Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JEAN RICHARD DE LA TOUR
presentate il 17 marzo 2022[1]

Causa C-624/20

E.K.
contro
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Tribunale dell'Aia, sede di Amsterdam, Paesi Bassi)]

«Rinvio pregiudiziale – Controlli alle frontiere, asilo e immigrazione – Politica di immigrazione – Status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo – Soggiorni esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva 2003/109/CE – Soggiorno per motivi di carattere temporaneo – Soggiorno in forza del diritto derivato fondato sull'articolo 20 TFUE»

I. Introduzione

1. Un genitore, cittadino di un paese terzo, che soggiorni in uno Stato membro in forza del diritto che gli deriva dalla qualifica di cittadino dell'Unione europea di suo figlio minorenne, può avvalersi di tale soggiorno dinanzi alle autorità di detto Stato membro al fine di ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo?

2. Nella propria giurisprudenza risultante dalle sue sentenze dell'8 marzo 2011, Ruiz Zambrano[2], e del 10 maggio 2017, Chavez-Vilchez e a.[3], la Corte ha riconosciuto che i genitori di un figlio, cittadino dell'Unione, che si trova in una situazione di dipendenza nei confronti di questi ultimi, beneficiano di un diritto di soggiorno derivato dai diritti di cittadino di tale figlio. I genitori possono dunque rimanere nel territorio dello Stato membro in cui detto figlio risiede fintantoché sussiste tale dipendenza. Qualora il rapporto di dipendenza venga meno, il diritto di soggiorno derivato viene meno di conseguenza.

3. Il giudice del rinvio si pone l'interrogativo se tale soggiorno possa consentire a detti genitori di avvalersi di un soggiorno sufficientemente lungo per chiedere di beneficiare dello status di soggiornante di lungo periodo. Una siffatta domanda è stata presentata da E.K., cittadina ghanese

[1] Lingua originale: il francese.

[2] C-34/09, EU:C:2011:124; in prosieguo: la «sentenza Ruiz Zambrano».

[3] C-133/15, EU:C:2017:354. Nei Paesi Bassi il diritto di soggiorno in questione è chiamato «diritto di soggiorno Chavez-Vilchez e a.», in quanto fa riferimento a tale causa che riguardava una situazione di tale Stato.

che da molti anni soggiorna nei Paesi Bassi con il figlio ormai maggiorenne, allo Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza, Paesi Bassi). Tale domanda è stata respinta ed è oggetto di contestazione dinanzi al giudice del rinvio.

4. Tale giudice si chiede se la particolare natura di detto soggiorno consenta di collocarlo nella categoria dei soggiorni temporanei, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo [4]. Se così fosse, tale soggiorno non rientrerebbe nell'ambito di applicazione della citata direttiva.

5. Nelle presenti conclusioni, perverrò a considerare che la nozione di soggiorno temporaneo, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), di detta direttiva, è una nozione di diritto dell'Unione e che il diritto di soggiorno derivato, fondato sull'articolo 20 TFUE, rientra in tale categoria.

II. Contesto normativo

A. Direttiva 2003/109

6. I considerando 4, 6 e 17 della direttiva 2003/109 enunciano quanto segue:

«(4) L'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri costituisce un elemento cardine per la promozione della coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale dell['Unione] enunciato nel trattato.

(…)

(6) La condizione principale per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo dovrebbe essere la durata del soggiorno nel territorio di uno Stato membro. Dovrebbe trattarsi di un soggiorno legale ed ininterrotto, a testimonianza del radicamento del richiedente nel paese in questione. È necessaria una certa flessibilità affinché si possa tener conto delle circostanze che possono indurre una persona ad allontanarsi temporaneamente dal territorio.

(...)

(17) L'armonizzazione delle condizioni per il conferimento dello status di soggiornante di lungo periodo favorisce la reciproca fiducia fra gli Stati membri. Alcuni rilasciano titoli di soggiorno permanenti o di validità illimitata a condizioni più favorevoli rispetto alla presente direttiva. Il trattato non esclude la possibilità di applicare disposizioni nazionali più favorevoli. È tuttavia opportuno stabilire nella presente direttiva che i titoli rilasciati a condizioni più favorevoli non danno accesso al diritto di soggiorno in altri Stati membri».

[4] GU 2004, L 16, pag. 44.

7. L'articolo 1 della direttiva in parola, intitolato «Oggetto», dispone quanto segue:

«Scopo della presente direttiva è stabilire:

a) le norme sul conferimento e sulla revoca dello status di soggiornante di lungo periodo concesso da uno Stato membro ai cittadini di paesi terzi legalmente soggiornanti nel suo territorio, nonché sui diritti connessi;

b) le norme sul soggiorno di cittadini di paesi terzi in Stati membri diversi da quello in cui hanno ottenuto lo status di soggiornante di lungo periodo».

8. L'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), di detta direttiva prevede quanto segue:

«La presente direttiva non si applica ai cittadini di paesi terzi che:

(...)

e) soggiornano unicamente per motivi di carattere temporaneo ad esempio in qualità di persone "alla pari", lavoratori stagionali, lavoratori distaccati da una società di servizi per la prestazione di servizi oltre frontiera o prestatori di servizi oltre frontiera o nei casi in cui il loro titolo di soggiorno è stato formalmente limitato».

9. L'articolo 13 della medesima direttiva, intitolato «Disposizioni nazionali più favorevoli», è così formulato:

«Gli Stati membri possono rilasciare permessi di soggiorno permanenti o di validità illimitata a condizioni più favorevoli rispetto a quelle previste dalla presente direttiva. Tali permessi di soggiorno non conferiscono il diritto di soggiornare negli altri Stati membri ai sensi del capo III della presente direttiva».

B. Diritto dei Paesi Bassi

1. La Vw 2000

10. L'articolo 8, lettera e), della Vreemdelingenwet 2000 (legge del 2000, in materia di stranieri) [5], del 23 novembre 2000, così dispone:

«Lo straniero ha diritto di soggiornare regolarmente nei Paesi Bassi soltanto:

(...)

e. in qualità di cittadino [dell'Unione] fintantoché tale cittadino soggiorna sulla base di una normativa adottata in forza del Trattato [FUE] o dell'accordo sullo Spazio economico europeo [del 2 maggio 1992 [6]]».

[5] Stb. 2000, n. 495; in prosieguo: la «Vw 2000».

[6] GU 1994, L 1, pag. 3.

11. L'articolo 21, paragrafi 1 e 6, della Vw 2000, prevede quanto segue:

«1. La domanda di permesso di soggiorno a tempo indeterminato di cui all'articolo 20, presentata dallo straniero che, immediatamente prima della presentazione della domanda, ha beneficiato per cinque anni consecutivi di un soggiorno regolare ai sensi dell'articolo 8, lettera a), lettera c), lettera e), [o] lettera l), oppure sulla base di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, può essere respinta soltanto qualora lo straniero:

a. non disponga in maniera indipendente e duratura, unitamente o meno al familiare presso il quale soggiorna, di sufficienti mezzi di sussistenza;

b. abbia fornito informazioni inesatte o non abbia fornito alcune informazioni quando tali informazioni avrebbero comportato il rigetto della domanda di concessione, di modifica o di proroga;

c. sia stato condannato con sentenza passata in giudicato per un reato punito con una pena detentiva minima di tre anni oppure sia destinatario al riguardo della misura di cui all'articolo 37a del Wetboek van Strafrecht [codice penale];

d. costituisca un pericolo per la sicurezza nazionale;

e. abbia stabilito la propria residenza principale al di fuori dei Paesi Bassi;

f. alla data di ricezione della domanda non disponga di un diritto di soggiorno di natura temporanea; o

g. non abbia superato l'esame contemplato all'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), della Wet inburgering [legge del 30 novembre 2006, che disciplina l'integrazione civica[7]], o non abbia ottenuto un diploma, un certificato o un altro documento contemplato all'articolo 5, paragrafo 1, lettera c), di tale legge.

(...)

6. Norme concernenti i motivi di cui al paragrafo 1 possono essere stabilite da o in forza di un provvedimento amministrativo generale. In tale contesto, possono essere previste ipotesi diverse da quelle di cui ai paragrafi da 1 a 4 in presenza delle quali può essere rilasciato un permesso di soggiorno a tempo indeterminato di cui all'articolo 20».

12. L'articolo 45b della Vw 2000 è così formulato:

«1. La domanda di concessione di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo è respinta se, immediatamente prima della presentazione della domanda, lo straniero:

a. dispone di un diritto di soggiorno di natura temporanea sulla base di un permesso di soggiorno a tempo determinato di cui all'articolo 14;

b. dispone di un diritto di soggiorno formalmente limitato;

7 Stb. 2006, n. 625.

c. soggiorna sulla base di un particolare status privilegiato;

d. soggiorna, sulla base di un permesso di soggiorno a tempo determinato di cui all'articolo 28 che non è stato concesso in forza dell'articolo 29, paragrafo 1, lettera a), o lettera b);

e. soggiorna, sulla base di un permesso di soggiorno a tempo determinato di cui all'articolo 28 che è stato concesso in forza dell'articolo 29, paragrafo 2, presso uno straniero il quale dispone di un permesso di soggiorno di cui all'articolo 28 che non è stato concesso in forza dell'articolo 29, paragrafo 1, lettera a), o lettera b).

2. Fatto salvo il paragrafo 1, la domanda di concessione di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo può essere respinta soltanto qualora lo straniero:

a. non abbia disposto, per cinque anni ininterrottamente e immediatamente prima della presentazione della domanda, di un soggiorno regolare di cui all'articolo 8, tenuto conto del paragrafo 3;

b. nel periodo menzionato alla lettera a), abbia soggiornato al di fuori dei Paesi Bassi per sei o più mesi consecutivi oppure per dieci o più mesi complessivi;

c. non disponga in maniera indipendente e duratura, unitamente o meno al familiare presso il quale soggiorna, di sufficienti mezzi di sussistenza;

d. sia stato condannato con sentenza passata in giudicato per un reato punito con una pena detentiva minima di tre anni oppure sia destinatario al riguardo della misura di cui all'articolo 37a del [codice penale];

e. costituisca un pericolo per la sicurezza nazionale;

f. non disponga di un'adeguata assicurazione sanitaria per lui stesso e per i familiari a suo carico; o

g. non abbia superato l'esame contemplato all'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), della [legge che disciplina l'integrazione civica] o non abbia ottenuto un diploma, un certificato o un altro documento contemplato all'articolo 5, paragrafo 1, lettera c), di tale legge.

3. Ai fini del calcolo del periodo di cui al paragrafo 2, lettera a), non sono presi in considerazione il soggiorno ai sensi del paragrafo 1 ed il soggiorno ai sensi del paragrafo 2, lettera b), ad eccezione del soggiorno per motivi di studio o di formazione professionale, che è computato per metà.

4. Norme concernenti l'applicazione dei paragrafi 1 e 2 possono essere stabilite da o in forza di un provvedimento amministrativo generale».

2. Decreto del 2000 sugli stranieri

13. L'articolo 3.5 del Vreemdelingenbesluit 2000 (decreto del 2000 sugli stranieri)[8], del 23 novembre 2000, enuncia quanto segue:

«1. Il diritto di soggiorno sulla base del permesso di soggiorno ordinario a tempo determinato è temporaneo o non temporaneo.

2. È temporaneo il diritto di soggiorno sulla base del permesso di soggiorno concesso unitamente ad una limitazione relativa:

a. al soggiorno in qualità di familiare, qualora la persona di riferimento:

   1° disponga di un diritto di soggiorno temporaneo, o

   2° sia titolare di un permesso di soggiorno temporaneo a titolo di asilo;

b. al lavoro stagionale;

c. al trasferimento temporaneo intra-societario;

d. alla prestazione transfrontaliera di servizi;

e. al lavoro in apprendistato;

f. agli studi;

g. alla ricerca e all'esercizio di un lavoro dipendente o meno;

h. allo scambio, nel contesto o meno di un trattato;

i. ad un trattamento sanitario;

j. a motivi umanitari temporanei;

k. all'attesa di una domanda ai sensi dell'articolo 17 della Rijkswet op het Nederlanderschap [legge del 19 dicembre 1984, che disciplina la cittadinanza dei Paesi Bassi[9]].

3. In esecuzione di obblighi che discendono da trattati o da decisioni vincolanti di organizzazioni di diritto internazionale, un regolamento ministeriale può prevedere casi in cui, in deroga al paragrafo 2, il diritto di soggiorno ha natura non temporanea.

4. Se concesso unitamente ad una limitazione diversa da quelle elencate al paragrafo 2, il permesso di soggiorno è non temporaneo, se non altrimenti disposto al momento della sua concessione».

8 Stb. 2000, n. 497.

9 Stb. 1984, n. 628.

III. Controversia principale e questioni pregiudiziali

14. E.K., ricorrente nel procedimento principale, nata il 30 novembre 1960, è cittadina ghanese. E.K. ha un figlio, nato il 10 febbraio 2002, cittadino dei Paesi Bassi. Il 9 settembre 2013, in forza dell'articolo 20 TFUE, E.K. ha ottenuto un permesso di soggiorno UE con l'annotazione «familiare di un cittadino dell'Unione».

15. Il 18 febbraio 2019 E.K. ha presentato una domanda di «permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo». Tale domanda è stata respinta il 30 agosto 2019, dal Segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza, il quale ha considerato che, data la natura temporanea del diritto di soggiorno di E.K., quest'ultima non poteva beneficiare del permesso di soggiorno richiesto.

16. L'opposizione di E.K. è stata dichiarata infondata con decisione del 12 dicembre 2019. E.K. ha proposto ricorso avverso tale decisione dinanzi al giudice del rinvio.

17. Tale giudice si chiede, in primo luogo, se il carattere temporaneo o meno del soggiorno, qualora un cittadino di un paese terzo disponga di un diritto di soggiorno a titolo derivato sulla base dell'articolo 20 TFUE, sia questione di competenza degli Stati membri o se si tratti di una nozione che dev'essere oggetto di interpretazione uniforme all'interno dell'Unione.

18. In secondo luogo, qualora la nozione di «soggiorno temporaneo» sia una nozione di diritto dell'Unione, detto giudice si chiede se il soggiorno del cittadino di un paese terzo sulla base del diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE (in prosieguo: il «diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE») abbia o meno natura temporanea. Esso rileva infatti che la giurisprudenza della Corte non attribuisce alcun diritto autonomo ad un simile cittadino di un paese terzo. Gli eventuali diritti conferitigli, in forza del Trattato o del diritto derivato, sono soltanto diritti che discendono dall'esercizio del diritto di un cittadino dell'Unione di circolare e soggiornare nel territorio dell'Unione.

19. Lo stesso giudice rileva che, se è vero che la direttiva 2004/38/CE [10] consente al titolare di un diritto di soggiorno derivato di ottenere un diritto di soggiorno permanente, tale normativa è stata tuttavia accettata dagli Stati membri, a differenza del diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE che è una creazione giurisprudenziale.

20. Il giudice del rinvio ricorda che l'articolo 3, paragrafo 2, parte iniziale e lettera e), della direttiva 2003/109 esclude dall'ambito di applicazione di quest'ultima i cittadini di paesi terzi che soggiornano unicamente per motivi di carattere temporaneo. Tale giudice afferma che detti motivi includono ipotesi in cui il cittadino non ha intenzione di stabilirsi in modo duraturo nel paese di cui trattasi. Esso ne deduce che il criterio dell'intenzione di stabilirsi in modo duraturo dev'essere adottato per valutare il carattere temporaneo o meno di un soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE. Detto giudice aggiunge che il resistente nel procedimento principale ammette che un permesso concesso al genitore di un minore in relazione alla vita familiare, fondato sull'articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [11], non ha natura temporanea.

[10] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU 2004, L 158, pag. 77).

[11] Firmata a Roma il 4 novembre 1950; in prosieguo: la «CEDU».

21. In terzo luogo, il giudice del rinvio si interroga sull'attuazione da parte del Regno dei Paesi Bassi dell'articolo 3, paragrafo 2, parte iniziale e lettera e), della direttiva 2003/109, nell'ipotesi in cui dovesse essere riconosciuta la natura temporanea del soggiorno del cittadino di un paese terzo sulla base del diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE. L'articolo 45b della Vw 2000 prevede infatti che soltanto i permessi nazionali che diano diritto ad un soggiorno di natura temporanea costituiscono motivi di diniego di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. A contrario, i diritti di soggiorno di natura temporanea, ma fondati sul diritto dell'Unione, permetterebbero di ottenere un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.

22. Ciò premesso, il rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Tribunale dell'Aia, sede di Amsterdam, Paesi Bassi), ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se rientri nella competenza degli Stati membri stabilire se il diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE sia per sua natura temporaneo o meno, o se detta nozione debba essere interpretata ai sensi del diritto dell'Unione.

2) In caso si debba procedere a un'interpretazione ai sensi del diritto dell'Unione, se ai fini dell'applicazione della direttiva 2003/109/CE sussista una distinzione tra i diversi diritti di soggiorno derivati spettanti ai cittadini di paesi terzi in forza del diritto dell'Unione, tra i quali il diritto di soggiorno derivato conferito a un familiare di un cittadino dell'Unione sulla base della direttiva sulla libera circolazione e il diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE.

3) Se il diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE, che per sua natura dipende dall'esistenza di un rapporto di dipendenza tra il cittadino di un paese terzo e il cittadino dell'Unione, ed è dunque limitato, sia per sua natura temporaneo.

4) Qualora il diritto di soggiorno conferito dall'articolo 20 TFUE abbia natura temporanea, se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che esclude dal riconoscimento di uno status di soggiornante di lungo periodo, ai sensi [di tale] direttiva, solo permessi di soggiorno di diritto nazionale».

23. E.K., i governi dei Paesi Bassi, danese e tedesco nonché la Commissione europea hanno depositato osservazioni scritte. Tali parti, ad eccezione del governo danese, hanno esposto le proprie osservazioni orali all'udienza tenutasi il 7 dicembre 2021.

IV. Analisi

24. Con tali questioni, il giudice del rinvio intende sapere se il soggiorno del cittadino di un paese terzo che beneficia di un diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE, che la Corte ha riconosciuto nella sentenza Ruiz Zambrano e nella sentenza del 10 maggio 2017, Chavez-Vilchez e a.[12], ad un simile cittadino genitore di un bambino cittadino dell'Unione, abbia o meno natura temporanea al fine di stabilire, in particolare, se la situazione di tale persona rientri o meno nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/109.

[12] C-133/15, EU:C:2017:354.

A. Sulla prima questione pregiudiziale, relativa all'interrogativo se il carattere temporaneo o meno del soggiorno, ai sensi della direttiva 2003/109, qualora il cittadino di un paese terzo benefici di un diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE, debba essere oggetto di interpretazione uniforme e autonoma all'interno dell'Unione

25. Con la prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio si chiede se la nozione di «soggiorno temporaneo», che compare in particolare all'articolo 3, paragrafo 2, parte iniziale e lettera e), della direttiva 2003/109, sia una nozione di diritto dell'Unione oppure se essa pertenga alla competenza degli Stati membri.

26. Al pari di tutte le parti, ad eccezione del governo danese, ritengo che tale nozione sia una nozione del diritto dell'Unione che dev'essere oggetto di interpretazione autonoma e uniforme all'interno di quest'ultima.

27. La costante giurisprudenza della Corte permette infatti di elaborare due norme.

28. Da un lato, la Corte, in sede di interpretazione della direttiva 2003/109, ha dichiarato che alla luce del suo oggetto, come sancito all'articolo 1, lettera a), la determinazione della nozione di «soggiorno legale» e delle condizioni o dei diritti connessi a tale soggiorno rientra nella competenza degli Stati membri [13]. Nondimeno, essa ha altresì dichiarato che si deve considerare che l'espressione «nei casi in cui il loro titolo di soggiorno è stato formalmente limitato», contenuta all'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), di tale direttiva, designi una nozione autonoma del diritto dell'Unione che dev'essere oggetto di interpretazione uniforme, in ragione dell'assenza di un espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del senso e della portata di tale nozione al fine di rispettare gli obblighi di applicazione uniforme del diritto dell'Unione ed il principio d'uguaglianza [14].

29. Orbene, la direttiva 2003/109 non prevede alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del significato dei termini dell'espressione di cui trattasi nel contesto della questione pregiudiziale in esame, ossia «[soggiorno] unicamente per motivi di carattere temporaneo».

30. Dall'altro lato, il rispetto dell'applicazione uniforme e del principio d'uguaglianza deve prevalere, a fortiori, quando si tratta della portata e della natura dei diritti che discendono dalla cittadinanza dell'Unione [15], come nel caso di specie, in quanto il diritto di soggiorno del cittadino di un paese terzo deriva dai diritti di un cittadino dell'Unione.

31. Propongo quindi di rispondere alla prima questione dichiarando che la nozione di «soggiorno temporaneo», ai sensi, in particolare, dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2003/109, è una nozione di diritto dell'Unione che dev'essere interpretata in modo autonomo e uniforme.

[13] V. sentenza del 18 ottobre 2012, Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, punto 39).

[14] V., in tal senso, sentenza del 18 ottobre 2012, Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, punti 42 e 43).

[15] V., in tal senso, sentenze del 20 settembre 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punto 31), e del 2 marzo 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punto 43).

B. Sulla seconda e sulla terza questione pregiudiziale, vertenti sulla natura temporanea o meno, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera e) della direttiva 2003/109, del diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE

32. Con la seconda e la terza questione pregiudiziale, il giudice del rinvio intende sapere, da un lato, se sussista una distinzione tra il diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE ed il diritto di soggiorno accessorio conferito a un familiare di un cittadino dell'Unione, previsto dalla direttiva 2004/38, e, dall'altro lato, se il fatto che il diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE è connesso ad un rapporto di dipendenza tra il cittadino di un paese terzo che ne beneficia e tale cittadino dell'Unione basti per determinare la natura temporanea del soggiorno. Tali questioni possono essere trattate congiuntamente in quanto, in sostanza, interpellano la Corte sulla natura temporanea o meno, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2003/109, del soggiorno del cittadino di un paese terzo che benefici di un diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE.

33. Il giudice del rinvio necessita della risposta a tali questioni per stabilire se E.K. possa o meno ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2003/109, il quale prevede che gli Stati membri conferiscono tale status ai cittadini di paesi terzi che hanno soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel loro territorio immediatamente prima della presentazione della pertinente domanda; tenendo presente che l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva in parola prevede che «[a]i fini del calcolo del periodo di cui al paragrafo 1 non si tiene conto dei periodi di soggiorno per i motivi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, letter[a] e)».

34. Pertanto, se il soggiorno del cittadino di un paese terzo che beneficia di un diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE è qualificato come temporaneo, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2003/109, la durata di tale soggiorno non potrà essere presa in considerazione ai fini del calcolo del necessario periodo di soggiorno di cinque anni richiesto all'articolo 4 della medesima direttiva per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo.

35. Nel caso di specie, è pacifico che E.K. ha beneficiato di un diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE per cinque anni prima della sua domanda come soggiornante di lungo periodo.

36. Tale questione è distinta da quella consistente nel sapere se, dopo la maggiore età di suo figlio, cittadino dell'Unione, la ricorrente nel procedimento principale possa ancora beneficiare di un diritto di soggiorno derivato connesso alla dipendenza di suo figlio nei suoi confronti, il che non sembra porre difficoltà di principio alla luce della giurisprudenza, purché il giudice nazionale accerti tale stato di dipendenza, che sarà valutato in maniera più rigorosa rispetto all'ipotesi di un bambino [16].

37. Al riguardo, si deve rilevare che attualmente, come ricordato in udienza, E.K. beneficia di un diritto di soggiorno «vita privata e familiare», fondato sull'articolo 8 della CEDU, che al termine di un periodo di cinque anni le darà diritto di beneficiare dello status di soggiornante di lungo periodo.

[16] V., in particolare, sentenza dell'8 maggio 2018, K.A. e a. (Ricongiungimento familiare in Belgio) (C-82/16, EU:C:2018:308, punto 65).

38. Le tesi concorrenti, in realtà, si affrontano riguardo alla questione se la soluzione dipenda unicamente dalla logica sottesa alla direttiva 2003/109, o se occorra tener conto della specificità di tale diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE per attribuirgli effetti strettamente limitati all'obiettivo che ha presieduto al suo riconoscimento giurisprudenziale, ossia garantire il godimento effettivo, da parte del cittadino dell'Unione, del contenuto essenziale dei diritti conferitigli dal suo status. L'obiettivo perseguito dalla Corte non è stato quello di conferire diritti propri al cittadino di un paese terzo che accompagni il cittadino dell'Unione da lui dipendente e se ne prenda cura, né di far sì che una situazione di fatto producesse diritti propri a beneficio di tale cittadino, al di fuori del summenzionato rapporto di dipendenza.

39. Propongo di far ricorso, anzitutto, ai classici metodi interpretativi, di valutare successivamente la specificità del diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE e, infine, di confrontarla con i diritti di soggiorno accessori che permettono di accedere ad un permesso di lungo periodo.

1. Carattere temporaneo del soggiorno ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2003/109 in base ai metodi interpretativi

40. In primo luogo, il metodo letterale sembra condurre a un'interpretazione dell'espressione «motivi di carattere temporaneo» del soggiorno che esclude dall'ambito di applicazione della direttiva 2003/109 il diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE.

41. La temporaneità caratterizza infatti ciò che dura soltanto un tempo limitato e, di conseguenza, si contrappone al carattere permanente o definitivo di un soggiorno. Essa significa che fin dall'inizio si prevede che il soggiorno sia di breve durata. In tale accezione, è innegabile che il soggiorno che risulta dall'esercizio del diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE non è né permanente né definitivo, in quanto la sua durata è legata alla sussistenza di uno stato di dipendenza tra il genitore che beneficia di tale diritto e suo figlio. Detto soggiorno è dunque «temporaneo» nel senso letterale del termine.

42. In secondo luogo, da un punto di vista teleologico, invece, la valutazione sarebbe piuttosto di segno contrario. Dagli obiettivi della direttiva 2003/109, enunciati ai considerando 4 e 6, risulta infatti che lo stabilimento duraturo e la durata del soggiorno legale ed ininterrotto nel territorio di cui trattasi sono elementi essenziali per l'acquisto dello status di soggiornante di lungo periodo e per permettere la coesione economica e sociale.

43. È incontestabile che crescere un figlio in un paese per tutta la durata della sua minore età può tradursi – senza che ciò avvenga in ogni caso – in uno stabilimento duraturo e in un periodo di soggiorno relativamente lungo, o anche assai lungo, che può essere superiore al periodo di cinque anni richiesto dalla direttiva 2003/109 per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo.

44. Occorre inoltre fare riferimento agli esempi di motivi di carattere temporaneo dei soggiorni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva in parola forniti da quest'ultima, ossia persone «alla pari», lavoratori stagionali, lavoratori distaccati da una società di servizi per la prestazione di servizi oltre frontiera. Gli esempi summenzionati dimostrano che fin dall'inizio si prevede che tale soggiorno sia di breve durata. Si può dedurne che, da un lato, crescere un figlio in un paese non è paragonabile ad un soggiorno «alla pari» o ad un lavoro stagionale e, dall'altro lato, che la temporaneità di detto soggiorno non ha la stessa natura degli esempi forniti dalla

medesima direttiva. Pertanto, considerati gli obiettivi della direttiva 2003/109, sembra che il carattere temporaneo del soggiorno possa essere interpretato nel senso che non implica, fin dall'inizio di quest'ultimo, uno stabilimento duraturo.

45. Gli elementi in tal senso abbondano. Da un lato, la relazione alla proposta di direttiva che ha condotto all'adozione della direttiva 2003/109 afferma appunto, riguardo al suo ambito di applicazione, che «[s]ono escluse solo le categorie di persone che non intendono stabilirsi, per esempio gli studenti, i lavoratori stagionali o chi beneficia di una protezione temporanea» [17]. Dall'altro lato, assai più recentemente, la Commissione, nella sua «Relazione sulla migrazione e l'asilo», presentata il 29 settembre 2021, ha annunciato che avrebbe proposto una revisione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo per migliorare i diritti e la mobilità all'interno dell'Unione degli emigranti già ben integrati negli Stati membri [18]. Infine, la Corte, sollecitata a interpretare l'altra categoria di diritti di soggiorno esclusi dalla direttiva in forza dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), ossia i «permessi formalmente limitati», si è pronunciata sui «motivi di carattere temporaneo» dichiarando che simili motivi «non riflettono a priori l'intenzione (...) di insediarsi stabilmente nel territorio degli Stati membri» [19].

46. Inoltre, le implicazioni sociali ed economiche dell'educazione di un figlio possono contribuire all'integrazione del genitore: si ricordi che dall'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/109 deriva la possibilità per gli Stati membri, conformemente al loro diritto nazionale, di verificare le condizioni di integrazione dei cittadini di paesi terzi. Tuttavia, gli Stati membri non si pronunciano sull'integrazione della persona nella fase di esame della condizione relativa alla durata e alla natura del soggiorno, sebbene l'obiettivo dell'integrazione sia chiaramente perseguito dalla direttiva 2003/109.

47. Risulta dunque che è la vocazione a stabilirsi a dover permettere di chiarire la nozione di «motivi di carattere temporaneo» che compare all'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2003/109. Pertanto, collocandosi nel momento in cui il diritto di soggiorno temporaneo è stato concesso, occorre valutare se il soggiorno dovesse durare e se il genitore che accompagnava il cittadino dell'Unione avesse vocazione a stabilirsi. Ciò equivale ad escludere la nozione soggettiva di intenzione di stabilirsi, che potrebbe sussistere per taluni diritti di soggiorno temporaneo espressamente esclusi dall'ambito di applicazione di tale direttiva, come nelle ipotesi di persone «alla pari» che a lungo termine potrebbero avere intenzione di stabilirsi. Per contro, è chiaro che il titolare di un permesso di soggiorno in qualità di persona «alla pari» in una famiglia non ha per questo vocazione a stabilirsi. Analogamente, non si dovrebbe tener conto dell'integrazione in quanto, come ho spiegato al paragrafo precedente, si tratta di un'altra condizione per il conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo che tiene conto del modo in cui si è svolto il soggiorno e non della ragione per la quale esso è stato autorizzato.

48. In terzo luogo, il ricorso all'interpretazione soggettiva non permette neppure di svolgere una chiara analisi a favore dell'inclusione del diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/109.

[17] Relazione alla proposta di direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo [COM(2001) 127 definitivo, punto 5.3].

[18] V., in tal senso, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Relazione sulla migrazione e l'asilo [COM(2021) 590 final, pag. 17].

[19] Sentenza del 18 ottobre 2012, Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, punto 47).

49. Sebbene infatti, prima facie, la relazione alla proposta di direttiva faccia riferimento alla vocazione a stabilirsi delle famiglie dei cittadini dell'Unione [20], occorre nondimeno tener conto del fatto che tale affermazione si spiegava unicamente con l'iniziale presenza nella citata proposta di uno specifico articolo 3, paragrafo 3, per le famiglie di detti cittadini dell'Unione che avessero esercitato la propria libertà di circolazione [21]. Tale paragrafo è scomparso nel corso della procedura legislativa, in quanto è stato ritenuto poco comprensibile e la questione doveva essere trattata nel contesto della direttiva sulla libertà di circolazione [22]. Dunque la situazione delle famiglie è stata evocata unicamente nell'ipotesi di precedente esercizio di tale libertà del cittadino e successivamente esclusa, nel contesto della negoziazione di detta proposta.

50. A mio avviso, non è neppure possibile ricavare un argomento dal fatto che la formulazione della direttiva non è stata modificata a seguito della sentenza Ruiz Zambrano. Tale decisione è infatti intervenuta nella fase finale della negoziazione della revisione della direttiva 2003/109 ad opera della direttiva 2011/51/UE [23] e non poteva essere presa in considerazione (nell'uno o nell'altro senso) in tale occasione.

51. In quarto luogo, il ricorso all'interpretazione sistematica mi porta in realtà a considerare la natura assai specifica del diritto di soggiorno derivato in questione.

2. Specificità del diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE

52. Ricordo che, nella sentenza Ruiz Zambrano, la Corte ha sancito il principio secondo cui «[l]'art[icolo] 20 TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro, da un lato, neghi al cittadino di uno Stato terzo, che si faccia carico dei propri figli in tenera età, cittadini dell'Unione, il soggiorno nello Stato membro di residenza di questi ultimi, di cui essi abbiano la cittadinanza, e, dall'altro, neghi al medesimo cittadino di uno Stato terzo un permesso di lavoro, qualora decisioni siffatte possano privare detti figli del godimento reale ed effettivo dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione» [24].

53. Sentenze successive hanno precisato che «le disposizioni del Trattato riguardanti la cittadinanza dell'Unione non attribuiscono alcun diritto autonomo ai cittadini di Stati terzi» e che «gli eventuali diritti conferiti [a tali cittadini] dalle disposizioni del Trattato riguardanti la cittadinanza dell'Unione sono non già diritti originari dei suddetti cittadini, bensì diritti derivati da quelli di cui gode il cittadino dell'Unione» [25]. La Corte ha specificato che ciò riguardava situazioni molto particolari in cui l'efficacia pratica della cittadinanza dell'Unione sarebbe pregiudicata «qualora, in conseguenza del rifiuto di riconoscimento di un siffatto diritto [di

[20] V. relazione alla proposta di direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo [COM(2001) 127 definitivo, punto 5.3 (GU 2001, C 240 E, pag. 79)].

[21] Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, di tale proposta, «[i] cittadini di paesi terzi che siano familiari di un cittadino dell'Unione, il quale abbia esercitato il diritto alla libera circolazione delle persone, possono accedere allo status di residente di lungo periodo nello Stato membro che ospita il cittadino dell'Unione stesso solo dopo aver ottenuto, in forza della normativa sulla libera circolazione delle persone, il diritto di soggiorno permanente in questo Stato» (GU 2001, C 240 E, pag. 81).

[22] V., in tal senso, relazione sulla proposta di direttiva del Consiglio concernente lo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo [(COM(2001) 127 – C5-0250/2001 – 2001/0074(CNS), pag. 36], presentata dalla Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, del 30 novembre 2001, disponibile al seguente indirizzo Internet: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2001-0436_IT.pdf.

[23] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011, che modifica la direttiva 2003/109 (GU 2011, L 132, pag. 1).

[24] Sentenza Ruiz Zambrano (punto 45 e dispositivo).

[25] Sentenza del 13 settembre 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punti 72 e 73 nonché giurisprudenza ivi citata).

soggiorno in favore del cittadino dello Stato terzo], il cittadino dell'Unione si vedesse di fatto obbligato a lasciare il territorio dell'Unione globalmente inteso, venendo così privato del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti conferiti da tale status» [26].

54. Tale corrente giurisprudenziale ha quindi istituito un diritto di soggiorno derivato per coprire situazioni assai particolari nel settore del diritto di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che rientra nella competenza degli Stati membri. Poiché detto diritto di soggiorno derivato è concesso ad esclusivo beneficio del cittadino dell'Unione, la contropartita di tale espansione è stata non prevedere alcun diritto proprio del cittadino di un paese terzo, ma soltanto un diritto di soggiorno in considerazione della cittadinanza dell'Unione del figlio di quest'ultimo in stato di dipendenza per la durata di tale stato di dipendenza.

55. Orbene, è innegabile che, mediante l'istituzione di uno status di soggiornante di lungo periodo, la direttiva 2003/109 prevede l'attuazione di un diritto proprio dei cittadini dei paesi terzi, purché siano soddisfatte le condizioni previste ai capi I e II della medesima direttiva. Inoltre, essa illustra i soggiorni per «motivi di carattere temporaneo» esclusi dall'ambito di applicazione di detta direttiva soltanto con esempi nei quali i cittadini beneficiano di un personale diritto di soggiorno (ad esempio persone «alla pari»). Pertanto, anche il fatto di disporre di un proprio diritto di soggiorno [27] non basta per far rientrare tale soggiorno nell'ambito di applicazione della medesima direttiva e, di conseguenza, per poter beneficiare, a talune condizioni, dello status di soggiornante di lungo periodo.

56. Mi sembra quindi che E.K., la quale, in forza della sentenza Ruiz Zambrano, beneficia unicamente di un diritto di soggiorno derivato connesso alla sussistenza di uno stato di dipendenza di suo figlio, non disponga di un proprio diritto di soggiorno. Tale mancanza di idoneità a beneficiare di diritti a lei propri dev'essere messa in correlazione con la vocazione a stabilirsi in modo duraturo che fonda la direttiva 2003/109.

57. Ritengo, in ogni caso, che il tener conto della vocazione di E.K. a stabilirsi in modo duraturo nel territorio dello Stato membro di cui trattasi, per beneficiare delle disposizioni della direttiva 2003/109 al termine di cinque anni di soggiorno sulla base del diritto di soggiorno derivato, andrebbe al di là delle conseguenze che la Corte ha voluto trarre dall'articolo 20 TFUE in materia. Infatti, a mio avviso, la vocazione a stabilirsi in modo duraturo fa parte dei diritti personali del cittadino di un paese terzo che egli non può far valere a causa della natura derivata del suo diritto di soggiorno. Inoltre, come sottolineato dalla Commissione nelle sue osservazioni, interpretare tale direttiva nel senso richiesto da E.K. equivarrebbe a consentirle di acquisire non soltanto lo status di soggiornante di lungo periodo ma altresì, per tale via, il diritto di soggiorno negli altri Stati membri [28].

58. Fintantoché sussiste il rapporto di dipendenza con il figlio cittadino dell'Unione, il che compete al giudice nazionale verificare, il genitore può infatti rimanere nel territorio per garantire il godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti di cittadino dell'Unione di suo figlio.

[26] V., in particolare, sentenze del 13 settembre 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punto 74 e giurisprudenza ivi citata), e dell'8 maggio 2018, K.A. e a. (Ricongiungimento familiare in Belgio) (C-82/16, EU:C:2018:308, punto 51).

[27] V., altresì, tutte le eccezioni menzionate all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2003/109.

[28] V., in tal senso, articolo 14 della direttiva 2003/109.

59. Per contro, la Corte ha dichiarato che «la mera circostanza che possa apparire auspicabile al cittadino di uno Stato membro, (...) per mantenere l'unità familiare nel territorio dell'Unione, che i suoi familiari, che non possiedono la cittadinanza di uno Stato membro, possano soggiornare con lui nel territorio dell'Unione, non basta di per sé a far ritenere che il cittadino dell'Unione sarebbe costretto ad abbandonare il territorio dell'Unione qualora un tale diritto non gli fosse concesso» [29]. Pertanto, dall'articolo 20 TFUE non discende un diritto di soggiorno per il mantenimento dell'unità familiare qualora la partenza del cittadino del paese terzo non implichi quella di tale cittadino dell'Unione. Dunque si tutela non già il diritto all'unità familiare in quanto tale, bensì la possibilità per detto cittadino dell'Unione di rimanere nel territorio.

60. La conclusione intermedia che traggo è che, se si considera la specificità del diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE, atteso che la persona che ne beneficia non ha vocazione a stabilirsi, tale soggiorno sembra escluso dall'ambito di applicazione della direttiva 2003/109, dal momento che detto soggiorno si fonda su un motivo di carattere temporaneo.

61. È inoltre possibile chiedersi se l'esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva del soggiorno che risulta dal diritto di soggiorno derivato di cui all'articolo 20 TFUE in realtà non sia intrinsecamente dovuta alla sua natura, che non istituisce alcun diritto personale.

3. La specificità del diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE alla prova del ragionamento per analogia

62. Il principale argomento di E.K. e della Commissione al fine di attribuire al diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE effetti in vista del conseguimento di uno status di soggiornante di lungo periodo discende dall'esistenza, nel diritto dell'Unione, di esempi di diritti di soggiorno derivati che danno accesso ad un diritto di soggiorno permanente il quale, dal canto suo, è un diritto personale. Occorrerebbe dunque ragionare per analogia.

63. Su tale premessa si fonda la seconda questione pregiudiziale che fa riferimento alle disposizioni della direttiva 2004/38, il cui articolo 16, paragrafo 2, prevede che, al termine di un periodo di cinque anni, un diritto di soggiorno derivato dà accesso ad un diritto di soggiorno permanente [30]. Nelle proprie osservazioni, E.K. fa altresì riferimento all'articolo 15 della direttiva 2003/86/CE [31] che prevede un autonomo permesso di soggiorno per i familiari del soggiornante [32].

64. Per quanto attiene alla direttiva 2004/38, l'analogia con il meccanismo attuato da tale direttiva può sembrare seducente di primo acchito in quanto le circostanze di fatto sono le stesse ove si considerino dal punto di vista del genitore: il genitore, cittadino di un paese terzo, beneficia di un diritto di soggiorno derivato connesso alla qualifica di cittadino dell'Unione di suo figlio, per un periodo superiore a cinque anni. Inoltre, questi due diritti di soggiorno derivati entrano in gioco nel settore della libera circolazione delle persone, e il diritto dell'Unione tutela, per questo

[29] Sentenza del 15 novembre 2011, Dereci e a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punto 68).

[30] Ai sensi di tale norma, «[l]e disposizioni del paragrafo 1 si applicano anche ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che abbiano soggiornato legalmente in via continuativa per cinque anni assieme al cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante».

[31] Direttiva del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU 2003, L 251, pag. 12).

[32] Ai sensi del paragrafo 1 di tale disposizione, «[t]rascorso un periodo massimo di cinque anni di soggiorno e sempre che al familiare non sia stato rilasciato un permesso di soggiorno per motivi diversi dal ricongiungimento familiare, il coniuge o il partner non coniugato e il figlio diventato maggiorenne hanno diritto, previa domanda, ove richiesta, a un permesso di soggiorno autonomo, indipendente da quello del soggiornante».

tramite, detta libertà di tale cittadino [33]. Nei casi disciplinati dalla direttiva in parola e dall'articolo 21 TFUE [34], al termine di cinque anni ciò permette al genitore di ottenere un diritto di soggiorno permanente.

65. Esistono tuttavia varie differenze significative tra i due diritti di soggiorno derivati in esame.

66. Da un lato, il diritto di soggiorno derivato ed il diritto di soggiorno permanente che ne discende ai sensi della direttiva 2004/38 sono stati espressamente accordati ai familiari dei cittadini dell'Unione cittadini di paesi terzi dagli Stati membri, mentre la Corte si è posta nell'ottica del cittadino dell'Unione, al quale poteva essere impedito l'esercizio dei diritti correlati al suo status, per conferire un diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE al cittadino del paese terzo da cui tale cittadino dell'Unione dipende.

67. Dall'altro lato, in realtà, le situazioni di fatto considerate dal punto di vista di detto cittadino dell'Unione sono differenti. Infatti, la direttiva 2004/38 non si applica qualora lo stesso cittadino dell'Unione non abbia mai esercitato il proprio diritto alla libera circolazione ed abbia sempre soggiornato nello Stato membro del quale possiede la cittadinanza [35], il che corrisponde alla situazione del figlio di E.K. Quindi, il diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE che la Corte ha riconosciuto è giustificato soltanto nella misura in cui perduri lo stato di dipendenza tra il figlio, cittadino dell'Unione, ed il suo genitore, cittadino di un paese terzo. Di conseguenza, per tutelare il godimento effettivo da parte del cittadino dell'Unione dei diritti essenziali che gli derivano dal suo status, non è necessario prorogare il diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE tramite un diritto di soggiorno permanente in favore del genitore cittadino di un paese terzo se persiste lo stato di dipendenza.

68. È peraltro evidente che, anche per quanto concerne la direttiva 2004/38, che persegue obiettivi di tutela della vita familiare e di integrazione della famiglia nello Stato membro ospitante, essi sono giudicati secondari dalla Corte rispetto all'obiettivo primario, che è quello di favorire la libera circolazione dei cittadini dell'Unione [36]. Orbene, i diritti di libera circolazione e di soggiorno del figlio di E.K. non sono ostacolati fintantoché si protraggono lo stato di dipendenza nei confronti del suo genitore e, di conseguenza, il diritto di soggiorno derivato di quest'ultimo. Quando tale stato di dipendenza verrà meno, l'eventuale partenza del genitore non comporterà automaticamente quella del figlio cittadino dell'Unione.

69. Certamente, esiste un'analogia instaurata dalla Corte tra, da un lato, le limitazioni della libertà di circolazione per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, previste all'articolo 27 della direttiva 2004/38, e, dall'altro lato, quelle che possono sempre essere fatte valere dagli Stati membri nel contesto della cittadinanza dell'Unione, istituita dall'articolo 20 TFUE [37].

70. Neppure tale ragionamento per analogia basta a convincermi, in quanto il summenzionato riferimento alla minaccia per l'ordine pubblico concerne la possibilità o meno di limitare il diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE mentre, nel caso di specie, E.K. rivendica

[33] V., in tal senso, sentenza del 2 settembre 2021, État belge (Diritto di soggiorno in caso di violenza domestica) (C-930/19, EU:C:2021:657, punto 74).

[34] V., in proposito, sentenza del 13 settembre 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punto 52).

[35] V., in particolare, sentenza del 5 maggio 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punto 57).

[36] V., in tal senso, sentenza del 2 settembre 2021, État belge (Diritto di soggiorno in caso di violenza domestica) (C-930/19, EU:C:2021:657, punto 82).

[37] V., in particolare, sentenza del 13 settembre 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punto 81).

l'attribuzione di un diritto di soggiorno proprio del beneficiario di tale diritto di soggiorno derivato. Infine, per quanto riguarda la condizione relativa alle risorse sufficienti, che può parimenti servire per limitare il diritto di soggiorno derivato, la Corte ha rifiutato di ragionare mediante analogia tra il regime risultante dalla direttiva 2004/38 e quello che discende dall'articolo 20 TFUE, dichiarando che «quando sussiste un rapporto di dipendenza (...) tra un cittadino dell'Unione e il cittadino di un paese terzo, suo familiare, l'articolo 20 TFUE osta a che uno Stato membro preveda un'eccezione al diritto di soggiorno derivato che detto articolo riconosce a tale cittadino di un paese terzo, sulla base dell'unico rilievo secondo il quale detto cittadino dell'Unione non dispone di risorse sufficienti» [38]. Quindi, anche in sede di valutazione dei limiti del diritto di soggiorno derivato (il che non è in questione nel caso di specie), la Corte rifiuta di procedere automaticamente ad un ragionamento per analogia.

71. Per quanto attiene alla direttiva 2003/86 fatta valere da E.K., è ancor più delicato considerare l'analogia. Recentemente la Corte ha infatti ricordato che i cittadini di paesi terzi, coniugi di un cittadino dell'Unione e vittime di violenza domestica da parte del proprio coniuge, non si trovano, per quanto riguarda il mantenimento del loro diritto di soggiorno nel territorio dello Stato membro interessato, in una situazione comparabile a seconda che la loro situazione rientri nell'ambito della direttiva 2004/38 o della direttiva 2003/86 [39]. Inoltre, i familiari di tali cittadini dell'Unione sono espressamente esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva in parola [40]. Infine, mentre nella proposta iniziale di direttiva relativa al diritto al ricongiungimento familiare era stata inserita l'ipotesi in cui detti cittadini dell'Unione non avessero esercitato la loro libertà di circolazione, essa non è stata conservata nella versione adottata [41].

72. Il ragionamento mediante analogia con disposizioni di diritto derivato non permette quindi di ritenere che esista un diritto specifico del cittadino di un paese terzo al consolidamento del suo diritto di soggiorno derivato che discende dall'articolo 20 TFUE.

73. Si deve tuttavia precisare che l'articolo 13 della direttiva 2003/109 prevede che gli Stati membri possono rilasciare permessi di soggiorno permanenti o di validità illimitata a condizioni più favorevoli rispetto a quelle previste da tale direttiva. In proposito, dagli elementi del fascicolo risulta che l'amministrazione dei Paesi Bassi ha potuto rilasciare un permesso di soggiorno sulla base dell'articolo 8 della CEDU e, nel corso dell'udienza, ha ammesso che, al termine di cinque anni, tale permesso potrà dare diritto allo status di soggiornante di lungo periodo. Si deve osservare che detto titolo non darà accesso al diritto di soggiorno negli altri Stati membri.

74. Se si tiene conto della specificità del diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE nonché del fatto che tale soggiorno non dimostra una vocazione a stabilirsi in modo duraturo, e può dunque essere qualificato come soggiorno per motivi di carattere temporaneo che giustifica l'esclusione dall'ambito di applicazione di detta direttiva, ritengo che tale diritto di soggiorno derivato, in ragione del suo carattere temporaneo, non permetta di beneficiare dello status di soggiornante di lungo periodo previsto all'articolo 4 della medesima direttiva.

[38] Sentenza del 27 febbraio 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Coniuge di un cittadino dell'Unione) (C-836/18, EU:C:2020:119, punto 49).

[39] V., in proposito, sentenza del 2 settembre 2021, État belge (Diritto di soggiorno in caso di violenza domestica) (C-930/19, EU:C:2021:657, punto 90).

[40] V. articolo 3, paragrafo 3, di detta direttiva.

[41] V. sentenza del 15 novembre 2011, Dereci e a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punto 49.

75. L'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2003/109 deve quindi essere interpretato nel senso che il soggiorno del cittadino di un paese terzo che benefici di un diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE costituisce un soggiorno unicamente per motivi di carattere temporaneo.

C. Sulla quarta questione pregiudiziale relativa alla conformità alla direttiva 2003/109 del diritto nazionale che esclude dal riconoscimento dello status di soggiornante UE di lungo periodo soltanto i permessi nazionali di breve durata

76. Il giudice del rinvio si interroga sulla compatibilità del diritto nazionale con la direttiva 2003/109, nella misura in cui il diritto nazionale sarebbe più favorevole di quest'ultima, in quanto escluderebbe, per i permessi di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, soltanto i permessi nazionali di breve durata.

77. Alla luce delle risposte proposte per le altre questioni, da cui risulta che il diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE non rientra nell'ambito di applicazione di detta direttiva, non è necessario rispondere a tale questione.

V. Conclusione

78. Alla luce delle precedenti considerazioni, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Tribunale dell'Aia, sede di Amsterdam, Paesi Bassi), nel modo seguente:

1) La nozione di «soggiorno temporaneo», ai sensi, in particolare, dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, è una nozione di diritto dell'Unione che dev'essere interpretata in modo autonomo e uniforme.

2) L'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2003/109 dev'essere interpretato nel senso che il soggiorno del cittadino di un paese terzo che benefici di un diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE costituisce un soggiorno unicamente per motivi di carattere temporaneo.