diritto dell'Unione

1. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
3. L'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea³ stabilisce che «[o]gni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni».

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 158, pag. 77, e rettifiche in GU L 229, pag. 35, e GU 2005, L 197, pag. 34.

3 — In prosieguo: la «Carta».

2. La direttiva 2004/38

4. La direttiva 2004/38 realizza un'opera di codificazione, riunendo in un solo testo un regolamento e nove direttive ed integrando l'acquis giurisprudenziale. Sostituendo a regimi giuridici differenti corrispondenti a categorie giuridiche distinte, basate sulla capacità di esercitare un'attività economica, uno status unico fondato sulla cittadinanza dell'Unione, essa conferisce una dimensione nuova alla libertà di circolazione, che diviene un attributo fondamentale collegato alla qualità di cittadino dell'Unione.

5. La direttiva 2004/38 riconosce, in base ad un sistema graduale, un diritto di soggiorno ai «familiari», che sono definiti all'articolo 2, punto 2, della stessa, quali il coniuge o il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata equiparata al matrimonio dalla legislazione dello Stato membro ospitante, i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner e gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner.

6. La direttiva 2004/38 prende in considerazione anche i familiari all'interno della famiglia allargata, obbligando, a determinate condizioni, gli Stati membri a favorirne l'ingresso e il soggiorno sul loro territorio.

7. Ai sensi del sesto considerando di detta direttiva:

«Per preservare l'unità della famiglia in senso più ampio senza discriminazione in base alla nazionalità, la situazione delle persone che non rientrano nella definizione di familiari (...) e che pertanto non godono di un diritto automatico di ingresso e di soggiorno nello Stato membro ospitante, dovrebbe essere esaminata dallo Stato membro ospitante sulla base della propria legislazione nazionale, al fine di decidere se l'ingresso e il soggiorno possano essere concessi a tali persone, tenendo conto della loro relazione con il cittadino dell'Unione o di qualsiasi altra circostanza, quali la dipendenza finanziaria o fisica dal cittadino dell'Unione».

8. L'articolo 3, paragrafo 2, di detta direttiva così dispone:

«Senza pregiudizio del diritto personale di libera circolazione e di soggiorno dell'interessato lo Stato membro ospitante, conformemente alla sua legislazione nazionale, agevola l'ingresso e il soggiorno delle seguenti persone:

- a) ogni altro familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, non definito all'articolo 2, punto 2, se è a carico o convive, nel paese di provenienza, con il cittadino dell'Unione titolare del diritto di soggiorno a titolo principale o se gravi motivi di salute impongono che il cittadino dell'Unione lo assista personalmente;
- b) il partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata.

Lo Stato membro ospitante effettua un esame approfondito della situazione personale e giustifica l'eventuale rifiuto del loro ingresso o soggiorno».

9. L'articolo 8, paragrafo 5, della direttiva 2004/38 stabilisce quanto segue:

«Ai fini del rilascio dell'attestato d'iscrizione ai familiari del cittadino dell'Unione aventi la cittadinanza di uno Stato membro, gli Stati membri possono prescrivere di presentare i seguenti documenti:

(...)

- e) nei casi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), un documento rilasciato dall'autorità competente del paese di origine o di provenienza attestante che gli interessati sono a carico del cittadino dell'Unione o membri del nucleo familiare di quest'ultimo, o la prova che gravi motivi di salute del familiare impongono la prestazione di un'assistenza personale da parte del cittadino dell'Unione;

(...)».

10. L'articolo 10 di tale direttiva prevede:

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

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

(...)

- e) nei casi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), un documento rilasciato dall'autorità competente del paese di origine o di provenienza attestante che gli interessati sono a carico del cittadino dell'Unione o membri del nucleo familiare di quest'ultimo, [o la] prova che gravi motivi di salute del familiare impongono la prestazione di un'assistenza personale da parte del cittadino dell'Unione;

(...)».

B – *Il diritto nazionale*

11. La direttiva 2004/38 è stata trasposta nel Regno Unito mediante il regolamento del 2006 sull'immigrazione (Spazio economico europeo) [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006], come modificato dal regolamento del 2009 sull'immigrazione [Immigration (European Economic Area) Regulations 2009]⁴.

12. L'articolo 7 del regolamento del 2006, intitolato «Familiari», prevede quanto segue:

«1) Fatto salvo il paragrafo 2, ai fini del presente regolamento, sono considerati come familiari di un'altra persona:

- a) il suo coniuge o il suo partner civile;
- b) i suoi discendenti diretti o quelli del suo coniuge o del suo partner civile che:
 - i) hanno meno di 21 anni; o
 - ii) sono a suo carico o a carico del suo coniuge o del suo partner civile;
- c) i suoi ascendenti diretti e quelli del suo coniuge o del suo partner civile che sono a suo carico;

⁴ — In prosieguo: il «regolamento del 2006».

d) tutte le persone che devono essere considerate come familiari di detta altra persona in forza del paragrafo 3.

2) Una persona non è considerata, ai sensi del paragrafo 1, lettere b) o c), come familiare di uno studente residente nel Regno Unito dopo il decorso di un periodo di tre mesi a decorrere dalla data di ammissione dello studente in Regno Unito, a meno che:

a) nel caso di cui al paragrafo [1, lettera] b), la persona non sia il figlio a carico dello studente o del suo coniuge o del suo partner civile; o

b) lo studente non rientri anche in una delle categorie di persone che soddisfano le condizioni indicate all'articolo 6, paragrafo 1.

3) Fatto salvo il paragrafo 4, chiunque sia membro di una famiglia allargata e abbia ottenuto un titolo di soggiorno per i familiari di cittadini del SEE, un attestato d'iscrizione o una carta di soggiorno sarà considerato come un familiare del cittadino del SEE in parola, fintantoché continua a soddisfare le condizioni previste all'articolo 8, paragrafi 2, 3, 4 o 5 in relazione a detto cittadino del SEE e fintantoché il titolo, l'attestato o la carta mantengono validità e non siano stati revocati.

4) Nel caso in cui il cittadino del SEE interessato sia uno studente, il membro della famiglia allargata sarà considerato come un familiare di detto cittadino ai sensi del paragrafo 3, solo se il titolo di soggiorno per i familiari di cittadini del SEE è stato rilasciato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, se l'attestato d'iscrizione è stato rilasciato ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 5 o se la carta di soggiorno è stata rilasciata ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 4».

13. L'articolo 8 del regolamento del 2006, intitolato «Membro della famiglia allargata», stabilisce quanto segue:

«1) Ai sensi del presente regolamento, si considera “membro della famiglia allargata” chiunque non sia un familiare di un cittadino del SEE in base all'articolo 7, paragrafo 1, lettere a), b) o c), e soddisfi le condizioni previste ai paragrafi 2, 3, 4 o 5.

2) Una persona soddisfa la condizione prevista nel presente paragrafo se è un familiare di un cittadino del SEE, del suo coniuge o del suo partner civile e

a) se risiede in uno Stato del SEE ^[5] dove risiede anche il cittadino del SEE e se è a carico o convive con esso;

b) se soddisfa la condizione prevista alla lettera a) e accompagna il cittadino del SEE nel Regno Unito o intenda raggiungerlo, o

c) se soddisfa la condizione prevista alla lettera a), ha raggiunto il cittadino del SEE nel Regno Unito e ha continuato ad essere a suo carico o a convivere con lui.

3) Una persona soddisfa la condizione prevista nel presente paragrafo se è un familiare di un cittadino del SEE, del suo coniuge o del suo partner civile e se gravi motivi di salute impongono che il cittadino del SEE, il suo coniuge o il suo partner lo assista personalmente.

5 — Il regolamento del 2011 sull'immigrazione (Spazio economico europeo) (modificato) [Immigration (European Economic Area) (Amendment) Regulations 2011] ha sostituito l'espressione «uno Stato del SEE» con l'espressione «un paese diverso dal Regno Unito». Ammesso che detta modifica, intervenuta dopo che la Corte è stata investita della causa, sia immediatamente applicabile alle cause in corso, non mi pare tuttavia idonea a rimettere in discussione la rilevanza della terza questione sottoposta dall'Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London (Regno Unito), dal momento che permane il requisito del previo soggiorno all'interno dello stesso Stato del cittadino dell'Unione.

4) Una persona soddisfa la condizione prevista al presente paragrafo se è un familiare di un cittadino del SEE e se, nel caso in cui questi si trovi e risieda nel Regno Unito, essa risponde ai requisiti previsti dalla normativa in materia di immigrazione (oltre a quelli relativi al permesso di ingresso) al fine di ottenere l'autorizzazione di ingresso e di soggiorno nel Regno Unito a tempo indeterminato quale familiare di un cittadino del SEE.

5) Una persona soddisfa la condizione prevista al presente paragrafo se è il partner di un cittadino del SEE (diverso dal partner civile) e se può dare prova, ritenuta sufficiente dall'autorità chiamata a decidere, che intrattiene una relazione duratura con il cittadino del SEE.

6) Ai sensi del presente regolamento, per "cittadino del SEE interessato" si intende, con riferimento al membro di una famiglia allargata, il cittadino del SEE che è, o il cui coniuge o partner civile è, il parente del membro della famiglia allargata ai sensi dei paragrafi 2, 3 e 4, o il cittadino del SEE che è il partner del membro della famiglia allargata ai sensi del paragrafo 5».

14. L'articolo 17 del regolamento del 2006, intitolato «Rilascio della carta di soggiorno», così dispone:

«(...)

4) Il Secretary of State può rilasciare una carta di soggiorno a un membro di una famiglia allargata, non rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 7, paragrafo 3, che non è un cittadino del SEE:

- a) se il cittadino del SEE interessato è, con riguardo al membro della famiglia allargata, una persona che risponde ai requisiti richiesti o un cittadino del SEE titolare di un diritto di soggiorno permanente ai sensi dell'articolo 15, e
- b) se, tenuto conto dell'insieme delle circostanze, il Secretary of State ritenga opportuno rilasciare la carta di soggiorno.

5) Quando il Secretary of State riceve una domanda ai sensi del paragrafo 4, esso procede con un esame approfondito della situazione personale del richiedente e se rigetta la domanda motiva il suo rifiuto, salvo che vi ostino motivi attinenti alla sicurezza dello Stato.

(...))».

II – Fatti e causa principale

15. Mahbur Rahman, cittadino del Bangladesh, ha sposato il 31 maggio 2006 una cittadina irlandese che lavora nel Regno Unito. Muhammad Sazzadur Rahman, suo fratello, Fazly Rabby Islam, suo fratello unilaterale, e Mohibullah Rahman, suo nipote, hanno presentato domanda di permesso di soggiorno nel Regno Unito in quanto familiari di un cittadino di uno Stato membro del SEE.

16. Dato che detta domanda è stata rigettata dal Secretary of State for the Home Department, essi hanno proposto ricorso dinanzi al giudice dell'immigrazione (Immigration Judge), che ha accolto la loro domanda, stabilendo che erano «a carico» e che i loro casi dovevano essere sottoposti ad una valutazione discrezionale ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 4, del regolamento del 2006. Il Secretary of State for the Home Department ha chiesto il riesame del caso dinanzi all'Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, il quale ha deciso di sospendere la decisione, osservando che, benché la fattispecie ponga una questione di fatto legata all'esistenza o meno di una situazione di dipendenza economica, essa allo stesso tempo solleva problemi giuridici la cui soluzione presuppone una chiara comprensione della portata delle disposizioni del diritto dell'Unione.

III – Le questioni pregiudiziali

17. Al fine di verificare la conformità della normativa del Regno Unito con la direttiva 2004/38 l'Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, ha ritenuto necessario sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se l'articolo 3, paragrafo 2, della [direttiva 2004/38] imponga a uno Stato membro di adottare disposizioni che agevolino l'ingresso e/o il soggiorno in uno Stato membro per la categoria di altri familiari non cittadini dell'Unione europea che siano in grado di soddisfare i requisiti prescritti dall'articolo 10, paragrafo 2 [di detta direttiva].
- 2) Se un altro familiare come quello indicato nella prima questione possa, nel caso in cui non sia in grado di soddisfare alcuno dei requisiti prescritti dalla legislazione nazionale, invocare l'applicabilità diretta dell'articolo 3, paragrafo 2, della [direttiva 2004/38].
- 3) Se la categoria degli altri familiari ai sensi [degli articoli] 3, paragrafo 2, e (...) 10, paragrafo 2, della [direttiva 2004/38] sia limitata a coloro che hanno soggiornato nello stesso Stato del cittadino dell'Unione e del suo coniuge prima che il cittadino dell'Unione si trasferisse nello Stato ospitante.
- 4) Se la dipendenza ex articolo 3, paragrafo 2, [della direttiva 2004/38] invocata dall'altro familiare per ottenere l'ingresso nello Stato ospitante dovesse sussistere poco prima del trasferimento del cittadino dell'Unione nello Stato ospitante.
- 5) Se uno Stato membro possa prescrivere particolari requisiti relativamente alla natura o alla durata della dipendenza di detti altri familiari ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, della [direttiva 2004/38], allo scopo di evitare che tale dipendenza sia non necessaria oppure pianificata al fine di consentire a un non cittadino l'ingresso oppure la prosecuzione del suo soggiorno nel suo territorio.
- 6) Se la dipendenza in forza della quale l'altro familiare chiede l'ammissione nello Stato membro debba proseguire per un certo periodo o a tempo indeterminato nello Stato ospitante perché possa essere rilasciata oppure rinnovata la carta di soggiorno ex articolo 10 della [direttiva 2004/38], e, in caso affermativo, come debba essere dimostrata tale dipendenza».

IV – Analisi

A – *La ricevibilità della domanda pregiudiziale*

18. La Commissione europea, senza eccepire esplicitamente l'irricevibilità della domanda pregiudiziale, solleva obiezioni in ordine alla pertinenza della prima questione sottoposta, osservando che il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord ha adottato disposizioni normative volte a favorire l'ingresso e il soggiorno delle persone che sono considerate da detto Stato come rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 e che, in mancanza di una domanda da parte dei convenuti nel procedimento principale volta a far dichiarare che sono divenuti automaticamente titolari di un diritto di soggiorno nel Regno Unito, l'unico quesito posto al giudice del rinvio, in tale fase del procedimento, è se le domande debbano o meno essere oggetto di una valutazione discrezionale in applicazione di dette disposizioni nazionali.

19. Occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, il procedimento ex articolo 267 TFUE è uno strumento di cooperazione fra la Corte e i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi di interpretazione del diritto dell'Unione loro necessari per risolvere le controversie dinanzi ad essi pendenti.

20. Nell'ambito di detta cooperazione, spetta pertanto solo ai giudici nazionali cui è stata sottoposta la controversia e a cui incombe la responsabilità della decisione giudiziaria valutare, tenendo conto delle specificità di ogni causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale all'emanazione della loro sentenza sia la rilevanza delle questioni che essi sottopongono alla Corte. La Corte può rifiutare di pronunciarsi su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale solo qualora risulti manifestamente che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa principale oppure qualora il problema sia di natura ipotetica, oppure nel caso in cui la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte⁶.

21. Nella causa principale, il giudice del rinvio ha chiarito alla Corte in modo dettagliato il contesto di fatto e di diritto della causa principale, nonché i motivi per cui ha ritenuto che la soluzione delle questioni sollevate fosse necessaria per prendere la sua decisione.

22. Esso si interroga, in particolare, sull'ambito di applicazione *ratione personae* dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, nonché sul margine di discrezionalità che tale disposizione accorda agli Stati membri. Come correttamente osservato dal governo tedesco, queste questioni non si porrebbero se la disposizione citata non avesse alcun carattere vincolante e non imponesse agli Stati membri alcun intervento legislativo. La questione della portata dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 ha pertanto carattere preliminare.

23. Il giudice del rinvio ha altresì precisato che si interrogava sulla questione se l'obbligo di agevolare l'ingresso e il soggiorno in conformità della normativa nazionale dovesse essere garantito in sede giurisdizionale o dovesse piuttosto essere oggetto di una valutazione discrezionale da parte dell'amministrazione⁷. Esso intende sapere, in particolare, se l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 osti ad una normativa nazionale, quale quella del Regno Unito, che conferisce all'amministrazione un potere discrezionale nell'esaminare le domande di ingresso e di soggiorno presentate dai membri della famiglia allargata. Dal momento che il giudice del rinvio non sembra escludere la possibilità di riconoscere, nel corso del giudizio, ai convenuti nel procedimento principale un diritto di ingresso o un diritto di soggiorno sulla base di detta direttiva, l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta ha un impatto diretto sulla situazione di questi ultimi.

24. Da tali considerazioni deriva che, lungi dall'essere confutata, la presunzione di rilevanza di cui gode la questione relativa all'interpretazione del diritto dell'Unione è supportata dagli elementi di fatto e di diritto presentati dal giudice del rinvio, che attestano come questi non possa decidere della questione di cui è stato investito senza sapere se i convenuti nel procedimento principale possano essere considerati «altri familiari a carico» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 e se possano esigere, come tali, un diritto di soggiorno derivato fondato sul diritto dell'Unione. Ritengo quindi che la prima questione sia ricevibile, così come le questioni dalla seconda alla quinta.

25. Occorre invece chiedersi se la sesta questione sia ricevibile.

26. Dalla decisione di rinvio⁸ emerge che il giudice nazionale vuole in realtà sapere, sottoponendo detta questione, se gli adulti che sono autorizzati a soggiornare sul territorio del Regno Unito in quanto familiari e che, di conseguenza, sono autorizzati a lavorare, debbano continuare ad essere a carico durante il periodo di validità del loro permesso di soggiorno per poterne ottenere una proroga o per poter ottenere un titolo di soggiorno permanente. Ritengo che detta questione sia ipotetica e non abbia alcun impatto sul procedimento principale, dato che gli elementi contenuti nella decisione di rinvio non portano a ritenere che i convenuti nel procedimento principale si trovino nella situazione di chiedere una proroga o un rinnovo del loro titolo di soggiorno quando non saranno più

6 — V. sentenza del 7 luglio 2011, *Agafitei e a.* (C-310/10, Racc. pag. I-5989, punti 25 e 27 e giurisprudenza ivi citata).

7 — V., in particolare, punto 37 della decisione di rinvio.

8 — V. punto 41 della decisione di rinvio.

a carico dei coniugi Rahman. Non è possibile rispondere alla questione sottoposta in modo generale e astratto senza tener conto delle ragioni in forza delle quali gli stessi cesserebbero di essere a carico. La risposta potrebbe infatti essere diversa a seconda, per esempio, che il familiare abbia trovato un lavoro nello Stato membro ospitante o se si sia fatto di lui carico un'altra persona, residente nel suo Stato d'origine.

27. Dal momento che non spetta alla Corte risolvere, al di là del caso concreto che il giudice è chiamato a dirimere, tutte le difficoltà di interpretazione che possono insorgere dalle disposizioni con cui è stato attuato nel Regno Unito l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, la sesta questione deve essere considerata irricevibile.

B – *Le risposte alle questioni*

1. Osservazioni preliminari

28. Le questioni formulate nel dispositivo della decisione di rinvio riguardano tre problemi distinti.

29. La preoccupazione principale del giudice del rinvio, come emerge dalla prima e dalla seconda questione, è quella di determinare la portata dell'obbligo di agevolazione previsto all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. Al fine di fornire al giudice nazionale gli elementi d'interpretazione pertinenti del diritto dell'Unione che gli saranno utili per dirimere la controversia che gli è stata sottoposta, ritengo opportuno procedere alla riformulazione della prima questione che deve essere letta come suddivisa in due parti, la prima volta a sapere se la direttiva 2004/38 imponga agli Stati membri di adottare misure volte ad agevolare l'ingresso e il soggiorno delle persone che rientrano nell'ambito di applicazione del suo articolo 3, paragrafo 2, e la seconda inerente, in caso affermativo, al problema della natura delle misure imposte agli Stati membri.

30. L'Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, s'interroga, inoltre, con la terza e la quarta questione, sull'ambito di applicazione *ratione personae* dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/38, chiedendosi se detta disposizione riguardi unicamente gli altri familiari che hanno soggiornato nello stesso Stato del cittadino dell'Unione e che erano a suo carico immediatamente prima del suo trasferimento nello Stato membro ospitante. Nella parte in cui il giudice nazionale dubita della compatibilità con il diritto dell'Unione dell'articolo 8, paragrafo 2, lettera a), del regolamento del 2006, che prevede il requisito del soggiorno all'interno del medesimo Stato del cittadino dell'Unione, requisito questo che potrebbe essere opposto alla domanda dei convenuti nel procedimento principale, detta questione va, a mio parere, intesa come diretta a sapere se l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE osti ad una disciplina nazionale che limita l'ambito di applicazione di detta disposizione ai soli altri familiari che hanno soggiornato nello stesso Stato del cittadino dell'Unione prima che questi si stabilisse nello Stato membro ospitante.

31. Con la quinta questione, infine, il giudice del rinvio si interroga in ordine alla portata del margine di discrezionalità accordato dalla direttiva 2004/38 agli Stati membri con riguardo alle condizioni per il riconoscimento di un diritto di ingresso e di soggiorno a favore degli altri familiari e, più in particolare, sulla possibilità per gli Stati membri di subordinare il rilascio o il rinnovo di un titolo di soggiorno a requisiti relativi alla natura o alla durata della dipendenza economica che deve esistere tra il richiedente e il cittadino dell'Unione.

32. Benché la Corte non si sia ancora pronunciata sulla portata dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, le decisioni con le quali essa ha avuto modo di interpretare altre disposizioni di detta direttiva rivelano comunque l'approccio che essa intende adottare e permettono, di conseguenza, di elaborare una griglia di interpretazione che potrà essere impiegata per detta disposizione ed orienterà la risposta alle diverse questioni.

33. Dalla giurisprudenza si possono ricavare quattro regole d'interpretazione.

34. Basandosi sul terzo considerando della direttiva 2004/38, il quale prevede che lo scopo della direttiva sia, in particolare, quello di rafforzare il diritto di libera circolazione e soggiorno di tutti i cittadini dell'Unione, la Corte ha innanzitutto stabilito la regola per cui i cittadini dell'Unione non possono trarre diritti da questa direttiva in misura minore rispetto agli atti di diritto derivato che essa modifica o abroga⁹.

35. La Corte ha deciso, in secondo luogo, che le disposizioni di detta direttiva devono essere oggetto di un'interpretazione teleologica e utile, tenendo conto del loro obiettivo¹⁰. A tal proposito, è opportuno sottolineare che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE risponde a due esigenze tra loro complementari.

36. Il primo obiettivo di detta disposizione è quello di favorire la libera circolazione del cittadino dell'Unione. Il primo considerando della direttiva 2004/38 ricorda così che la cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino dell'Unione il diritto primario e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal Trattato e le disposizioni adottate in applicazione dello stesso¹¹. In tale ottica, il diritto al ricongiungimento familiare è pensato come il corollario del diritto di libera circolazione del cittadino dell'Unione, muovendo dall'idea che quest'ultimo potrebbe essere dissuaso dallo spostarsi da uno Stato membro all'altro se non potesse farsi accompagnare dai propri familiari. Il ricongiungimento familiare beneficia così di una protezione di riflesso, che si esercita in modo indiretto, in ragione della possibile lesione all'efficacia pratica della cittadinanza dell'Unione.

37. Dal sesto considerando della direttiva 2004/38 si evince che il secondo obiettivo dell'articolo 3, paragrafo 2, di detta direttiva è quello di favorire l'unità della famiglia. La circolazione dei familiari di un cittadino dell'Unione non è quindi tutelata unicamente in quanto diritto derivato dal diritto alla libera circolazione del cittadino dell'Unione, dal momento che essa beneficia di tutela attraverso il diritto all'integrità del nucleo familiare, nel senso ampio del termine.

38. La Corte ha deciso, in terzo luogo, che le disposizioni che sanciscono un principio fondamentale, quale quello della libera circolazione delle persone, devono essere interpretate in modo estensivo e non devono essere private della loro efficacia pratica¹². Essa ha invece adottato una regola di interpretazione restrittiva quanto ai limiti opposti alla libertà di circolazione¹³.

39. In quarto luogo, secondo una giurisprudenza oltremodo stabile, tanto l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione quanto il principio di uguaglianza esigono che una disposizione di diritto dell'Unione che non contenga alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del suo senso e della sua portata deve normalmente dar luogo, nell'intera Unione, ad un'interpretazione autonoma e uniforme¹⁴. Ne consegue che, sebbene la formulazione di una disposizione della direttiva 2004/38 non fornisca alcuna precisazione quanto al modo in cui devono essere intesi i termini impiegati al suo interno, e non effettui peraltro alcun rinvio ai diritti nazionali per quanto riguarda il significato da attribuire a detti termini, si deve ritenere che questi

9 — V. sentenza del 23 novembre 2010, Tsakouridis (C-145/09, Racc. pag. I-11979, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).

10 — V. sentenza del 25 luglio 2008, Metock e a. (C-127/08, Racc. pag. I-6241, punto 68).

11 — V. altresì sentenze del 7 ottobre 2010, Lassal (C-162/09, Racc. pag. I-9217, punto 29), e del 5 maggio 2011, McCarthy (C-434/09, Racc. pag. I-3375, punto 27).

12 — V. sentenza Lassal, cit. supra (punto 31).

13 — V. sentenza del 3 giugno 1986, Kempf (139/85, Racc. pag. 1741, punto 13).

14 — V. sentenza del 21 dicembre 2011, Ziolkowski e Szeja (C-424/10 e C-425/10, Racc. pag. I-14035, punto 32 nonché giurisprudenza ivi citata).

ultimi designino, ai fini dell'applicazione di tale direttiva, una nozione autonoma del diritto dell'Unione, da interpretare in modo uniforme sul territorio della totalità degli Stati membri, segnatamente tenendo conto del contesto in cui essi sono utilizzati e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui fanno parte¹⁵.

40. È alla luce di queste diverse regole d'interpretazione, che serviranno da filo conduttore, che procedo ad esaminare le differenti questioni poste dal giudice del rinvio.

2. L'esame delle diverse questioni

a) Sulla prima questione

41. Con la prima questione, il giudice del rinvio vuole sostanzialmente sapere se l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 imponga agli Stati membri di adottare misure volte a favorire l'ingresso e il soggiorno di altri familiari, cittadini di uno Stato terzo, che soddisfino le condizioni di cui all'articolo 10, paragrafo 2, di detta direttiva e, in caso affermativo, quale sia la natura delle misure imposte agli Stati membri.

42. Benché l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva citata riprenda una disposizione già presente, seppur con una formulazione un po' diversa, nel regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità¹⁶ e nella direttiva 73/148/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1973, 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 servizi¹⁷, la Corte non ha ancora avuto occasione di dare indicazioni circa la sua portata esatta. L'analisi comparativa delle modalità di recepimento dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 nel diritto degli Stati membri fa emergere d'altronde differenze importanti¹⁸, che rendono a maggior ragione necessario un chiarimento.

43. Mi sembra necessario formulare due osservazioni preliminari con riguardo all'ambito di applicazione *ratione personae* di detta disposizione.

44. Occorre innanzitutto osservare che, benché la questione sia stata posta nell'ambito di una causa che riguarda cittadini di uno Stato terzo, essa si potrebbe porre in modo analogo anche per cittadini dell'Unione che, benché titolari, in quanto tali, di un diritto di soggiorno personale e autonomo, richiedano di beneficiare di un diritto derivato in virtù del loro status di familiare¹⁹. La questione può porsi anche per le persone di cui, per gravi motivi di salute, il cittadino dell'Unione debba occuparsi personalmente oltre che per il partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione duratura debitamente attestata, dal momento che l'ingresso e il soggiorno di queste due categorie di persone devono anch'essi essere agevolati.

15 — *Ibidem* (punti 33 e 34 e giurisprudenza ivi citata).

16 — GU L 257, pag. 2. L'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento 1612/68 stabiliva che «[g]li Stati membri favoriscono l'ammissione di ogni membro della famiglia che non goda delle disposizioni del paragrafo 1 se è a carico o vive, nel paese di provenienza, sotto il tetto del lavoratore di cui al paragrafo 1».

17 — GU L 172, pag. 14. L'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 73/148/CEE prevedeva che «[g]li Stati membri favoriscono l'ammissione di qualsiasi altro membro della famiglia dei cittadini di cui al paragrafo 1, lettere a) e b) o del loro coniuge, che sia a loro carico o con loro convivente nel paese di provenienza».

18 — V. la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2004/38 [COM(2008) 840 def.]. All'interno di detta relazione, presentata il 10 dicembre 2008, viene rilevato che tredici Stati membri non hanno recepito correttamente l'articolo 3, paragrafo 2, di detta direttiva, mentre dieci Stati membri hanno esteso anche a questa categoria di familiari il diritto automatico di soggiornare con il cittadino dell'Unione (punto 3.1).

19 — Può verificarsi, ad esempio, il caso di un cittadino dell'Unione privo di occupazione e di risorse economiche sufficienti per poter beneficiare del diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2004/38.

45. Si deve inoltre considerare che, benché la direttiva 2004/38 abbia indubbiamente ampliato l'ambito di applicazione *ratione personae* del diritto al ricongiungimento familiare riconosciuto ai familiari del cittadino dell'Unione, includendo all'interno di tale categoria, definita all'articolo 2, punto 2, di detta direttiva, il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata, essa rimane tuttavia piuttosto restrittiva, dal momento che, da una parte, contrariamente a quanto previsto dalla normativa precedente, ricomprende soltanto i discendenti e gli ascendenti «diretti» e, dall'altra, subordina il riconoscimento della qualità di familiare a requisiti di età e di dipendenza economica.

46. L'emananda sentenza, che varrà per tutte le categorie di persone rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, rivestirà quindi un'importanza del tutto particolare, anche se non esaurirà tutte le difficoltà che detta disposizione solleva, di portata relativamente incerta. Un'importanza innanzitutto pratica, dal momento che i casi di cittadini dell'Unione che desiderano essere accompagnati o essere raggiunti da familiari che non rientrano nella definizione di cui all'articolo 2, punto 2, della direttiva 2004/38 possono essere frequenti. Un'importanza anche dal punto di vista teorico, dal momento che detta decisione si inserirà nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte, ancora in fieri, che contribuisce alla definizione dello status di cittadino dell'Unione.

47. Due sono le interpretazioni, diametralmente opposte, che si contrappongono.

48. In base ad un'interpretazione estensiva, l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 può essere inteso nel senso di obbligare gli Stati membri ad adottare misure che sanciscano, in linea di principio, l'esistenza di un diritto soggettivo d'ingresso e di soggiorno a favore, in particolare, degli altri familiari di un cittadino dell'Unione che sono a suo carico o che fanno parte del suo nucleo familiare.

49. In base ad un'interpretazione restrittiva, questa disposizione può essere concepita come un semplice invito privo di valore giuridico vincolante. In quest'ottica gli Stati membri sarebbero soltanto sollecitati ad adottare misure che agevolino l'ingresso e il soggiorno di altri familiari e non sarebbero pertanto esposti ad alcuna sanzione in caso di inattività. In quanto assimilabile ad un auspicio di condotta degli Stati membri, ad una semplice raccomandazione, che non pone obblighi²⁰, detta disposizione sarebbe una nuova espressione di «soft law», del tutto priva di carattere coercitivo.

50. Ritengo che non si possa sostenere alcuna di queste due concezioni «estreme».

51. Molti argomenti possono essere addotti contro l'interpretazione estensiva.

52. Occorre innanzitutto tenere conto della formulazione stessa della direttiva 2004/38. Mentre essa conferisce un diritto automatico di ingresso e di soggiorno ai «familiari» indicati all'articolo 2, punto 2, di detta direttiva, l'articolo 3, paragrafo 2, della stessa stabilisce soltanto che ciascuno Stato membro «agevola» l'ingresso e il soggiorno dei membri della famiglia allargata. Emerge chiaramente da dette disposizioni che il legislatore dell'Unione ha inteso prevedere, all'interno della famiglia del cittadino dell'Unione, una distinzione tra i membri più stretti, che hanno un vero e proprio diritto automatico di ingresso e soggiorno con il cittadino dell'Unione sul territorio dello Stato membro ospitante, e gli altri familiari, più lontani, che non godono di un diritto specifico soggettivo di ingresso e soggiorno derivante dalla direttiva 2004/38. Quest'ultima prevede peraltro che l'ingresso e il soggiorno di altri familiari debbano essere agevolati da ciascuno Stato membro «conformemente alla sua legislazione nazionale», cosicché se ne può dedurre che la costituzione dei diritti d'ingresso e di soggiorno non consegue direttamente alla direttiva 2004/38, ma deriva necessariamente dal diritto interno dello Stato membro.

20 — Articolo 288, ultimo comma, TFUE.

53. Questa distinzione trova conferma nel sesto considerando della direttiva 2004/38, che costituisce un elemento determinante ai fini dell'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 2, di detta direttiva, essendo stato inserito proprio per chiarire la portata di detta disposizione. Infatti, mentre né la proposta presentata il 23 maggio 2001 dalla Commissione²¹, né la proposta modificata presentata il 15 aprile 2003²² contenevano alcun considerando esplicativo, dalla posizione comune (CE) n. 6/2004 adottata dal Consiglio dell'Unione europea il 5 dicembre 2003²³ si evince che quest'ultimo ha aggiunto il sesto considerando «per chiarire la nozione di agevolazione di cui all'articolo 3». Orbene, questo nuovo considerando contrappone le persone che sono fatte rientrare nella definizione di familiare ai sensi dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2004/38 e che beneficiano di un diritto, definito «automatico», d'ingresso e di soggiorno, agli altri familiari che non godono di tale diritto.

54. Neppure l'interpretazione restrittiva riesce ad essere convincente.

55. Dall'utilizzo dell'indicativo presente all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 si deve dedurre che detta disposizione prevede formalmente, in termini imperativi, un obbligo a carico degli Stati membri che sono tenuti ad agevolare l'ingresso e il soggiorno degli altri familiari.

56. Nello spirito dei suoi autori, detta disposizione non era pertanto concepita come una previsione di mero auspicio, bensì come una norma di carattere vincolante per gli Stati membri, a prescindere dall'ampiezza del margine di discrezionalità loro accordato.

57. Il confronto tra la formulazione dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 con quella dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare²⁴, appare significativo. Mentre dalla direttiva 2004/38 risulta che gli Stati membri «agevola[no]» l'ingresso e il soggiorno dei familiari dei cittadini dell'Unione che non rientrano nella definizione di famiglia nucleare, essi «possono autorizzare», secondo la direttiva 2003/86, l'ingresso e il soggiorno degli ascendenti, dei figli adulti non coniugati che obiettivamente non possano sovvenire alle proprie necessità e del partner non coniugato del soggiornante cittadino di un paese terzo.

58. Ritengo pertanto che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 non preveda per gli Stati membri una semplice possibilità, ma sancisca a loro carico un obbligo vero e proprio di adottare le misure necessarie per agevolare l'ingresso e il soggiorno delle persone rientranti nell'ambito di applicazione di detta disposizione. Si tratta di determinare quale sia il contenuto, la portata esatta di detto obbligo.

59. Mentre i governi danese, polacco e del Regno Unito, nonché la Commissione, sono dell'avviso che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 comporti solo obblighi di carattere procedurale, l'AIRE Centre sostiene invece, nelle sue osservazioni scritte, che ne derivi una «presunzione di ammissione», con la conseguenza che, nei casi in cui le persone rientranti nelle categorie di altri familiari possono produrre la prova richiesta all'articolo 10, paragrafo 2, lettera e), di detta direttiva, ma non soddisfano le condizioni previste dal diritto interno dello Stato membro ospitante, spetterebbe al giudice nazionale giudicare se le disposizioni di legge interne siano sufficienti a conferire piena efficacia alla presunzione stabilita all'articolo 3, paragrafo 2, di detta direttiva.

21 — Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri [COM(2001) 257 def.].

22 — Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri [COM(2003) 199 def.].

23 — GU 2004, C 54 E, pag. 12.

24 — GU L 251, pag. 12.

60. L'esistenza di obblighi di carattere procedurale è, a mio parere, difficilmente contestabile. Ritengo che la direttiva 2004/38 obblighi gli Stati membri a prevedere, quantomeno, la possibilità per le persone che rientrano nell'ambito di applicazione di detta disposizione di ottenere una decisione sulla loro domanda di ingresso e di soggiorno che sia fondata su un esame approfondito della loro situazione personale e che, in caso di rigetto, sia motivata e possa essere oggetto di un ricorso giurisdizionale.

61. Questa interpretazione della portata dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 corrisponde alle intenzioni del legislatore dell'Unione così come manifestate nel sesto considerando di detta direttiva, che prevede che lo Stato membro ospitante debba procedere ad un esame della situazione del richiedente, tenendo conto delle diverse circostanze, quali la sua relazione con il cittadino dell'Unione o la sua dipendenza finanziaria o fisica da quest'ultimo.

62. Mi sembra soprattutto che essa trovi una conferma nell'articolo 3, paragrafo 2, ultimo comma, della direttiva 2004/38, che prevede espressamente che lo Stato membro ospitante «effettua un esame approfondito della situazione personale e giustifica l'eventuale rifiuto del[l']ingresso o soggiorno [delle persone di cui al primo comma]».

63. Non condivido invece l'opinione dell'AIRE Centre, a detta del quale gli altri familiari godrebbero di una presunzione di ammissione. L'esigenza di una situazione di dipendenza economica nei confronti del cittadino dell'Unione prevista all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/38 non mi sembra innanzitutto rappresentare una presunzione, quanto piuttosto una condizione preliminare per l'applicabilità di detta disposizione. Il riconoscimento di una presunzione di ammissione che discenderebbe direttamente da detta direttiva contrasta, a mio parere, con il rinvio al diritto degli Stati membri per definire le condizioni relative all'ottenimento del diritto d'ingresso e di soggiorno, che è implicito nell'inciso della frase «conformemente alla sua legislazione nazionale».

64. L'obbligo di agevolazione è formulato in termini generali che lasciano a ciascuno degli Stati membri un ampio margine di discrezionalità, la cui ampiezza è ancor più accentuata dall'espresso rinvio alla legislazione nazionale. Non è possibile desumere, date le circostanze, una qualche presunzione di ammissione. A mio avviso, la direttiva 2004/38 impone soltanto un certo livello di armonizzazione mediante una disposizione che contiene unicamente i requisiti minimi, lasciando che permangano differenze tra gli Stati membri quanto alle condizioni di ingresso e di soggiorno delle persone indicate all'articolo 3, paragrafo 2, di detta direttiva.

65. Questo non significa che gli Stati membri godono di una totale libertà di agevolare, a propria discrezione, l'ingresso e il soggiorno delle persone che rientrano nell'ambito di applicazione di detta norma.

66. Benché una disposizione di diritto dell'Unione che contenga un rinvio esplicito al diritto degli Stati membri non possa, in linea di principio, dar luogo ad un'interpretazione autonoma e uniforme²⁵, occorre, in conformità della giurisprudenza della Corte, esaminare attentamente i termini esatti del rinvio operato agli ordinamenti nazionali al fine di circoscrivere precisamente il margine di manovra lasciato agli Stati membri²⁶.

67. La precisione dei termini utilizzati dal legislatore dell'Unione all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 per definire, seppur per esclusione, l'ambito di applicazione *ratione personae* dell'obbligo di agevolazione implica, a mio avviso, un'interpretazione autonoma e uniforme delle nozioni utilizzate all'interno di detta norma per definirne i beneficiari, che esclude qualsiasi margine di discrezionalità. Ne risulta che uno Stato membro non può ridurre l'ambito d'applicazione, né

25 — Questa conclusione si può trarre, a contrario, dalla regola di interpretazione ricordata al paragrafo 39 delle presenti conclusioni.

26 — V., in particolare, la sentenza del 26 giugno 2001, BECTU (C-173/99, Racc. pag. I-4881, punto 53).

direttamente decidendo, ad esempio, di escludere dal beneficio delle misure di agevolazione i familiari in linea diretta oltre un certo grado di parentela, o i collaterali, o ancora il partner che ha una relazione di lunga durata con il cittadino dell'Unione, né indirettamente, prevedendo requisiti che hanno per oggetto e per effetto quello di escludere determinate categorie di beneficiari. Non ritengo possibile, ad esempio, subordinare i diritti riconosciuti al partner con il quale il cittadino abbia una relazione duratura al requisito della registrazione dell'unione o dell'equiparazione di quest'ultima al matrimonio, come indicato all'articolo 2, punto 2, lettera b), della direttiva 2004/38.

68. Ritengo inoltre che il margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri incontri un duplice limite.

69. In primo luogo, in applicazione del criterio emergente dalle sentenze del 2 ottobre 2003, Garcia Avello²⁷, del 14 ottobre 2008, Grunkin e Paul²⁸, e del 22 dicembre 2010, Sayn-Wittgenstein²⁹, ripreso nella sentenza McCarthy, citata in precedenza³⁰, la misura nazionale in parola non deve avere l'effetto di ostacolare in modo ingiustificato l'esercizio da parte del cittadino dell'Unione del suo diritto di circolare e soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri. A mio avviso, un tale ostacolo sussisterebbe se venisse dimostrato che il cittadino dell'Unione era stato obbligato a lasciare il territorio dello Stato membro ospitante, se non addirittura, a maggior ragione, quello dell'Unione globalmente considerata. In quest'ultima ipotesi, ne conseguirebbe d'altronde, come osservato dalla Corte nella sua sentenza del 15 novembre 2011, Dereci e a.³¹, una privazione del godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale dei diritti collegati allo status di cittadino dell'Unione, che comporterebbe il riconoscimento di un diritto di soggiorno a favore dei familiari, dal momento che tale nozione viene impiegata dalla Corte non soltanto come criterio di collegamento al diritto dell'Unione, per attirare nell'ambito di protezione di detto diritto le situazioni che, in mancanza di elementi transfrontalieri, ne sarebbero di regola escluse, ma anche come norma materiale, dal momento che il godimento reale ed effettivo del diritto di soggiorno del cittadino dell'Unione si risolve nel riconoscere un diritto di soggiorno a favore dei suoi familiari.

70. In secondo luogo, il margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri trova i suoi limiti nell'obbligo di rispettare il diritto alla vita privata e familiare sancito dall'articolo 7 della Carta, la quale gode dello stesso valore giuridico dei Trattati, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, TUE.

71. La Corte ha riconosciuto il diritto fondamentale alla vita familiare come parte dei principi generali del diritto dell'Unione. Essa ha precisato nella citata sentenza Metock e a. che «se i cittadini dell'Unione non fossero autorizzati a condurre una normale vita di famiglia nello Stato membro ospitante, sarebbe seriamente ostacolato l'esercizio delle libertà loro garantite dal trattato»³². Nella sua sentenza Dereci e a., citata in precedenza, ricordando che l'articolo 7 della Carta contiene diritti corrispondenti a quelli garantiti dall'articolo 8, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950³³, e che pertanto occorre attribuire al primo di detti articoli lo stesso significato e la stessa portata attribuiti al secondo, nell'interpretazione datane dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la Corte ha ritenuto che il giudice del rinvio, nel caso di specie, dovesse esaminare se il diniego del diritto di soggiorno ai richiedenti, cittadini di uno Stato terzo, familiari di un cittadino dell'Unione, ledesse il diritto al rispetto della vita privata e familiare³⁴.

27 — C-148/02, Racc. pag. I-11613.

28 — C-353/06, Racc. pag. I-7639.

29 — C-208/09, Racc. pag. I-13693.

30 — Punti 49-53 di detta sentenza.

31 — C-256/11, Racc. pag. I-1131, punto 66.

32 — Punto 62.

33 — In prosieguo: la «CEDU».

34 — Sentenza Dereci e a., cit. supra (punti 70-72).

72. La Corte europea dei diritti dell'uomo si è pronunciata più volte nel senso che l'articolo 8 della CEDU non garantisce agli stranieri «il diritto di scegliere il luogo più adatto per sviluppare una vita familiare»³⁵ e non comporta per uno Stato «l'obbligo generale di rispettare la scelta, da parte di coppie coniugate, della loro comune residenza e di consentire il ricongiungimento familiare sul proprio territorio»³⁶. Essa ha ritenuto, tuttavia, che detto articolo possa far sorgere obblighi positivi inerenti ad un rispetto effettivo della vita familiare³⁷, che consistono per uno Stato membro nel dover ammettere l'ingresso di una persona sul suo territorio.

73. Sulla base di tale interpretazione, la Corte ha stabilito che, benché la CEDU non garantisca, a favore di uno straniero, alcun diritto di entrare o risiedere nel territorio di un determinato Stato, l'esclusione di una persona da uno Stato in cui vivono i suoi congiunti può rappresentare un'ingerenza nel diritto al rispetto della vita familiare come tutelato dall'articolo 8, paragrafo 1, della CEDU. Una simile ingerenza viola la CEDU, a meno che essa non corrisponda ai requisiti di cui al paragrafo 2 dello stesso articolo, cioè a meno che essa non sia «prevista dalla legge», dettata da uno o più scopi legittimi ai sensi della disposizione citata e «necessaria, in una società democratica», cioè «giustificata da un bisogno sociale imperativo» e, in particolare, proporzionata al fine legittimo perseguito³⁸.

74. La combinazione del diritto di soggiorno collegato alla cittadinanza dell'Unione europea e della protezione della vita privata e familiare, come attuata dal diritto dell'Unione, può così portare a fondare un diritto di soggiorno a favore dei familiari del cittadino dell'Unione.

75. A mio avviso, questo diritto non deve essere riservato ai familiari più stretti. Benché l'articolo 8 della CEDU garantisca soltanto l'esercizio di un diritto al rispetto di una vita familiare «esistente» e benché sia stato deciso, con specifico riguardo all'ingresso, soggiorno e allontanamento degli stranieri, che la famiglia deve essere limitata al «nucleo familiare»³⁹, la Corte europea dei diritti dell'uomo adotta tuttavia, in linea generale, una concezione estensiva di vita familiare⁴⁰, caratterizzata dalla presenza di elementi di diritto o di fatto che indicano l'esistenza di una stretta relazione personale, il che permette ad esempio di includere, a determinate condizioni, i rapporti con i nonni o con i nipoti⁴¹ o i rapporti tra fratelli e sorelle⁴². Le relazioni di fatto, al di fuori dei legami di parentela, sono state qualificate anch'esse come «vita familiare»⁴³.

76. A mio avviso, il principio di non discriminazione impedisce di prendere in considerazione una definizione di famiglia a geometria variabile a seconda che i familiari del cittadino dell'Unione in parola siano essi stessi cittadini dell'Unione o cittadini di un paese terzo. Per determinare l'estensione del diritto fondamentale alla vita privata e familiare, la nozione di famiglia non può nemmeno variare in base alla definizione, più o meno restrittiva, datane dal diritto derivato.

77. Ne deduco che il diritto fondamentale alla vita privata e familiare può, in linea di principio, essere invocato da tutte le categorie di persone menzionate all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38.

35 — V. Corte eur. D.U., sentenza Ahmut c. Paesi Bassi del 28 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI, pag. 2030, § 71.

36 — V. Corte eur. D.U., sentenza Gül c. Svizzera del 19 febbraio 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-I, pag. 174, § 38, e Ahmut c. Paesi Bassi, cit. supra, § 67.

37 — V. Corte eur. D.U., sentenza Sen c. Paesi Bassi del 21 dicembre 2001, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-I, § 31.

38 — Sentenza del 23 settembre 2003, Akrich (C-109/01, Racc. pag. I-9607, punto 59 e giurisprudenza ivi citata).

39 — V. Corte eur. D.U., sentenza Slivenko c. Lettonia del 9 ottobre 2003, *Recueil des arrêts et décisions* 2003-X, § 94.

40 — Senza considerare che arriva a proteggere, dal punto di vista della vita privata, relazioni che non avrebbero potuto essere tutelate a titolo di diritto alla vita familiare (v. sentenza Slivenko c. Lettonia, cit. supra, § 95).

41 — V. Corte eur. D.U., sentenza Marckx e Belgio del 13 giugno 1979, serie A n 31, § 45.

42 — V. Corte eur. D.U., sentenza Moustaqim e Belgio del 18 febbraio 1991, serie A n 193. Per accertare la violazione dell'articolo 8 della CEDU, consistita nell'espulsione di un cittadino marocchino dal Belgio, la Corte ha preso in considerazione la presenza in Belgio di fratelli e sorelle.

43 — V. Corte eur. D.U., sentenza X, Y e Z c. Regno Unito del 22 aprile 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, § 36.

78. Con riferimento alla situazione dei convenuti nel procedimento principale, non è provato, sulla base delle sole circostanze di fatto indicate nella decisione di rinvio, che il mancato rilascio di un titolo di soggiorno da parte delle autorità del Regno Unito al fratello, al fratello unilaterale e al nipote del sig. Rahman pregiudichi la vita privata e familiare della sig.ra Rahman. Tuttavia, detta questione, a mio parere, non può che essere risolta caso per caso, in base alle circostanze particolari della singola fattispecie, e compete pertanto al giudice nazionale, cui spetterà di accertare se si verifichi un pregiudizio sproporzionato alla vita privata e familiare della sig.ra Rahman.

79. Alla luce delle considerazioni che precedono, concludo che:

- da un lato, l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 deve essere interpretato nel senso che impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per agevolare l'ingresso e il soggiorno sul loro territorio di tutte le persone che rientrano nell'ambito di applicazione di detta norma, il che comporta che le persone in parola devono avere la possibilità di ottenere un diritto d'ingresso e di soggiorno a seguito di un esame approfondito della loro domanda, tenuto conto della loro situazione personale e, in caso di diniego, una decisione sufficientemente motivata, che possa essere oggetto di un ricorso giurisdizionale. Detta disposizione non obbliga gli Stati membri a riconoscere un diritto automatico di ingresso e soggiorno agli altri familiari, cittadini di uno Stato terzo, che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 10, paragrafo 2, lettera e), di detta direttiva, e
- dall'altro, il diritto primario dell'Unione, in particolare le sue disposizioni in materia di cittadinanza dell'Unione e di protezione della vita privata e familiare, e l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, ostano a che uno Stato membro vieti ad un cittadino di uno Stato terzo che rientri nell'ambito di applicazione di detta ultima disposizione di soggiornare sul suo territorio, nel caso in cui detto cittadino intenda vivere con un suo familiare che è cittadino dell'Unione, quando un simile rifiuto leda in modo ingiustificato l'esercizio del diritto del cittadino dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri o pregiudichi in modo sproporzionato il suo diritto al rispetto della vita privata e familiare, circostanza questa che spetta al giudice del rinvio verificare.

b) Sulla seconda questione

80. Con la seconda questione il giudice del rinvio vuole sapere, essenzialmente, se l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 possa essere invocato da un altro familiare che non soddisfi i requisiti posti dalla legislazione nazionale.

81. Senza che occorra tornare in dettaglio sui principi, oltremodo consolidati, che disciplinano l'effetto diretto delle direttive, ricordo che dalla giurisprudenza della Corte emerge che «in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, tali disposizioni possono essere richiamate, in mancanza di provvedimenti d'attuazione adottati entro i termini, per opporsi a qualsiasi disposizione di diritto interno non conforme alla direttiva, ovvero in quanto siano atte a definire diritti che i singoli possono fare valere nei confronti dello Stato»⁴⁴. La Corte abbandona talvolta la doppia esigenza della precisione e dell'incondizionalità per interessarsi soltanto del margine di valutazione discrezionale di cui gli Stati membri dispongono ed invita in tali casi il giudice nazionale ad accertare se il legislatore nazionale sia rimasto entro i limiti di discrezionalità tracciati dalla direttiva stessa⁴⁵.

44 — Sentenza del 19 novembre 1991, Francovich e a. (C-6/90 e C-9/90, Racc. pag. I-5357, punto 11). V., quanto ad un'applicazione di detta regola ad una disposizione della direttiva 2004/38, sentenza del 17 novembre 2011, Aladzhov (C-434/10, Racc. pag. I-11659, punto 32).

45 — Sentenza del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Racc. pag. I-7405, punto 66 e giurisprudenza ivi citata).

82. Come si è osservato, l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 contiene, a mio avviso, un obbligo specifico, in capo agli Stati membri, di prevedere la possibilità per le persone che rientrano nell'ambito di applicazione di detta norma di ottenere un diritto di ingresso e di soggiorno a seguito di un esame approfondito della loro domanda. Detto obbligo minimo di natura procedurale presenta il doppio carattere di precisione e incondizionalità richiesto affinché una norma contenuta in una direttiva possa avere effetto diretto.

83. Malgrado il margine di manovra relativamente importante lasciato agli Stati membri, in particolare per determinare le condizioni di concessione del diritto di ingresso o di soggiorno, ho evidenziato come le normative nazionali non possano ridurre l'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 limitando direttamente o indirettamente le categorie dei beneficiari. Ritengo, di conseguenza, che i privati che vengono esclusi dal beneficio da disposizioni di diritto interno volte ad attuare l'obbligo di agevolazione sulla base di requisiti particolari non previsti all'interno di tale direttiva possano far valere dinanzi al giudice nazionale l'incompatibilità di detta disciplina con le disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 2, di tale direttiva.

84. Con riguardo, più in particolare, alla situazione dei convenuti nel procedimento principale, se è accertato che rientrano effettivamente nella categoria di altri familiari a carico ai sensi della direttiva 2004/38, essi potrebbero contestare il rifiuto di esaminare la loro domanda, motivato in base al fatto che essi non risiedevano nello stesso Stato dei coniugi Rahman prima che questi si stabilissero nel Regno Unito⁴⁶.

85. Per le ragioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alla seconda questione nel senso che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 conferisce agli altri familiari che soddisfano le condizioni previste all'interno di detta norma il diritto di invocarla dinanzi al giudice nazionale al fine, in particolare, di escludere il ricorso a requisiti specifici che ne ridurrebbero l'ambito di applicazione.

c) Sulla terza e sulla quarta questione

86. Con la terza questione il giudice del rinvio intende essenzialmente sapere se la categoria degli altri familiari, indicata all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/38, sia limitata o meno a quelli che hanno soggiornato all'interno del medesimo Stato del cittadino dell'Unione e del suo coniuge prima che il cittadino dell'Unione si trasferisse nello Stato membro ospitante.

87. Con la quarta questione il giudice del rinvio chiede essenzialmente se la condizione di dipendenza rispetto al cittadino dell'Unione o al suo coniuge, richiesta all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), di detta direttiva, dovesse già sussistere immediatamente prima del trasferimento del cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante.

88. In via preliminare, ricordo che, conformemente al principio enunciato al paragrafo 39 delle presenti conclusioni e all'interpretazione che suggerisco di dare del rinvio al diritto degli Stati membri, ritengo che le nozioni impiegate all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva citata per definire i beneficiari di detta disposizione debbano essere oggetto di un'interpretazione autonoma e uniforme.

89. Nella misura in cui la disposizione di cui trattasi si applica ad ogni altro familiare che è «a carico o [47] convive con il cittadino dell'Unione», ritengo, come la Commissione, che occorra distinguere tra la situazione delle persone che sono «a carico» da quella delle persone che «convivono» con il cittadino dell'Unione.

46 — V. quanto elaborato in risposta alla terza questione.

47 — Il corsivo è mio.

90. Mentre mi sembra evidente che il familiare che dichiara di convivere con il cittadino dell'Unione debba dimostrare di risiedere con lui e, quindi, necessariamente nello stesso Stato, viceversa ritengo che il familiare «a carico» non possa essere escluso dall'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/38 per il fatto che non risiedeva nello stesso Stato del cittadino dell'Unione che vuole accompagnare o raggiungere. Questa opinione si fonda su motivi attinenti tanto al tenore delle disposizioni di detta direttiva e allo scopo di quest'ultima, quanto alla giurisprudenza della Corte.

91. Occorre osservare, infatti, che i familiari di cui gli Stati membri devono agevolare l'ingresso o il soggiorno sono definiti, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), di detta direttiva come coloro che, «nel paese di provenienza», sono a carico o convivono con il cittadino dell'Unione titolare del diritto di soggiorno a titolo principale. Nulla nella formulazione di detta disposizione permette di ritenere che l'espressione generale «paese di provenienza», che comprende sia gli Stati membri sia gli Stati terzi, debba includere solo lo Stato dell'Unione da cui proviene il cittadino dell'Unione che ha esercitato il suo diritto alla libera circolazione. Alcune versioni linguistiche dimostrano tuttavia che l'espressione «paese di provenienza» si riferisce necessariamente ai familiari e non al cittadino dell'Unione⁴⁸.

92. Allo stesso modo, l'articolo 10, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2004/38, che reca l'elenco esaustivo dei documenti di cui lo Stato membro ospitante può prescrivere la presentazione ai cittadini di uno Stato terzo rientranti nella categoria di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), di detta direttiva, ai fini del rilascio della carta di soggiorno, dispone che detti documenti possono essere rilasciati dall'autorità competente del «paese di origine o di provenienza», senza prevedere la possibilità per lo Stato membro ospitante di esigere documenti che giustifichino un eventuale soggiorno all'interno dello stesso Stato del cittadino dell'Unione.

93. Questa lettura trova conferma nelle finalità perseguite dalla direttiva 2004/38 che mira ad agevolare la libera circolazione del cittadino dell'Unione e a preservare l'unità della sua famiglia, indipendentemente da ogni considerazione quanto all'origine o alla provenienza degli altri familiari.

94. La Corte ha adottato un identico approccio per definire la nozione di discendente o di ascendente a carico contenuta negli atti anteriori alla direttiva 2004/38 che disciplinavano la libera circolazione dei lavoratori dipendenti e autonomi nonché dei prestatori di servizi.

95. Lungi dal subordinare l'esistenza di un legame di dipendenza ad una qualche condizione legata ad un precedente soggiorno del familiare e del cittadino dell'Unione all'interno dello stesso Stato, la Corte ha ritenuto che la condizione di familiare «a carico» del titolare risulti da una situazione di fatto caratterizzata dalla circostanza che il sostegno materiale del familiare è garantito dal cittadino dell'Unione che si è avvalso della libertà di circolazione o dal suo coniuge⁴⁹.

96. La Corte ha d'altra parte precisato, riferendosi all'articolo 6 della direttiva 73/148, che la necessità di un sostegno materiale deve esistere nello Stato di origine o di provenienza dell'ascendente «al momento in cui chiede di ricongiungersi al detto cittadino dell'Unione»⁵⁰.

97. Detta conclusione si impone, secondo la Corte, tenuto conto dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 68/360/CEE del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità⁵¹, in base al quale la prova della qualità di ascendente a carico del lavoratore dipendente o

48 — La versione in lingua inglese, ad esempio, è formulata come segue:

«any other family members, irrespective of their nationality, not falling under the definition in point 2 of Article 2 who, in the country from which *they* have come, are dependants or members of the household of the Union citizen (...)».

49 — Sentenza del 9 gennaio 2007, Jia (C-1/05, Racc. pag. I-1, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

50 — Ibidem (punto 37).

51 — GU L 257, pag. 13.

del suo coniuge ai sensi dell'articolo 10 del regolamento n. 1612/68 è fornita attraverso la presentazione di un documento rilasciato dall'autorità competente dello «Stato d'origine o provenienza» che confermi che l'ascendente interessato è a carico di detto lavoratore o del suo coniuge⁵².

98. Ho cercato invano le ragioni che potrebbero giustificare l'adozione di un'altra definizione della «persona a carico», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/38 e a far dipendere detta qualificazione dal requisito della residenza all'interno dello stesso Stato del cittadino dell'Unione.

99. Nulla mi sembra giustificare il fatto che la situazione di dipendenza economica dovesse già sussistere immediatamente prima del trasferimento del cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante, dal momento che il criterio da considerare è il momento in cui viene formulata la domanda di ingresso e di soggiorno. Se la dipendenza economica esisteva nel momento del trasferimento nello Stato membro ospitante, ma è poi cessata, il requisito di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 non può dirsi soddisfatto. Se, di contro, la situazione di dipendenza economica è iniziata successivamente all'arrivo del cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante, il familiare potrà essere considerato come «a carico». Potrebbe verificarsi l'ipotesi, ad esempio, di un cittadino dell'Unione che, dopo aver esercitato il suo diritto alla libera circolazione, è chiamato a farsi carico di un nipote i cui genitori siano recentemente deceduti.

100. Il principio di interpretazione, ricordato al paragrafo 34 delle presenti conclusioni, porta ad applicare le regole elaborate dalla giurisprudenza in vigenza delle disposizioni precedenti alla direttiva 2004/38, senza che si possa addurre un qualche motivo idoneo a giustificare una diversa interpretazione della nozione di «persona a carico» a seconda del fatto che il cittadino di un paese terzo interessato rientri nella categoria dei familiari ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di detta direttiva o nella categoria degli altri familiari di cui all'articolo 3, paragrafo 2, di detta direttiva.

101. Da quanto precede consegue che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/38 deve essere interpretato nel senso che:

- osta ad una disciplina nazionale che limita l'ambito di applicazione di detta disposizione agli altri familiari che hanno soggiornato nello stesso paese del cittadino dell'Unione prima che questi si trasferisse nello Stato membro ospitante, e
- la nozione di «persona a carico» non implica che il legame di dipendenza economica dovesse già sussistere immediatamente prima del trasferimento del cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante.

d) Sulla quinta questione

102. Con la quinta questione il giudice del rinvio vuole essenzialmente sapere se gli Stati membri possano subordinare l'ingresso e il soggiorno di altri familiari a requisiti particolari relativamente alla natura o alla durata della dipendenza economica indicata all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/38.

103. La risposta a questa questione deriva necessariamente dalle risposte precedenti.

104. La nozione di «persona a carico», ai fini dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/38, deve formare oggetto di un'interpretazione uniforme e autonoma, con l'effetto che l'obbligo di agevolazione, interpretato nel senso di prevedere la possibilità per tutte le persone che rientrano nell'ambito di applicazione di dette disposizioni di ottenere un esame approfondito della loro domanda e, in caso di rifiuto, una decisione sufficientemente motivata, non può essere subordinato al rispetto di requisiti particolari relativamente alla natura o alla durata della situazione di dipendenza economica.

52 — Sentenza Jia, cit. (punto 38).

105. Di contro, dal momento che ritengo che detta disposizione non comporti il riconoscimento automatico di un diritto di soggiorno, non vedo ostacoli, in linea di principio, alla definizione da parte di uno Stato membro di condizioni specifiche per l'ottenimento del diritto d'ingresso e di soggiorno al fine di garantire la realtà, l'effettività e la durata del legame di dipendenza economica.

106. Questi requisiti devono, tuttavia, rispettare il principio di effettività, il che comporta che essi non possono essere configurati in modo tale da rendere praticamente impossibile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione. Ne consegue che i requisiti previsti dagli Stati membri non possono privare, di fatto, le persone che rientrano nell'ambito di applicazione di detta disposizione di ogni possibilità di ottenere un diritto di ingresso e di soggiorno. Non sarebbe ammissibile, ad esempio, una norma di diritto nazionale che stabilisca che, per beneficiare di un diritto di soggiorno, il cittadino di uno Stato terzo debba dimostrare di essere a carico del cittadino dell'Unione da più di vent'anni.

107. I requisiti relativi alla natura o alla durata del legame di dipendenza economica, inoltre, possono rappresentare un limite all'ammissione di altri familiari, che gli Stati membri sono tuttavia tenuti a favorire. Per essere ammissibili essi devono pertanto perseguire uno scopo legittimo, essere idonei a garantirne il conseguimento e non andare oltre quanto è necessario per il suo raggiungimento.

108. Ritengo, di conseguenza, che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/38 non osti ad una disciplina nazionale che subordini l'ingresso o il soggiorno di un cittadino di uno Stato terzo a requisiti relativi alla natura o alla durata della dipendenza economica, a condizione che detti requisiti perseguano uno scopo legittimo, siano idonei a garantirne il conseguimento e non vadano oltre quanto è necessario per il suo raggiungimento.

V – Conclusione

109. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali poste dall'Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, come segue:

- «1) L'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, deve essere interpretato nel senso che impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per agevolare l'ingresso e il soggiorno nel loro territorio di tutte le persone che rientrano nell'ambito di applicazione di detta norma, il che comporta che le persone in parola devono avere la possibilità di ottenere un diritto d'ingresso e di soggiorno a seguito di un esame approfondito della loro domanda, tenuto conto della loro situazione personale e, in caso di diniego, una decisione sufficientemente motivata, che possa essere oggetto di ricorso giurisdizionale. Detta disposizione non obbliga gli Stati membri a riconoscere un diritto automatico di ingresso e soggiorno agli altri familiari, cittadini di uno Stato terzo, che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 10, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2004/38.
- 2) Il diritto primario dell'Unione, in particolare le sue disposizioni in materia di cittadinanza dell'Unione e di protezione della vita privata e familiare, e l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 ostano a che uno Stato membro vieti ad un cittadino di uno Stato terzo che rientri nell'ambito di applicazione di detta ultima disposizione di soggiornare nel suo territorio, nel caso in cui detto cittadino intenda vivere con un suo familiare che è cittadino dell'Unione, quando un simile rifiuto leda in modo ingiustificato l'esercizio del diritto del cittadino

dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri o pregiudichi in modo sproporzionato il suo diritto al rispetto della vita privata e familiare, circostanza questa che spetta al giudice del rinvio verificare.

- 3) L'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 conferisce agli altri familiari che soddisfano le condizioni previste all'interno di detta norma il diritto di invocarla dinanzi al giudice nazionale al fine, in particolare, di escludere il ricorso a requisiti specifici che ne ridurrebbero l'ambito di applicazione.
- 4) L'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/38 deve essere interpretato nel senso che:
 - osta ad una disciplina nazionale che limita l'ambito di applicazione di detta disposizione agli altri familiari che hanno soggiornato nello stesso paese del cittadino dell'Unione prima che questi si trasferisse nello Stato membro ospitante;
 - la nozione di “persona a carico” non implica che il legame di dipendenza economica dovesse già sussistere immediatamente prima del trasferimento del cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante, e
 - non osta ad una disciplina nazionale che subordini l'ingresso o il soggiorno di un cittadino di uno Stato terzo a requisiti relativi alla natura o alla durata della dipendenza economica, a condizione che detti requisiti perseguano uno scopo legittimo, siano idonei a garantirne il conseguimento e non vadano oltre quanto è necessario per il suo raggiungimento».