SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

7 ottobre 2010 *

Nel procedimento C-162/09,

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 10 marzo 2009, pervenuta in cancelleria l'8 maggio 2009, nella causa

Secretary of State for Work and Pensions

contro

Taous Lassal,

con l'intervento di:

The Child Poverty Action Group,

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE (Terza Sezione),

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

avvocato generale: sig.ra V. Trstenjak
cancelliere: sig. N. Nanchev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 17 marzo 2010,

considerate le osservazioni presentate:

— per The Child Poverty Action Group, dalla sig.ra S. Clarke, solicitor, dal sig. R. Drabble, QC, e dal sig. R. Turney, barrister;

— per il governo del Regno Unito, dai sigg. L. Seeboruth e S. Ossowski, in qualità di agenti, assistiti dal sig. D. Beard, barrister;

— per il governo belga, dalla sig.ra L. Van den Broeck, 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 dell'11 maggio 2010,

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 in GU 2004, L 229, pag. 35, GU 2005, L 197, pag. 34, e GU 2007, L 204, pag. 28).

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra la sig.ra Lassal e il Secretary of State for Work and Pensions (Ministro del Lavoro e delle Pensioni; in prosieguo: il «Secretary of State»). Il Child Poverty Action Group (in prosieguo: il «CPAG») è interveniente nella causa principale a sostegno della sig.ra Lassal.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

3 L'art. 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, intitolato «Libertà di circolazione e di soggiorno», dispone quanto segue:

«1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

2. La libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente ai trattati, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro».

4 Secondo i «considerando» 1-3 nonché 17-19 della direttiva 2004/38:

«(1) La cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino dell'Unione il diritto primario e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal trattato e le disposizioni adottate in applicazione dello stesso.

(2) La libera circolazione delle persone costituisce una delle libertà fondamentali nel mercato interno che comprende uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata tale libertà secondo le disposizioni del trattato.

(3) La cittadinanza dell'Unione dovrebbe costituire lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri quando essi esercitano il loro diritto di libera circolazione e di soggiorno. È pertanto necessario codificare e rivedere gli strumenti comunitari esistenti che trattano separatamente di lavoratori subordinati, lavoratori autonomi, studenti ed altre persone inattive al fine di semplificare e rafforzare il diritto di libera circolazione e soggiorno di tutti i cittadini dell'Unione.

(…)

(17) 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.

(18) Per costituire un autentico mezzo di integrazione nella società dello Stato membro ospitante in cui il cittadino dell'Unione soggiorna, il diritto di soggiorno permanente non dovrebbe, una volta ottenuto, essere sottoposto ad alcuna condizione.

(19) Occorre preservare alcuni vantaggi propri dei cittadini dell'Unione che siano lavoratori subordinati o autonomi e dei loro familiari, che permettono loro di acquisire un diritto di soggiorno permanente prima di aver soggiornato cinque anni nello Stato membro ospitante, in quanto costituiscono diritti acquisiti conferiti dal regolamento (CEE) n. 1251/70 della Commissione, del 29 giugno 1970, relativo al diritto dei lavoratori di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo aver occupato un impiego [(GU L 142, pag. 24)] e dalla direttiva 75/34/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1974, relativa al diritto di un cittadino di uno Stato membro di rimanere sul territorio di un altro Stato membro dopo avervi svolto un'attività non salariata [(GU 1975, L 14, pag. 10)]».

5 L'art. 6 della direttiva 2004/38 dispone quanto segue:

«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».

6 L'art. 7, nn. 1-3, della direttiva 2004/38 è formulato come segue:

«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:

(…)».

7 Nel capitolo IV, dedicato al «Diritto di soggiorno permanente», l'art. 16 della direttiva 2004/38, intitolato «Norma generale per i cittadini dell'Unione e i loro familiari», dispone quanto segue:

«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».

8 In deroga all'art. 16 della direttiva 2004/38, l'art. 17 di quest'ultima prevede la concessione di un diritto di soggiorno permanente prima della maturazione di un periodo continuativo di cinque anni di soggiorno ai lavoratori che abbiano cessato di svolgere un'attività nello Stato membro ospitante e ai membri delle loro famiglie.

9 Ai sensi dell'art. 38 della direttiva 2004/38:

«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».

10 In conformità con l'art. 40 della direttiva 2004/38, gli Stati membri dovevano trasporre quest'ultima entro il 30 aprile 2006.

Il diritto nazionale

La legge del 1992 sui contributi previdenziali e sulle indennità e il regolamento (generale) del 1987 sull'indennità integrativa del reddito

11 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 (Income Support).

12 L'indennità integrativa del reddito è un sussidio concesso a diversi gruppi di persone in funzione delle risorse. Essa può essere ottenuta, in particolare, a 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.

13 L'importo prescritto per una «persona proveniente dall'estero» è pari a zero, in quanto tale persona è definita «richiedente che non risied[e] abitualmente nel Regno Unito, nelle isole del Canale, nell'isola di Man o in Irlanda». Ai fini dell'indennità integrativa del reddito non può essere considerato abitualmente residente nel Regno Unito chi non abbia acquisito un «diritto di soggiorno» in tale Stato.

14 La nozione di «diritto di soggiorno», ai fini del sussidio di cui trattasi, non è esplicitamente definita.

15 Tuttavia, non vi è dubbio sul fatto che il diritto di soggiorno permanente previsto dall'art. 16 della direttiva 2004/385 configuri un diritto di soggiorno ai fini dell'indennità integrativa del reddito.

Il regolamento del 2006 in materia di immigrazione (Spazio economico europeo)

16 Il regolamento del 2006 in materia di immigrazione (Spazio economico europeo) [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006; in prosieguo: il «regolamento del 2006»] è entrato in vigore il 30 aprile 2006 ed è volto a trasporre, nel diritto del Regno Unito, le disposizioni della direttiva 2004/38.

17 Nella rubrica «Diritto di soggiorno permanente», l'art. 15 del regolamento del 2006 traspone l'art. 16 della direttiva 2004/38.

Causa principale e questione pregiudiziale

18 La sig.ra Lassal, cittadina francese, è giunta nel Regno Unito nel mese di gennaio 1999 in cerca di occupazione. Dal settembre 1999 al febbraio 2005, durante il suo soggiorno in tale Stato membro, la sig.ra Lassal ha lavorato o era in cerca di occupazione. Secondo il giudice del rinvio, le parti della causa principale concordano nell'ammettere che la sig.ra Lassal aveva lo status di «lavoratrice» ai sensi del diritto dell'Unione, nel periodo compreso tra il mese di gennaio 1999 e il mese di febbraio 2005.

19 Nel febbraio 2005 la sig.ra Lassal ha lasciato il Regno Unito per rendere visita a sua madre, in Francia, per un periodo di dieci mesi. Al suo ritorno nel Regno Unito, nel dicembre 2005, ha cominciato a cercare lavoro. Ha poi percepito un'indennità di disoccupazione dal gennaio 2006 al novembre dello stesso anno. Nel novembre 2006 ha presentato domanda per poter fruire dell'indennità integrativa del reddito in quanto incinta. Tale domanda è stata respinta a motivo del fatto che ella non godeva di un diritto di soggiorno nel Regno Unito.

20 La sig.ra Lassal ha proposto ricorso contro il rigetto della sua domanda dinanzi all'Appeal Tribunal. Quest'ultimo ha accolto il suo ricorso il 3 settembre 2007 decidendo che l'interessata era titolare di un diritto di soggiorno permanente nel Regno Unito ai sensi dell'art. 15 del regolamento del 2006.

21 Il Secretary of State ha impugnato la decisione dell'Appeal Tribunal prima dinanzi al Social Security Commissioner (Commissario per la legislazione sociale) e poi dinanzi al giudice del rinvio.

22 In tale contesto la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«In circostanze, come quelle del caso di specie, dove (...) una cittadina dell'Unione è giunta nel Regno Unito nel settembre 1999 in qualità di lavoratrice e vi è rimasta come tale fino al febbraio 2005; (...) tale cittadina dell'Unione ha poi lasciato il Regno Unito ed è tornata per un periodo di dieci mesi nello Stato membro di cui è cittadina; (...) tale cittadina dell'Unione è tornata nel Regno Unito nel dicembre 2005 ed ha ivi soggiornato in via continuativa fino al novembre 2006, quando ha presentato una domanda di indennità integrativa del reddito: se l'art. 16, n. 1, della direttiva (...) 2004/38 debba essere interpretato nel senso che conferisce a tale cittadina dell'Unione un diritto di soggiorno permanente in virtù del fatto che lei abbia soggiornato legalmente,

conformemente a strumenti giuridici comunitari antecedenti che accordano diritti di soggiorno ai lavoratori, per un periodo ininterrotto di cinque anni, terminato prima del 30 aprile 2006 (data entro la quale gli Stati membri dovevano trasporre la direttiva)».

Sulla questione pregiudiziale

23 Poiché la questione proposta muove da determinate premesse di fatto, essa deve essere suddivisa in due parti affinché la Corte possa risolverla in modo adeguato.

24 In primo luogo, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se, per l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16 della direttiva 2004/38, debbano essere presi in considerazione periodi di soggiorno ininterrotto di cinque anni, maturati prima della data di trasposizione di quest'ultima, vale a dire il 30 aprile 2006, conformemente a strumenti del diritto dell'Unione antecedenti a tale data.

25 In caso di soluzione affermativa alla prima parte della questione, il giudice del rinvio chiede, in secondo luogo, se talune assenze temporanee verificatesi prima del 30 aprile 2006 e successive ad un soggiorno legale ininterrotto di cinque anni siano tali da pregiudicare la concessione ad un cittadino dell'Unione, come la sig.ra Lassal, di un diritto di soggiorno permanente ai sensi dell'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38.

Sulla considerazione dei periodi di soggiorno terminati prima della data di trasposizione della direttiva 2004/38, conformemente a strumenti del diritto dell'Unione antecedenti a tale data, ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente previsto dall'art. 16 della stessa

Osservazioni presentate alla Corte

26 Tra le parti interessate che hanno presentato osservazioni scritte, conformemente all'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, possono essere distinte due posizioni di principio.

27 Da un lato, il governo del Regno Unito e quello belga considerano che si dovrebbero prendere in considerazione unicamente i periodi di soggiorno che si concludono il 30 aprile 2006 o successivamente a tale data, ovvero quelli che hanno inizio dopo il 30 aprile 2006. A sostegno di una siffatta interpretazione, il governo del Regno Unito si basa, sostanzialmente, sulla menzione «conformemente alle condizioni previste dalla presente direttiva» contenuta nel «considerando» 17 della direttiva 2004/38, e sui lavori preparatori di quest'ultima, mentre il governo belga si basa, in particolare, sull'assenza di effetto retroattivo dell'art. 16 di tale direttiva e sul principio della certezza del diritto.

28 Dall'altro lato, il CPAG e la Commissione europea ritengono che, sebbene il diritto di soggiorno permanente sia acquisito solo a partire dal 30 aprile 2006, dovrebbero essere presi in considerazione ai fini dell'art. 16 di tale direttiva i periodi di soggiorno ininterrotto di cinque anni, terminati conformemente a strumenti del diritto dell'Unione antecedenti alla direttiva 2004/38 e conclusi prima di tale data.

Risposta della Corte

29 In via preliminare occorre rilevare 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 FUE e le disposizioni adottate in applicazione delle stesse, e che la libera circolazione delle persone costituisce, peraltro, una delle libertà fondamentali nel mercato interno, consolidata, inoltre, nell'art. 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

30 Per quanto riguarda la direttiva 2004/38, la Corte ha già avuto occasione di constatare che tale direttiva mira ad agevolare l'esercizio del diritto primario e individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri che il Trattato conferisce direttamente ai cittadini dell'Unione e che il suo oggetto consiste, in particolare, nel rafforzare il citato diritto, di modo che detti cittadini non possono trarre diritti da questa direttiva in misura minore rispetto agli atti di diritto derivato che essa modifica o abroga (v. sentenza 25 luglio 2008, causa C-127/08, Metock e a., Racc. pag. I-6241, punti 82 e 59).

31 La Corte ha parimenti rilevato che, in considerazione del contesto e degli scopi perseguiti dalla direttiva 2004/38, le disposizioni della medesima non possono essere interpretate restrittivamente e, comunque, non devono essere private della loro efficacia pratica (v. sentenza Metock e a., cit., punto 84).

32 Come anche rilevato nel «considerando» 17 della direttiva 2004/38, il diritto di soggiorno permanente costituisce un essenziale elemento di promozione della coesione sociale ed è stato previsto da tale direttiva per rafforzare il senso di appartenenza alla cittadinanza dell'Unione.

33 È certamente pacifico che l'acquisizione di un diritto di soggiorno permanente per aver soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nel territorio dello Stato membro ospitante, previsto dall'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38, non compariva negli strumenti di diritto dell'Unione, adottati per l'attuazione dell'art. 18 CE, prima che intervenisse tale direttiva.

34 Tuttavia, siffatta constatazione non può comportare che debbano essere presi in considerazione, ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente previsto dall'art. 16 della direttiva 2004/38, unicamente i periodi di soggiorno ininterrotto di cinque anni che si concludono il 30 aprile 2006 o successivamente a tale data, ovvero quelli che hanno inizio dopo il 30 aprile 2006.

35 Infatti, in primo luogo, l'interpretazione secondo la quale, ai fini dell'acquisizione di tale diritto di soggiorno permanente, dovrebbero essere presi in considerazione unicamente i periodi di soggiorno legale ininterrotto di cinque anni che hanno avuto inizio dopo il 30 aprile 2006 conduce a che un siffatto diritto possa essere concesso solo a partire dal 30 aprile 2011. Ad una simile interpretazione conseguirebbe che i soggiorni dei cittadini dell'Unione, conformemente a strumenti di diritto dell'Unione, conclusi prima del 30 aprile 2006 siano privati di ogni effetto ai fini dell'acquisizione del citato diritto di soggiorno permanente. Si deve sottolineare a tale proposito che il diritto dell'Unione precedente all'adozione della direttiva 2004/38 prevedeva già, in taluni casi determinati, un diritto di soggiorno permanente che è stato, peraltro, ripreso nell'art. 17 di tale direttiva.

36 Orbene, si deve constatare che un simile risultato è contrario allo scopo della direttiva 2004/38, rammentato ai punti 30-32 della presente sentenza, e priva la stessa della sua efficacia pratica.

37 In secondo luogo, l'interpretazione secondo la quale, ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente previsto dall'art. 16 della direttiva 2004/38, dovrebbero essere presi in considerazione unicamente i periodi di soggiorno legale ininterrotto

di cinque anni conclusi il 30 aprile 2006 o successivamente a tale data, è anch'essa contraria allo scopo e all'efficacia pratica di tale direttiva. Infatti, il legislatore dell'Unione ha subordinato l'acquisizione di un diritto di soggiorno permanente a titolo dell'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38 all'integrazione del cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante. Orbene, come anche rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 80 delle sue conclusioni, sarebbe incompatibile con la nozione di integrazione che sottende l'art. 16 della citata direttiva far dipendere il grado richiesto di integrazione nello Stato membro ospitante dall'accertamento se il periodo quinquennale di residenza ininterrotta si sia concluso prima o dopo il 30 aprile 2006.

38 Peraltro, occorre rilevare che, dal momento che il diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16 della direttiva 2004/38 può essere acquisito solo a partire dal 30 aprile 2006, la considerazione dei periodi di soggiorno conclusi prima di tale data ha come conseguenza non di conferire all'art. 16 della direttiva 2004/38 un effetto retroattivo, bensì semplicemente di associare un effetto presente a situazioni createsi anteriormente alla data di trasposizione di tale direttiva.

39 Si deve rammentare, a tal fine, che le disposizioni relative alla cittadinanza dell'Unione sono applicabili sin dal momento della loro entrata in vigore e che occorre allora considerare che esse devono trovare applicazione con riferimento agli effetti presenti di circostanze createsi anteriormente (v. sentenza 11 luglio 2002, causa C-224/98, D'Hoop, Racc. pag. I-6191, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).

40 Di conseguenza, ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16 della direttiva 2004/38, devono essere presi in considerazione periodi di soggiorno ininterrotto di cinque anni conclusi prima della data di trasposizione di tale direttiva, vale a dire il 30 aprile 2006, conformemente a strumenti di diritto dell'Unione antecedenti a tale data.

Sull'incidenza sul diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38, delle assenze temporanee, di durata inferiore a due anni consecutivi, verificatesi prima del 30 aprile 2006 e successive ad un soggiorno legale ininterrotto di cinque anni

Osservazioni presentate alla Corte

41 Come emerge dai punti 27 e 28 della presente sentenza, il governo del Regno Unito considera che l'art. 16 della direttiva 2004/38, comprese le norme relative alle assenze temporanee in esso contenute, non debba essere applicato ai periodi di soggiorno ininterrotti conclusi prima del 30 aprile 2006.

42 Per contro, il CPAG e la Commissione propongono di applicare integralmente le disposizioni di tale articolo a siffatti periodi.

Risposta della Corte

43 In via preliminare, si deve rilevare che l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16 della direttiva 2004/38 presuppone un soggiorno legale per un periodo ininterrotto di cinque anni nel territorio dello Stato membro ospitante.

44 Nell'ambito della controversia principale, è pacifico che la sig.ra Lassal ha soggiornato legalmente per un periodo ininterrotto superiore a cinque anni nello Stato membro

ospitante. Tuttavia, si è assentata per 10 mesi da tale Stato membro dopo un siffatto soggiorno legale ininterrotto superiore a cinque anni e prima della data di trasposizione della direttiva 2004/38, il 30 aprile 2006. La questione sottoposta dal giudice del rinvio verte, sostanzialmente, sulla questione se un'assenza, antecedente al 30 aprile 2006 e successiva ad un soggiorno legale ininterrotto di cinque anni nello Stato membro ospitante, osti a che un cittadino dell'Unione si avvalga di un diritto di soggiorno permanente a titolo dell'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38.

45 A tale proposito, in una fattispecie come quella della causa principale, in cui la continuità del soggiorno legale di una durata di almeno cinque anni ai sensi dell'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38 non è contestata, l'interpretazione dell'art. 16, n. 3, della citata direttiva è priva di pertinenza. Infatti, quest'ultima disposizione precisa le assenze temporanee che possono verificarsi durante il periodo di soggiorno di cinque anni previsto da tale art. 16, n. 1, senza tuttavia pregiudicare la continuità del soggiorno di cui trattasi e, pertanto, la qualificazione del soggiorno interessato come periodo ininterrotto. Peraltro, in ogni caso, non è controverso che le assenze temporanee della sig.ra Lassal non rientrano in alcuna delle categorie previste dalla citata disposizione.

46 Per contro, l'art. 16, n. 4, della direttiva 2004/38 contempla l'ipotesi della perdita di un diritto di soggiorno permanente. A tale proposito, la citata disposizione stabilisce che il diritto di soggiorno permanente si perde soltanto a seguito di assenze dallo Stato membro ospitante di durata superiore a due anni consecutivi.

47 Per quanto riguarda l'applicazione dell'art. 16, n. 4, della direttiva 2004/38 alle assenze temporanee verificatesi prima del 30 aprile 2006, il governo del Regno Unito e quello belga sostengono che le assenze temporanee dallo Stato membro ospitante dei cittadini dell'Unione che abbiano soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni prima del 30 aprile 2006, per un periodo inferiore a due anni consecutivi, le quali non siano previste dall'art. 16, n. 3, di tale direttiva e si siano verificate prima di tale data, osterebbero a che tali cittadini acquisiscano il diritto al soggiorno permanente previsto in tale articolo, atteso che, in quanto dette assenze temporanee

sarebbero precedenti all'acquisizione di tale diritto di soggiorno permanente, detti cittadini non potrebbero beneficiare delle disposizioni dell'art. 16, n. 4, della citata direttiva, e, di conseguenza, il loro periodo di soggiorno sarebbe discontinuo e dovrebbe quindi essere considerato interrotto.

48 A tale proposito è appurato che, in quanto, come rammentato al punto 38 della presente sentenza, il diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16 della direttiva 2004/38 può essere acquisito solo a partire dal 30 aprile 2006, non deriva espressamente dal citato art. 16, n. 4, che i cittadini dell'Unione che abbiano soggiornato legalmente nel territorio dello Stato membro ospitante per un periodo ininterrotto di cinque anni, concluso prima di tale data, possano far valere il loro legame con lo Stato membro ospitante al fine di evitare che le loro assenze temporanee, di una durata inferiore ai due anni consecutivi, antecedenti al 30 aprile 2006, ostino a che essi acquisiscano il citato diritto di soggiorno permanente.

49 Tuttavia, si deve rammentare che, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v., in particolare, sentenze 19 settembre 2000, causa C-156/98, Germania/Commissione, Racc. pag. I-6857, punto 50; 7 dicembre 2006, causa C-306/05, SGAE, Racc. pag. I-11519, punto 34, nonché 19 novembre 2009, cause riunite C-402/07 e C-432/07, Sturgeon e a., Racc. pag. I-10923, punto 41).

50 In tal senso, il dispositivo di un atto dell'Unione è indissociabile dalla sua motivazione e va pertanto interpretato, se necessario, tenendo conto dei motivi che hanno portato alla sua adozione (sentenze 29 aprile 2004, causa C-298/00 P, Italia/Commissione, Racc. pag. I-4087, punto 97 e giurisprudenza ivi citata, nonché Sturgeon e a., cit., punto 42).

51 La Corte ha parimenti statuito che, quando una norma del diritto comunitario è suscettibile di più interpretazioni, occorre privilegiare quella idonea a salvaguardare il suo effetto utile (v. sentenza Sturgeon e a., cit., punto 47 e giurisprudenza ivi citata).

52 Orbene, si deve constatare che un'interpretazione come quella fornita dal governo del Regno Unito e da quello belga sarebbe contraria all'effetto utile e allo scopo della direttiva 2004/38, nonché al contesto generale e alla ratio dell'art. 16 della stessa.

53 Infatti, in primo luogo, sia gli scopi e la ratio della direttiva 2004/38, rammentati ai punti 30 e 31 della presente sentenza, i quali mirano ad agevolare l'esercizio del diritto primario di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri nonché a rafforzare tale diritto primario, sia, più precisamente, quelli derivanti dall'art. 16 di tale direttiva, rammentati al punto 32 della presente sentenza, i quali sono volti a promuovere la coesione sociale e a rafforzare il senso di appartenenza alla cittadinanza dell'Unione, mediante il diritto di soggiorno permanente, sarebbero seriamente compromessi qualora detto diritto di soggiorno fosse negato ai cittadini dell'Unione che abbiano soggiornato legalmente nel territorio dello Stato membro ospitante per un periodo ininterrotto di cinque anni concluso prima del 30 aprile 2006 per il solo motivo che si sarebbero verificate assenze temporanee, di una durata inferiore a due anni consecutivi, successivamente a tale periodo ma prima di tale stessa data.

54 In secondo luogo, il contesto generale e la ratio dell'art. 16 della direttiva 2004/38, impongono parimenti che il n. 4 di tale art. 16 sia applicabile alle assenze temporanee antecedenti al 30 aprile 2006, verificatesi in presenza di soggiorni legali ininterrotti di cinque anni, conclusi prima di tale data.

55 A tale proposito, si deve rammentare 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. Secondo i lavori preparatori della direttiva 2004/38, una siffatta misura è giustificata in quanto dopo una tale assenza il legame con lo Stato membro ospitante può essere considerato allentato [v. motivazione della posizione comune (CE) n. 6/2004, definita dal Consiglio il 5 dicembre 2003 in vista dell'adozione della direttiva 2004/38 (GU C 54 E, pag. 12) in merito all'art. 16 di quest'ultima].

56 L'art. 16, n. 4, della direttiva 2004/38 trova applicazione indipendentemente dalla questione se si tratti di periodi di soggiorno conclusi prima o dopo il 30 aprile 2006. Infatti, poiché i periodi di soggiorno di cinque anni conclusi prima del 30 aprile 2006 devono essere presi in considerazione ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38, come emerge dall'analisi effettuata ai punti 29-40 della presente sentenza, tale art. 16, n. 4, deve essere necessariamente applicabile ai citati periodi. In caso contrario, gli Stati membri sarebbero obbligati a concedere, in forza del citato art. 16, tale diritto di soggiorno permanente anche in caso di assenze importanti che compromettono il legame tra la persona interessata e lo Stato membro ospitante.

57 Ne consegue che l'art. 16, n. 4, della direttiva 2004/38 si applica a periodi di soggiorno legale ininterrotto di cinque anni conclusi prima del 30 aprile 2006, e che una siffatta applicazione implica, in particolare, 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 tali da pregiudicare il legame di integrazione del cittadino dell'Unione interessato.

58 Di conseguenza, le assenze dallo Stato membro ospitante, di durata inferiore a due anni consecutivi, verificatesi prima del 30 aprile 2006 e successive ad un soggiorno legale ininterrotto di cinque anni concluso prima di tale data, non sono tali da pregiudicare l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16, n. 1, della direttiva 2004/38.

59 Alla luce di quanto suesposto, si deve risolvere la questione sottoposta dichiarando che l'art. 16, nn. 1 e 4, della direttiva 2004/38 dev'essere interpretato nel senso che:

— devono essere presi in considerazione, ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16, n. 1, della citata direttiva, soggiorni ininterrotti di cinque anni, conclusi prima della data di trasposizione della direttiva 2004/38, vale a dire il 30 aprile 2006, conformemente a strumenti di diritto dell'Unione antecedenti a tale data e

— le assenze dallo Stato membro ospitante di durata inferiore a due anni consecutivi, verificatesi prima del 30 aprile 2006 e successivamente ad un periodo di soggiorno legale ininterrotto di cinque anni concluso prima di tale data, non sono tali da pregiudicare l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente di cui al citato art. 16, n. 1.

Sulle spese

60 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:

— **devono essere presi in considerazione, ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente di cui all'art. 16, n. 1, della citata direttiva, soggiorni ininterrotti di cinque anni, conclusi prima della data di trasposizione della stessa, vale a dire il 30 aprile 2006, conformemente a strumenti di diritto dell'Unione antecedenti a tale data e**

— **le assenze dallo Stato membro ospitante di durata inferiore a due anni consecutivi, verificatesi prima del 30 aprile 2006 e successivamente ad un periodo di soggiorno legale ininterrotto di cinque anni concluso prima di tale data, non sono tali da pregiudicare l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente di cui al citato art. 16, n. 1.**

Firme