Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

18 dicembre 2014*

«Cittadinanza dell'Unione europea — Direttiva 2004/38/CE — Diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio di uno Stato membro — Diritto d'ingresso — Cittadino di uno Stato terzo, familiare di un cittadino dell'Unione, in possesso di una carta di soggiorno rilasciata da uno Stato membro — Normativa nazionale che subordina l'ingresso nel territorio nazionale al previo ottenimento di un permesso di ingresso — Articolo 35 della direttiva 2004/38/CE — Articolo 1 del protocollo (n. 20) sull'applicazione di alcuni aspetti dell'articolo 26 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea al Regno Unito e all'Irlanda»

Nella causa C-202/13,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Regno Unito), con decisione del 25 gennaio 2013, pervenuta in cancelleria il 17 aprile 2013, nel procedimento

The Queen, su istanza di:

Sean Ambrose McCarthy,

Helena Patricia McCarthy Rodriguez,

Natasha Caley McCarthy Rodriguez

contro

Secretary of State for the Home Department,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (relatore), S. Rodin, K. Jürimäe, presidenti di sezione, A. Rosas, E. Juhász, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger e F. Biltgen, giudici

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 4 marzo 2014,

* Lingua processuale: l'inglese.

considerate le osservazioni presentate:

— per S.A. McCarthy e H.P. McCarthy Rodriguez, nonché per N.C. McCarthy Rodriguez, da M. Henderson e D. Lemer, barristers, incaricati da K. O'Rourke, solicitor;

— per il governo del Regno Unito, da S. Brighouse e J. Beeko, in qualità di agenti, assistite da T. Ward e D. Grieve, QC, nonché da G. Facenna, barrister;

— per il governo greco, da T. Papadopoulou, in qualità di agente;

— per il governo spagnolo, da A. Rubio González, in qualità di agente;

— per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;

— per il governo slovacco, da B. Ricziová, in qualità di agente;

— per la Commissione europea, da M. Wilderspin e C. Tufvesson, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 maggio 2014,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 35 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158, pag. 77, e rettifiche in GU L 229, pag. 35, e in GU 2005, L 197, pag. 34), nonché dell'articolo 1 del protocollo (n. 20) sull'applicazione di alcuni aspetti dell'articolo 26 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea al Regno Unito e all'Irlanda (in prosieguo: il «protocollo n. 20»).

2 Tale domanda è stata sollevata nell'ambito di una controversia che vede opposti, da un lato, il sig. McCarthy e la sig.ra McCarthy Rodriguez, nonché la loro figlia, Natasha Caley McCarthy Rodriguez e, dall'altro, il Secretary of State for the Home Department (in prosieguo: il «Secretary of State»), in merito al rifiuto di concedere alla sig.ra McCarthy Rodriguez il diritto di accesso al Regno Unito senza visto.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

Il protocollo n. 20

3 L'articolo 1 del protocollo n. 20, così dispone:

«Nonostante gli articoli 26 e 77 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, qualsiasi altra disposizione di tale trattato o del trattato sull'Unione europea, qualsiasi misura adottata a norma di questi trattati o qualsiasi accordo internazionale concluso dall'Unione o dall'Unione e dai suoi Stati

membri con uno o più Stati terzi, il Regno Unito è autorizzato ad esercitare, alle sue frontiere con altri Stati membri, sulle persone che intendono entrare nel Regno Unito, quei controlli che ritenga necessari al fine di:

a) verificare il diritto di accesso al Regno Unito per i cittadini di Stati membri e per le persone a loro carico, che esercitano diritti conferiti loro dal diritto dell'Unione, nonché per cittadini di altri Stati cui tali diritti sono stati conferiti mediante un accordo vincolante per il Regno Unito; e

b) stabilire se concedere o meno ad altre persone il permesso di entrare nel Regno Unito.

Nessuna disposizione degli articoli 26 e 77 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea né qualsiasi altra disposizione di tale trattato o del trattato sull'Unione europea o qualsiasi misura adottata a norma degli stessi pregiudica il diritto del Regno Unito di adottare o esercitare siffatti controlli. I riferimenti al Regno Unito contenuti nel presente articolo includono i territori delle cui relazioni esterne è responsabile il Regno Unito».

La direttiva 2004/38

4 Secondo il considerando 5 della direttiva 2004/38 «[i]l diritto di ciascun cittadino dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri presuppone, affinché possa essere esercitato in oggettive condizioni di libertà e di dignità, la concessione di un analogo diritto ai familiari, qualunque sia la loro cittadinanza».

5 Ai sensi del considerando 8 della medesima direttiva:

«Al fine di facilitare la libera circolazione dei familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, coloro che hanno già ottenuto una carta di soggiorno dovrebbero essere esentati dall'obbligo di munirsi di un visto d'ingresso a norma del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo [(GU L 81, pag. 1)] o, se del caso, della legislazione nazionale applicabile».

6 I considerando 25 e 26 di detta direttiva prevedono quanto segue:

«(25) Dovrebbero altresì essere dettagliatamente specificate le garanzie procedurali in modo da assicurare, da un lato, un elevato grado di tutela dei diritti del cittadino dell'Unione e dei suoi familiari in caso di diniego d'ingresso o di soggiorno in un altro Stato membro e, dall'altro, il rispetto del principio secondo il quale gli atti amministrativi devono essere sufficientemente motivati.

(26) In ogni caso il cittadino dell'Unione e i suoi familiari dovrebbero poter presentare ricorso giurisdizionale ove venga loro negato il diritto d'ingresso o di soggiorno in un altro Stato membro».

7 L'articolo 1 della direttiva 2004/38, intitolato «Oggetto», così dispone:

«La presente direttiva determina:

a) le modalità d'esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri da parte dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari;

(...)».

8 Gli aventi diritto ai sensi della direttiva 2004/38 vengono così definiti, all'articolo 3 della stessa:

«1. La presente direttiva si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari ai sensi dell'articolo 2, punto 2, che accompagnino o raggiungano il cittadino medesimo.

(…)».

9 L'articolo 5 della direttiva 2004/38, intitolato «Diritto d'ingresso», stabilisce quanto segue:

«1. Senza pregiudizio delle disposizioni applicabili ai controlli dei documenti di viaggio alle frontiere nazionali, gli Stati membri ammettono nel loro territorio il cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità, nonché i suoi familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, muniti di valido passaporto.

Nessun visto d'ingresso né alcuna formalità equivalente possono essere prescritti al cittadino dell'Unione.

2. I familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro sono soltanto assoggettati all'obbligo del visto d'ingresso, conformemente al regolamento (CE) n. 539/2001 o, se del caso, alla legislazione nazionale. Ai fini della presente direttiva il possesso della carta di soggiorno di cui all'articolo 10, in corso di validità, esonera detti familiari dal requisito di ottenere tale visto.

Gli Stati membri concedono a dette persone ogni agevolazione affinché ottengano i visti necessari. Tali visti sono rilasciati il più presto possibile in base a una procedura accelerata e sono gratuiti.

3. Lo Stato membro ospitante non appone timbri di ingresso o di uscita nel passaporto del familiare non avente la cittadinanza di uno Stato membro, qualora questi esibisca la carta di soggiorno di cui all'articolo 10.

4. Qualora il cittadino dell'Unione o il suo familiare non avente la cittadinanza di uno Stato membro sia sprovvisto dei documenti di viaggio o, eventualmente, dei visti necessari, lo Stato membro interessato concede, prima di procedere al respingimento, ogni possibile agevolazione affinché possa ottenere o far pervenire entro un periodo di tempo ragionevole i documenti necessari, oppure possa dimostrare o attestare con altri mezzi la qualifica di titolare del diritto di libera circolazione.

5. Lo Stato membro può prescrivere all'interessato di dichiarare la propria presenza nel territorio nazionale entro un termine ragionevole e non discriminatorio. L'inosservanza di tale obbligo può comportare sanzioni proporzionate e non discriminatorie».

10 In merito al diritto di soggiorno, gli articoli 6 e 7, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2004/38, così dispongono:

«Articolo 6

Diritto di soggiorno sino a tre mesi

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.

Articolo 7

Diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi

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

a) di essere lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante; o

b) di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante; o

c)

— di essere iscritto presso un istituto pubblico o privato, riconosciuto o finanziato dallo Stato membro ospitante in base alla sua legislazione o prassi amministrativa, per seguirvi a titolo principale un corso di studi inclusa una formazione professionale,

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

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

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

11 Per quanto riguarda il rilascio di una carta di soggiorno, l'articolo 10 della stessa direttiva così dispone:

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

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

a) un passaporto in corso di validità;

b) un documento che attesti la qualità di familiare o l'esistenza di un'unione registrata;

c) l'attestato d'iscrizione o, in mancanza di un sistema di iscrizione, qualsiasi prova del soggiorno nello Stato membro ospitante del cittadino dell'Unione che gli interessati accompagnano o raggiungono;

d) nei casi di cui all'articolo 2, punto 2, lettere c) e d), la prova documentale che le condizioni di cui a tale disposizione sono soddisfatt[e];

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

f) nei casi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), la prova di una relazione stabile con il cittadino dell'Unione».

12 Il capo VI della direttiva 2004/38, intitolato «Limitazioni del diritto d'ingresso e di soggiorno per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica», prevede, ai suoi articoli 27, 30 e 31, quanto segue:

«Articolo 27

Principi generali

1. Fatte salve le disposizioni del presente capo, gli Stati membri possono limitare la libertà di circolazione di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Tali motivi non possono essere invocati per fini economici.

2. I provvedimenti adottati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza rispettano il principio di proporzionalità e sono adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale della persona nei riguardi della quale essi sono applicati. La sola esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di tali provvedimenti.

(...)

Articolo 30

Notificazione dei provvedimenti

1. Ogni provvedimento adottato a norma dell'articolo 27, paragrafo 1, è notificato per iscritto all'interessato secondo modalità che consentano a questi di comprenderne il contenuto e le conseguenze.

2. I motivi circostanziati e completi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica che giustificano l'adozione del provvedimento nei suoi confronti sono comunicati all'interessato, salvo che vi ostino motivi attinenti alla sicurezza dello Stato.

3. La notifica riporta l'indicazione dell'organo giurisdizionale o dell'autorità amministrativa dinanzi al quale l'interessato può opporre ricorso e il termine entro il quale deve agire e, all'occorrenza, l'indicazione del termine impartito per lasciare il territorio dello Stato membro. Fatti salvi i casi di urgenza debitamente comprovata, tale termine non può essere inferiore a un mese a decorrere dalla data di notificazione.

Articolo 31

Garanzie procedurali

1. L'interessato può accedere ai mezzi di impugnazione giurisdizionali e, all'occorrenza, amministrativi nello Stato membro ospitante, al fine di presentare ricorso o chiedere la revisione di ogni provvedimento adottato nei suoi confronti per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica.

2. Laddove l'impugnazione o la richiesta di revisione del provvedimento di allontanamento sia accompagnata da una richiesta di ordinanza provvisoria di sospensione dell'esecuzione di detto provvedimento, l'effettivo allontanamento dal territorio non può avere luogo fintantoché non è stata adottata una decisione sull'ordinanza provvisoria, salvo qualora:

— il provvedimento di allontanamento si basi su una precedente decisione giudiziale, o

— le persone interessate abbiano precedentemente fruito di una revisione, o

— il provvedimento sia fondato su motivi imperativi di pubblica sicurezza di cui all'articolo 28, paragrafo 3.

3. I mezzi di impugnazione comprendono l'esame della legittimità del provvedimento nonché dei fatti e delle circostanze che ne giustificano l'adozione. Essi garantiscono che il provvedimento non sia sproporzionato, in particolare rispetto ai requisiti posti dall'articolo 28.

4. Gli Stati membri possono vietare la presenza dell'interessato nel loro territorio per tutta la durata della procedura di ricorso, ma non possono vietare che presenti di persona la sua difesa, tranne qualora la sua presenza possa provocare gravi turbative dell'ordine pubblico o della pubblica sicurezza o quando il ricorso o la revisione riguardano il divieto d'ingresso nel territorio».

13 L'articolo 35 della direttiva 2004/38, contenuto nel capo VII di quest'ultima, intitolato «Disposizioni finali», in merito alle misure che gli Stati membri possono adottare in caso di abuso di diritto o di frode, così dispone:

«Gli Stati membri possono adottare le misure necessarie per rifiutare, estinguere o revocare un diritto conferito dalla presente direttiva, in caso di abuso di diritto o frode, quale ad esempio un matrimonio fittizio. Qualsiasi misura di questo tipo è proporzionata ed è soggetta alle garanzie procedurali previste agli articoli 30 e 31».

Il regolamento n. 539/2001

14 Il considerando 4 del regolamento 539/2001 così recita:

«In applicazione dell'articolo 1 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, l'Irlanda e il Regno Unito non partecipano all'adozione del presente regolamento. Di conseguenza, fatto salvo l'articolo 4 di detto protocollo, le disposizioni del presente regolamento non si applicano né all'Irlanda né al Regno Unito».

Il regolamento (CE) n. 562/2006

15 Il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU L 105, pag. 1), prevede l'assenza del controllo di frontiera

sulle persone che attraversano le frontiere interne tra gli Stati membri dell'Unione e stabilisce le norme applicabili al controllo di frontiera sulle persone che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione.

16 Secondo quanto previsto al suo considerando 27, tale regolamento «costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen a cui il Regno Unito non partecipa, ai sensi della decisione 2000/365/CE del Consiglio, del 29 maggio 2000, riguardante la richiesta del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord di partecipare ad alcune disposizioni dell'acquis di Schengen [(GU L 131, pag. 43)]. Il Regno Unito non partecipa pertanto alla sua adozione e non è vincolato da esso o tenuto ad applicarlo».

Il diritto del Regno Unito

17 In merito al diritto di ingresso dei cittadini di uno Stato terzo, familiari di un cittadino dell'Unione, l'articolo 11, paragrafi da 2 a 4, del regolamento del 2006 in materia di immigrazione (Spazio economico europeo) [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006] (in prosieguo: il «regolamento del 2006») così dispone:

«(2) Una persona non in possesso della cittadinanza di un paese dello [Spazio economico europeo (SEE)] deve essere autorizzata ad entrare nel Regno Unito qualora sia un familiare di un cittadino del SEE, un familiare che abbia mantenuto il diritto di soggiorno o una persona titolare di un diritto di soggiorno permanente ai sensi dell'articolo 15, ed esibisca al suo arrivo:

a) un passaporto in corso di validità, e

b) un permesso per familiare SEE, una carta di soggiorno o una carta di soggiorno permanente.

(3) I funzionari dell'Ufficio immigrazione non possono apporre timbri sul passaporto di una persona non cittadina del SEE, autorizzata all'ingresso nel Regno Unito ai sensi del presente articolo, qualora la medesima esibisca una carta di soggiorno o una carta di soggiorno permanente.

(4) I funzionari dell'Ufficio immigrazione, prima di negare l'ingresso nel Regno Unito, in forza del presente articolo, per il fatto che l'interessato non produca al suo arrivo uno dei documenti menzionati ai punti 1 e 2, devono concedergli ogni ragionevole opportunità affinché possa ottenere o far pervenire i documenti necessari entro un congruo periodo di tempo, oppure possa dimostrare con altri mezzi di essere:

a) un cittadino del SEE,

b) un familiare di un cittadino del SEE avente il diritto di accompagnare o raggiungere tale cittadino nel Regno Unito, o

c) un familiare che ha conservato il diritto di soggiorno o una persona titolare di un diritto di soggiorno permanente (…)».

18 In merito al rilascio del «permesso per familiare SEE», di cui all'articolo 11 del regolamento del 2006, l'articolo 12, paragrafi 1, 4 e 5, di tale regolamento, prevede quanto segue:

«(1) I funzionari incaricati dell'esame delle domande di autorizzazione all'ingresso devono rilasciare un permesso per familiare SEE qualora il richiedente sia un familiare di un cittadino del SEE e

a) il cittadino del SEE:

i) soggiorni nel Regno Unito ai sensi del presente regolamento, o

ii) intenda recarsi nel Regno Unito entro sei mesi dalla data della domanda ed al suo arrivo risulti essere un cittadino del SEE residente nel Regno Unito ai sensi del presente regolamento, e

b) il familiare accompagni o raggiunga il cittadino del SEE nel Regno Unito, e

i) soggiorni legalmente in uno Stato del SEE, o

ii) soddisfi (oltre ai requisiti relativi al permesso di ingresso) i requisiti ai quali la normativa in materia di immigrazione subordina l'autorizzazione all'ingresso nel Regno Unito in qualità di familiare di un cittadino del SEE o, nel caso dei discendenti diretti o degli ascendenti diretti a carico del coniuge o del partner registrato, in qualità di familiare del coniuge o del partner registrato, qualora il cittadino del SEE o il coniuge o partner registrato si trovi e risieda nel Regno Unito.

(4) Il permesso per familiare SEE di cui al presente articolo è rilasciato a titolo gratuito e nel più breve tempo possibile.

(5) Tuttavia, il permesso per familiare SEE non può essere rilasciato conformemente al presente articolo qualora l'autorizzazione all'ingresso del richiedente o del cittadino del SEE interessato sia negata dal Regno Unito per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica, ai sensi dell'articolo 21».

19 L'articolo 40 della legge del 1999 in materia di immigrazione e asilo (Immigration and Asylum Act 1999) così dispone:

«Sanzione per il trasporto di passeggeri sprovvisti dei documenti richiesti

(1) Il presente articolo si applica nel caso in cui una persona che necessiti di un permesso di ingresso nel Regno Unito arrivi in tale Stato per via marittima o aerea e, su richiesta di un funzionario dell'Ufficio immigrazione, non sia in grado di esibire:

(a) un documento di immigrazione in corso di validità che ne attesti, in maniera sufficientemente precisa, l'identità e la nazionalità o la cittadinanza, e

(b) se l'interessato è soggetto all'obbligo di visto, un visto del tipo richiesto.

(2) Il Secretary of State può infliggere al proprietario della nave o dell'aeromobile, in relazione al passeggero interessato, una sanzione pecuniaria di [2 000 GBP (lire sterline)].

(3) La sanzione sarà pagata al Secretary of State, su richiesta di quest'ultimo.

(4) La sanzione non è applicabile in relazione a passeggeri per i quali il proprietario della nave o dell'aeromobile dimostri che il documento o i documenti richiesti sono stati esibiti al proprietario stesso o ad un suo dipendente o rappresentante al momento dell'imbarco sulla nave o sull'aeromobile per il viaggio via mare o per il volo a destinazione del Regno Unito».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

20 Il sig. McCarthy è sposato con la sig.ra McCarthy Rodriguez. Tale coppia ha una figlia, Natasha Caley McCarthy Rodriguez. Tutti e tre risiedono dal 2010 a Marbella (Spagna) e si recano regolarmente nel Regno Unito, dove possiedono una casa.

21 Il sig. McCarthy ha la cittadinanza britannica ed irlandese. La sig.ra McCarthy Rodriguez, cittadina colombiana, è titolare di una carta di soggiorno rilasciata nel corso dell'anno 2010 dalle autorità spagnole, ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 2004/38, con scadenza nel 2015.

22 Per potere entrare nel territorio del Regno Unito, la sig.ra McCarthy Rodriguez è tenuta, secondo la legislazione di tale paese, in particolare l'articolo 11 del regolamento del 2006, a richiedere previamente il rilascio di un permesso per familiare SEE. Tale permesso ha validità per un periodo di sei mesi e può essere rinnovato a condizione che il richiedente si rechi di persona presso una rappresentanza diplomatica del Regno Unito all'estero e compili un modulo contenente domande relative alla sua situazione economica e professionale. Pertanto, ogniqualvolta intenda rinnovare detto permesso per familiare, la sig.ra McCarthy Rodriguez deve recarsi da Marbella alla rappresentanza diplomatica del Regno Unito a Madrid (Spagna).

23 Alla sig.ra McCarthy Rodriguez è capitato di vedersi negare l'imbarco, da parte di alcune compagnie aeree, su voli a destinazione del Regno Unito, allorché essa ha presentato soltanto la propria carta di soggiorno e non anche il permesso per familiare SEE richiesto dalla legislazione del Regno Unito. Tale prassi deriva dalle linee guida emanate dal Secretary of State, rivolte ai vettori che effettuano servizi di trasporto di persone verso il Regno Unito e riguardanti l'applicazione dell'articolo 40 della legge del 1999 in materia di immigrazione ed asilo. Tali linee guida sono volte ad indurre i vettori a non trasportare passeggeri, cittadini di Stati terzi, sprovvisti di una carta di soggiorno rilasciata dalle autorità del Regno Unito o di un documento di viaggio, quale il permesso per familiare SEE, in corso di validità.

24 Nel corso del 2012, i ricorrenti nel procedimento principale hanno presentato, dinanzi al giudice del rinvio, un ricorso contro il Regno Unito, volto a far dichiarare che quest'ultimo è venuto meno all'obbligo ad esso incombente di trasporre correttamente nel proprio ordinamento giuridico l'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. Nell'ambito di tale controversia, la sig.ra McCarthy Rodriguez ha ottenuto un provvedimento provvisorio che prevede il rinnovo del suo permesso per familiare SEE in seguito a richiesta scritta, senza che sia necessario presentarsi di persona presso la rappresentanza diplomatica del Regno Unito a Madrid.

25 Davanti al giudice del rinvio, il Secretary of State ha rilevato che la normativa del Regno Unito di cui si tratta nel procedimento principale non è destinata a dare attuazione all'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. Tale normativa, al pari della mancata trasposizione di tale ultima disposizione, troverebbe giustificazione in quanto misura necessaria, ai sensi dell'articolo 35 della direttiva 2004/38, nonché quale misura di controllo, ex articolo 1 del protocollo n. 20.

26 A tale riguardo, il Secretary of State ha sostenuto che esiste un «problema sistemico» di abuso di diritto e di frode da parte di cittadini di Stati terzi. Le carte di soggiorno di cui all'articolo 10 della direttiva 2004/38 potrebbero essere oggetto di contraffazione. Più precisamente, non esisterebbe un formato uniforme di tali carte. Tuttavia, le carte di soggiorno rilasciate dalla Repubblica federale di Germania e dalla Repubblica di Estonia soddisferebbero adeguati standard di sicurezza, in particolare quelli stabiliti dall'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale, e pertanto la normativa nazionale di cui si tratta nel procedimento principale dovrebbe essere modificata per quanto riguarda i titolari di una carta di soggiorno emessa da uno di tali due Stati membri.

27 Dopo avere esaminato gli elementi di prova prodotti dal Secretary of State, il giudice del rinvio ha concluso nel senso di considerare giustificati i timori di tale parte, relativi ad un abuso di diritto «sistemico». Le carte di soggiorno potrebbero essere facilmente oggetto di abuso nell'ambito dell'immigrazione clandestina nel Regno Unito. Esisterebbe un rischio concreto che una parte significativa delle persone coinvolte nel «mercato dei matrimoni fittizi» si serva di carte di soggiorno false per entrare illegalmente nel Regno Unito. Pertanto, il rifiuto da parte di tale Stato membro di esonerare i titolari di carta di soggiorno dall'obbligo di ottenere un visto d'ingresso sarebbe ragionevole, necessario e oggettivamente giustificato.

28 Alla luce di tali circostanze, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 35 della [direttiva 2004/38] consenta ad uno Stato membro di adottare un provvedimento di applicazione generale per negare, revocare o estinguere il diritto conferito dall'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva, che esenta dall'obbligo di visto i familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro titolari di carte di soggiorno rilasciate ai sensi dell'articolo 10 della direttiva.

2) Se l'articolo 1 del protocollo n. 20 (…) consenta al Regno Unito di imporre ai titolari di una carta di soggiorno l'obbligo di ottenere un visto di ingresso prima dell'arrivo alla frontiera.

3) In caso di risposta affermativa alla prima o alla seconda questione, se il comportamento adottato nel caso di specie dal Regno Unito nei confronti dei titolari di carte di soggiorno possa essere giustificato sulla base degli elementi riassunti nella sentenza di questo giudice del rinvio».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima e sulla seconda questione

29 Con la prima e la seconda questione, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 35 della direttiva 2004/38 e l'articolo 1 del protocollo n. 20 debbano essere interpretati nel senso che consentono ad uno Stato membro di sottoporre, perseguendo uno scopo di prevenzione generale, i familiari di un cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro e titolari di una carta di soggiorno in corso di validità, rilasciata ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 2004/38 dalle autorità di un altro Stato membro, all'obbligo di essere in possesso, secondo le disposizioni di diritto nazionale, di un permesso di ingresso, quale il permesso per familiare SEE, al fine di poter entrare nel suo territorio.

Sull'interpretazione della direttiva 2004/38

30 Poiché il giudice del rinvio ha sollevato la questione relativa all'interpretazione dell'articolo 35 della direttiva 2004/38 partendo dal presupposto che tale direttiva è applicabile al procedimento principale, occorre preliminarmente verificare se tale direttiva attribuisca alla sig.ra McCarthy Rodriguez il diritto di accesso al Regno Unito allorché essa arriva da un altro Stato membro.

– Sull'applicabilità della direttiva 2004/38

31 La direttiva 2004/38, come risulta da costante giurisprudenza, mira ad agevolare l'esercizio del diritto fondamentale e individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, conferito direttamente ai cittadini dell'Unione dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, ed a rafforzare tale diritto (sentenza O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

32 In considerazione del contesto e degli scopi della direttiva 2004/38, le disposizioni della medesima non possono essere interpretate restrittivamente e, comunque, non devono essere private della loro efficacia pratica (sentenza Metock e a., C-127/08, EU:C:2008:449, punto 84).

33 In primo luogo, per quanto riguarda gli eventuali diritti dei familiari di un cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, il considerando 5 della direttiva 2004/38 sottolinea che, affinché possa essere esercitato in oggettive condizioni di dignità, il diritto di tutti i cittadini dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri dovrebbe essere concesso parimenti ai loro familiari, a prescindere dalla cittadinanza di questi ultimi (sentenza Metock e a., EU:C:2008:449, punto 83).

34 Sebbene le disposizioni della direttiva 2004/38 non conferiscano alcun diritto autonomo ai familiari di un cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, gli eventuali diritti loro conferiti dalle disposizioni del diritto dell'Unione relative alla cittadinanza dell'Unione sono diritti derivati dall'esercizio, da parte di un cittadino dell'Unione, della propria libertà di circolazione (v., in tal senso, sentenza O. e B., EU:C:2014:135, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

35 Infatti, l'articolo 3, paragrafo 1, di detta direttiva individua quale beneficiario dei diritti dalla stessa riconosciuti «qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché [i] suoi familiari ai sensi dell'articolo 2, punto 2, che accompagnino o raggiungano il cittadino medesimo».

36 La Corte ha così affermato che dalla direttiva 2004/38 traggono diritti di ingresso e di soggiorno in uno Stato membro non tutti i familiari di un cittadino dell'Unione che non hanno la cittadinanza di uno Stato membro, ma soltanto i familiari, ai sensi dell'articolo 2, punto 2, di tale direttiva, di un cittadino dell'Unione che abbia esercitato il suo diritto alla libera circolazione stabilendosi in uno Stato membro diverso da quello di cui egli ha la cittadinanza (sentenze Metock e a., EU:C:2008:449, punto 73; Dereci e a., C-256/11, EU:C:2011:734, punto 56; Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punto 51, nonché O. e B., EU:C:2014:135, punto 39).

37 Nel caso di specie, è pacifico che il sig. McCarthy ha esercitato il proprio diritto alla libera circolazione stabilendosi in Spagna. Inoltre, è parimenti pacifico che sua moglie, la sig.ra McCarthy Rodriguez, soggiorna con lui e la figlia nata dalla loro unione in tale Stato membro, e che la stessa sig.ra McCarthy Rodriguez è in possesso di una carta di soggiorno in corso di validità, rilasciata dalle autorità spagnole, ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 2004/38, che le permette di soggiornare legalmente nel territorio spagnolo.

38 Ne consegue che il sig. McCarthy e la sig.ra McCarthy Rodriguez rientrano tra gli «aventi diritto» ai sensi di tale direttiva, individuati all'articolo 3, paragrafo 1, della stessa.

39 In secondo luogo, in merito alla questione se la sig.ra McCarthy Rodriguez tragga dalla direttiva 2004/38 un diritto di ingresso nel Regno Unito quando proviene da un altro Stato membro, occorre rilevare che l'articolo 5 di tale direttiva disciplina il diritto di ingresso e le condizioni di ingresso nel territorio degli Stati membri. Ai sensi del paragrafo 1 del medesimo articolo 5, infatti, «gli Stati membri ammettono nel loro territorio il cittadino dell'Unione (…) nonché i suoi familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, muniti di valido passaporto».

40 Inoltre, l'articolo 5, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2004/38, dispone che «[a]i fini della presente direttiva il possesso della carta di soggiorno di cui all'articolo 10, in corso di validità, esonera detti familiari dal requisito di ottenere tale visto». Come risulta dal considerando 8 di tale direttiva, detto esonero mira a facilitare la libera circolazione dei cittadini di Stati terzi, familiari di un cittadino dell'Unione.

41 A tale riguardo, si deve constatare che l'articolo 5 della direttiva 2004/38 riguarda «gli Stati membri» e non opera alcuna distinzione in base allo Stato membro di ingresso, segnatamente in quanto prevede che il possesso di una carta di soggiorno in corso di validità, ai sensi dell'articolo 10 di tale direttiva, esonera i familiari di un cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro dall'obbligo di munirsi di un visto d'ingresso. Pertanto, non risulta in alcun modo da tale articolo 5 che il diritto di ingresso dei familiari di un cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro sia limitato agli Stati membri diversi da quello di origine del cittadino dell'Unione.

42 In tali circostanze, occorre rilevare che, ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2004/38, una persona, familiare di un cittadino dell'Unione, che si trovi in una situazione come quella della sig.ra McCarthy Rodriguez, non è soggetta all'obbligo di munirsi di un visto – o ad un obbligo equivalente – per potere entrare nel territorio dello Stato membro di cui tale cittadino dell'Unione è originario.

– Sull'interpretazione dell'articolo 35 della direttiva 2004/38

43 La normativa nazionale di cui si tratta nel procedimento principale esige che qualsiasi familiare di un cittadino dell'Unione non avente la cittadinanza di uno Stato membro ottenga previamente un permesso di ingresso. Tale normativa si basa sull'esistenza di un rischio generale di abuso di diritto o di frode, definito dal Secretary of State come «sistemico», che esclude pertanto ogni valutazione specifica, da parte delle autorità nazionali competenti, del comportamento della persona interessata in relazione ad un eventuale abuso di diritto o ad una frode.

44 Tale normativa subordina l'ingresso nel territorio del Regno Unito al previo ottenimento di un permesso d'ingresso, anche nel caso in cui, come nella fattispecie, le autorità nazionali non ritengano che il familiare di un cittadino dell'Unione possa essere implicato in un abuso di diritto o in una frode. Detta normativa, quindi, impone il rispetto di tale condizione anche qualora le autorità del Regno Unito non mettano in discussione l'autenticità della carta di soggiorno rilasciata ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 2004/38, né l'esattezza dei dati in essa riportati. Di conseguenza, la stessa normativa comporta che sia precluso in maniera assoluta ed automatica per i familiari di un cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro il diritto, attribuito loro dall'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, di entrare senza visto nel territorio degli Stati membri, pur se sono in possesso di una carta di soggiorno valida, rilasciata ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 2004/38 dallo Stato membro di residenza.

45 È ben vero che, secondo la giurisprudenza della Corte, la direttiva 2004/38 non priva gli Stati membri di qualsiasi potere di controllo sull'ingresso nel loro territorio dei familiari di cittadini dell'Unione. Tuttavia, dal momento che il familiare di un cittadino dell'Unione non avente la cittadinanza di uno Stato membro ricava dalla direttiva 2004/38 un diritto di ingresso e di soggiorno nello Stato membro ospitante, quest'ultimo può limitare tali diritti solo nel rispetto degli articoli 27 e 35 di detta direttiva (v. sentenza Metock e a., EU:C:2008:449, punti 74 e 95).

46 Infatti, sulla base dell'articolo 27 della direttiva 2004/38, gli Stati membri possono, quando ciò risulti giustificato, negare l'ingresso e il soggiorno per ragioni di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica. Ebbene, un diniego del genere deve basarsi su un esame individuale del singolo caso specifico (sentenza Metock e a., EU:C:2008:449, punto 74). Pertanto, giustificazioni estranee al singolo caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzione generale non possono essere prese in considerazione (sentenze Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punto 24, e Aladzhov, C-434/10, EU:C:2011:750, punto 42).

47 Inoltre, conformemente all'articolo 35 della direttiva 2004/38, gli Stati membri possono adottare le misure necessarie per rifiutare, estinguere o revocare qualsiasi diritto conferito dalla predetta direttiva nelle ipotesi di abuso di diritto o di frode, come i casi di matrimoni fittizi; qualsiasi misura di questo tipo dev'essere comunque proporzionata e soggetta alle garanzie procedurali previste dalla medesima direttiva (sentenza Metock e a., EU:C:2008:449, punto 75).

48 In merito alla questione se l'articolo 35 della direttiva 2004/38 consenta agli Stati membri di adottare misure quali quelle di cui trattasi nel procedimento principale, occorre rilevare che il diritto di ingresso ed il diritto di soggiorno sono attribuiti ai cittadini dell'Unione ed ai loro familiari a seconda della loro posizione individuale.

49 Infatti, le decisioni o le misure relative ad un eventuale diritto di ingresso o di soggiorno, adottate dalle autorità nazionali competenti sulla base della direttiva 2004/38, mirano a che sia accertata, alla luce di tale direttiva, la posizione individuale di un cittadino di uno Stato membro o dei suoi familiari (v., in tal senso, per quanto riguarda il rilascio di un permesso di soggiorno sulla base del diritto derivato, sentenze Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, punto 40; Commissione/Belgio, C-408/03, EU:C:2006:192, punti 62 e 63, nonché Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, punto 48).

50 Inoltre, come risulta esplicitamente dall'articolo 35 della direttiva 2004/38, le misure adottate sulla base di tale articolo sono soggette alle garanzie procedurali previste agli articoli 30 e 31 di tale direttiva. In particolare, come risulta dal considerando 25 della stessa direttiva, tali garanzie procedurali mirano ad assicurare un elevato grado di tutela dei diritti del cittadino dell'Unione e dei suoi familiari in caso di diniego d'ingresso o di soggiorno in un altro Stato membro.

51 Poiché la direttiva 2004/38 attribuisce diritti su base personale, i mezzi di impugnazione sono destinati a consentire alla persona interessata di fare valere circostanze e considerazioni proprie della sua posizione individuale, al fine di ottenere, dinanzi alle autorità e/o ai giudici nazionali competenti, il riconoscimento del diritto individuale ad essa spettante.

52 Dalle considerazioni che precedono risulta che le misure adottate dalle autorità nazionali sulla base dell'articolo 35 della direttiva 2004/38, aventi lo scopo di rifiutare, estinguere o revocare un diritto conferito da tale direttiva, devono fondarsi su un esame individuale del caso di specie.

53 Pertanto, gli Stati membri non possono negare ai familiari di un cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro e titolari di una carta di soggiorno in corso di validità, rilasciata ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 2004/38, il diritto di entrare nel loro territorio senza visto, come previsto all'articolo 5, paragrafo 2, di tale direttiva, senza che le autorità nazionali competenti abbiano effettuato un esame individuale del caso di specie. Gli Stati membri sono pertanto tenuti a riconoscere tale carta di soggiorno ai fini dell'ingresso senza visto nel loro territorio, a meno che l'autenticità di tale carta e l'esattezza dei dati in essa riportati siano messe in dubbio da indizi concreti che si riferiscono al singolo caso considerato e che consentano di ritenere che sussista un abuso di diritto o una frode (v., per analogia, sentenza Dafeki, C-336/94, EU:C:1997:579, punti 19 e 21).

54 A tale riguardo, la Corte ha precisato che la prova di una pratica abusiva richiede, da una parte, un insieme di circostanze oggettive dalle quali risulti che, nonostante il rispetto formale delle condizioni previste dalla normativa dell'Unione, l'obiettivo perseguito da tale normativa non è stato raggiunto e, dall'altra, un elemento soggettivo consistente nella volontà di ottenere un vantaggio derivante dalla normativa dell'Unione mediante la creazione artificiosa delle condizioni necessarie per il suo ottenimento (sentenze Ungheria/Slovacchia, C-364/10, EU:C:2012:630, punto 58 e giurisprudenza ivi citata, nonché O. e B., EU:C:2014:135, punto 58).

55 In mancanza di disposizioni specifiche nella direttiva 2004/38, il fatto che uno Stato membro si trovi di fronte, come afferma esserlo il Regno Unito, ad un elevato numero di episodi di abuso di diritto o di frode commessi da cittadini di Stati terzi, che ricorrono a matrimoni fittizi o utilizzano carte di

soggiorno false, non può giustificare l'adozione di una misura, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, basata su considerazioni di prevenzione generale, e che lascia da parte qualsiasi valutazione specifica del comportamento della persona interessata.

56 Infatti, l'adozione di misure che perseguono uno scopo di prevenzione generale di casi diffusi di abuso di diritto o di frode implicherebbe, come nel caso di specie, che la mera appartenenza ad un determinato gruppo di persone consentirebbe agli Stati membri di negare il riconoscimento di un diritto esplicitamente attribuito dalla direttiva 2004/38 ai familiari di un cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, pur se essi soddisfano in effetti i requisiti previsti da tale direttiva. Lo stesso varrebbe anche nell'ipotesi in cui il riconoscimento di tale diritto fosse limitato alle persone in possesso di carte di soggiorno rilasciate da alcuni Stati membri, come prospettato dal Regno Unito.

57 Siffatte misure, per il loro carattere automatico, permetterebbero pertanto agli Stati membri di lasciare prive di applicazione le disposizioni della direttiva 2004/38 e non terrebbero conto della sostanza stessa del diritto fondamentale e individuale dei cittadini dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, nonché dei diritti derivati di cui beneficiano i familiari di tali cittadini che non hanno la cittadinanza di uno Stato membro.

58 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre interpretare l'articolo 35 della direttiva 2004/38 nel senso che non consente ad uno Stato membro di sottoporre, perseguendo uno scopo di prevenzione generale, i familiari di un cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro e titolari di una carta di soggiorno in corso di validità, rilasciata ai sensi dell'articolo 10 di tale direttiva dalle autorità di un altro Stato membro, all'obbligo di essere in possesso, in forza delle disposizioni di diritto nazionale, di un permesso di ingresso, quale il permesso per familiare SEE, per poter entrare nel suo territorio.

Sull'interpretazione del protocollo n. 20

59 Occorre ricordare che l'articolo 77, paragrafo 1, lettera a), TFUE, dispone che l'Unione sviluppa una politica volta a garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne dell'Unione. La soppressione del controllo alle frontiere interne è un elemento costitutivo dell'obiettivo dell'Unione, enunciato nell'articolo 26 TFUE, diretto ad instaurare uno spazio senza frontiere interne, nel quale sia assicurata la libera circolazione delle persone. Il legislatore dell'Unione ha attuato tale elemento costitutivo, rappresentato dall'assenza di controlli alle frontiere interne, adottando, sulla base dell'articolo 62 CE, divenuto articolo 77 TFUE, il regolamento n. 562/2006, che mira a sviluppare l'acquis di Schengen (v., in tal senso, sentenza Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punti da 48 a 50).

60 Tuttavia, poiché il Regno Unito non partecipa alle disposizioni dell'acquis di Schengen sulla soppressione dei controlli alle frontiere e sulla circolazione delle persone, compresa la politica comune in materia di visti, il protocollo n. 20 dispone, all'articolo 1, che il Regno Unito è autorizzato ad esercitare, alle sue frontiere con altri Stati membri, sulle persone che intendono entrare nel Regno Unito, quei controlli che ritenga necessari al fine di verificare, in particolare, il diritto di accesso nel territorio del Regno Unito per i cittadini dell'Unione e per le persone a loro carico, che esercitano diritti conferiti loro dal diritto dell'Unione, nonché al fine di stabilire se concedere o meno ad altre persone il permesso di entrare nel territorio del Regno Unito.

61 Tali controlli vengono effettuati «alle frontiere» e mirano a verificare se le persone che intendono entrare nel territorio del Regno Unito siano titolari di un diritto di ingresso ai sensi delle disposizioni del diritto dell'Unione o se, in assenza di tale diritto, si debba concedere loro il permesso di entrare in tale territorio. Essi, quindi, perseguono principalmente l'obiettivo di prevenire l'attraversamento illegale delle frontiere del Regno Unito con gli altri Stati membri.

62 Pertanto, riguardo ai familiari di un cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro e che desiderano entrare nel territorio del Regno Unito avvalendosi del diritto di ingresso previsto dalla direttiva 2004/38, la verifica, ai sensi dell'articolo 1 del protocollo n. 20, consiste, in particolare, nel controllare se la persona interessata sia in possesso dei documenti previsti all'articolo 5 di tale direttiva. A tale riguardo, nonostante la Corte abbia statuito che i titoli di soggiorno rilasciati sulla base del diritto dell'Unione hanno carattere dichiarativo e non costitutivo (sentenze Dias, EU:C:2011:498, punto 49, nonché O. e B., EU:C:2014:135, punto 60), gli Stati membri, come rilevato al punto 53 della presente sentenza, sono tenuti a riconoscere, in linea di principio, la carta di soggiorno rilasciata ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 2004/38, ai fini dell'ingresso senza visto nel loro territorio.

63 Tuttavia, in linea con il proprio obiettivo di prevenire l'attraversamento illegale delle frontiere, la verifica di cui all'articolo 1 del protocollo n. 20 può comprendere l'esame dell'autenticità di tali documenti e dell'esattezza dei dati in essi riportati, nonché l'esame di indizi concreti atti a far ritenere che sussista un abuso di diritto o una frode.

64 Ne consegue che l'articolo 1 del protocollo n. 20 autorizza il Regno Unito a verificare se una persona che intende entrare nel suo territorio soddisfi in effetti le condizioni di ingresso, in particolare quelle previste dal diritto dell'Unione. Tuttavia, il medesimo articolo 1 non consente a tale Stato membro di determinare le condizioni di ingresso delle persone titolari di un diritto di ingresso in forza del diritto dell'Unione e, in particolare, di imporre loro condizioni di ingresso supplementari o diverse rispetto a quelle previste dal diritto dell'Unione.

65 Ciò è esattamente quanto si è verificato nel caso di specie. Nell'esigere il previo ottenimento di un permesso per familiare SEE, la normativa nazionale di cui si tratta nel procedimento principale prevede, per i familiari di un cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro e che sono in possesso di una carta di soggiorno in corso di validità, rilasciata ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 2004/38, una condizione di ingresso aggiuntiva rispetto a quelle previste dall'articolo 5 di tale direttiva e non semplicemente una verifica «alla frontiera» delle condizioni di ingresso.

66 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve rispondere alla prima ed alla seconda questione che tanto l'articolo 35 della direttiva 2004/38, quanto l'articolo 1 del protocollo n. 20, devono essere interpretati nel senso che non consentono ad uno Stato membro di sottoporre, perseguendo uno scopo di prevenzione generale, i familiari di un cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro e titolari di una carta di soggiorno in corso di validità, rilasciata ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 2004/38 dalle autorità di un altro Stato membro, all'obbligo di essere in possesso, a norma delle disposizioni di diritto nazionale, di un permesso di ingresso, quale il permesso per familiare SEE, al fine di poter entrare nel suo territorio.

Sulla terza questione

67 In considerazione della risposta fornita alle prime due questioni, non è necessario rispondere alla terza questione.

Sulle spese

68 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa 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 (Grande Sezione) dichiara:

Tanto l'articolo 35 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, quanto l'articolo 1 del protocollo (n. 20) sull'applicazione di alcuni aspetti dell'articolo 26 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea al Regno Unito e all'Irlanda, devono essere interpretati nel senso che non consentono ad uno Stato membro di sottoporre, perseguendo uno scopo di prevenzione generale, i familiari di un cittadino dell'Unione europea non aventi la cittadinanza di uno Stato membro e titolari di una carta di soggiorno in corso di validità, rilasciata ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 2004/38 dalle autorità di un altro Stato membro, all'obbligo di essere in possesso, a norma delle disposizioni di diritto nazionale, di un permesso di ingresso, quale il permesso per familiare SEE (Spazio economico europeo), al fine di poter entrare nel suo territorio.

Firme