

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

12 luglio 2018 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell’Unione europea – Articolo 21 TFUE – Diritto dei cittadini dell’Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio dell’Unione – Direttiva 2004/38/CE – Articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera b) – Partner con cui il cittadino dell’Unione ha una relazione stabile debitamente attestata – Rientro nello Stato membro di cui il cittadino dell’Unione possiede la cittadinanza – Domanda di autorizzazione al soggiorno – Esame approfondito della situazione personale del richiedente – Articoli 15 e 31 – Tutela giurisdizionale effettiva – Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Articolo 47»

Nella causa C-89/17,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dall’Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Tribunale superiore (Sezione immigrazione e asilo), Regno Unito], con decisione del 20 gennaio 2017, pervenuta in cancelleria il 20 febbraio 2017, nel procedimento

**Secretary of State for the Home Department**

contro

**Rozanne Banger,**

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da T. von Danwitz, presidente di sezione, C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe (relatore) e C. Lycourgos, giudici,

avvocato generale: M. Bobek

cancelliere: L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 17 gennaio 2018,

considerate le osservazioni presentate:

- per R. Banger, da A. Metzger, QC, e S. Saifolahi, barrister;
- per il governo del Regno Unito, da Z. Lavery, J. Kraehling, C. Crane e S. Brandon, in qualità di agenti, assistiti da B. Kennelly, QC;
- per il governo spagnolo, da V. Ester Casas, in qualità di agente;
- per il governo austriaco, da C. Pesendorfer, in qualità d’agente;
- per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da E. Montaguti e M. Wilderspin, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 10 aprile 2018,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione 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 e 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, e rettifica in GU 2004, L 229, pag. 35).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il Secretary of State for the Home Department (ministro dell'Interno, Regno Unito) e la sig.ra Rozanne Banger, in merito al diniego di rilascio a quest'ultima di una carta di soggiorno.

## **Contesto normativo**

### ***Diritto dell'Unione***

- 3 I considerando 6, 25 e 26 della direttiva 2004/38 sono così formulati:

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

(...)

(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».

- 4 L'articolo 2 di tale direttiva dispone quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

- 1) "cittadino dell'Unione": qualsiasi persona avente la cittadinanza di uno Stato membro;
- 2) "familiare":
  - a) il coniuge;
  - b) il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante;
  - c) i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b);
  - d) gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b);
- 3) "Stato membro ospitante": lo Stato membro nel quale il cittadino dell'Unione si reca al fine di esercitare il diritto di libera circolazione o di soggiorno».

5 L'articolo 3 della direttiva in parola prevede quanto segue:

«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.

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

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

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

6 Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 5, lettere e) e f), della medesima direttiva:

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

(...)

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

7 L'articolo 10, paragrafo 2, lettere e) e f), della direttiva 2004/38 è del seguente tenore:

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

(...)

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

8 L'articolo 15, paragrafo 1, di tale direttiva così recita:

«Le procedure previste agli articoli 30 e 31 si applicano, mutatis mutandis, a tutti i provvedimenti che limitano la libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per motivi non attinenti all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica».

9 L'articolo 31 della direttiva in parola prevede quanto segue:

«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.

(...)

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.

(...».

### **Diritto del Regno Unito**

10 La direttiva 2004/38 è stata recepita nel diritto del Regno Unito con l'Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [regolamento del 2006 sull'immigrazione (Spazio economico europeo); in prosieguo: il «regolamento del 2006»], che era applicabile all'epoca dei fatti del procedimento principale. L'articolo 7 del regolamento del 2006 era così formulato:

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

a) il suo coniuge o il suo partner registrato;

(...».

11 L'articolo 8 di tale regolamento prevedeva quanto segue:

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

(...)

5. Soddisfa la condizione prevista al presente paragrafo una persona che sia il partner di un cittadino del SEE (diversa dal partner registrato) e possa provare all'autorità chiamata a decidere di avere una relazione stabile con il cittadino del SEE.

(...».

12 L'articolo 9 di detto regolamento così disponeva:

«1. Se le condizioni di cui al paragrafo 2 sono soddisfatte, il presente regolamento si applica ai familiari di un cittadino britannico come se il cittadino britannico fosse un cittadino del SEE.

2. Tali condizioni sono le seguenti:

a) il cittadino britannico risiede in uno Stato del SEE in qualità di lavoratore subordinato o autonomo o vi ha risieduto in tale qualità prima di fare ritorno nel Regno Unito e,

b) se il familiare del cittadino britannico è il suo coniuge o il suo partner registrato, essi convivono in uno Stato del SEE o hanno contratto matrimonio o un'unione registrata e convissuto in tale Stato prima che il cittadino britannico facesse ritorno nel Regno Unito;

(...».

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

13 La sig.ra Banger è una cittadina sudafricana. Il suo partner, il sig. Philip Rado, è un cittadino del Regno Unito. Tra il 2008 e il 2010, la sig.ra Banger e il sig. Rado hanno risieduto insieme in Sudafrica. Nel maggio 2010, il sig. Rado ha accettato un lavoro nei Paesi Bassi. Egli ha vissuto in tale Stato

membro, con la sig.ra Banger, fino al 2013. Quest'ultima ha ottenuto, nel suddetto Stato membro, una carta di soggiorno in qualità di «membro della famiglia allargata» di un cittadino dell'Unione.

- 14 Nel 2013, la sig.ra Banger e il sig. Rado hanno deciso di trasferirsi nel Regno Unito. La sig.ra Banger ha presentato al ministro dell'Interno una domanda di carta di soggiorno. Tale carta le è stata negata con la motivazione che ella era la partner non coniugata del sig. Rado e che l'articolo 9 del regolamento del 2006 prevedeva che soltanto il coniuge o il partner registrato di un cittadino del Regno Unito potesse essere considerato un familiare di tale cittadino.
- 15 La sig.ra Banger ha proposto ricorso avverso la decisione di diniego della carta di soggiorno dinanzi al First-tier Tribunal (Tribunale di primo grado, Regno Unito). Detto giudice ha accolto il ricorso. Il ministro dell'Interno è stato successivamente autorizzato a ricorrere in appello avverso la decisione di primo grado dinanzi all'Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Tribunale superiore (Sezione immigrazione e asilo), Regno Unito], in quanto sarebbe stato commesso un errore di diritto.
- 16 Il giudice del rinvio ha rilevato, da una parte, che l'unica differenza sostanziale tra la causa di cui è investito e la causa che ha dato origine alla sentenza del 7 luglio 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), consiste nella circostanza che la sig.ra Banger è la partner non coniugata di un cittadino dell'Unione, mentre, in quest'ultima causa, il sig. e la sig.ra Singh erano sposati. I principi elaborati dalla Corte nella sentenza Singh potrebbero pertanto trovare applicazione in una fattispecie come quella di cui al procedimento principale. D'altra parte, il giudice del rinvio ha constatato che, in un'altra composizione, il medesimo organo giurisdizionale aveva già dichiarato che il regolamento del 2006 non attribuiva a una persona cui era stata negata una carta di soggiorno in qualità di «membro della famiglia allargata» il diritto di impugnare il provvedimento.
- 17 Ciò premesso, l'Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Tribunale superiore (Sezione immigrazione e asilo)] ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se i principi sanciti nella [sentenza del 7 luglio 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296),] obblighino uno Stato membro a rilasciare o, in alternativa, ad agevolare il rilascio di un'autorizzazione al soggiorno a una persona non cittadina dell'Unione, che sia il partner non coniugato di un cittadino dell'Unione il quale, dopo aver esercitato il diritto conferitogli dal [t]rattato [FUE] alla libera circolazione in un altro Stato membro per svolgervi un'attività lavorativa, faccia ritorno con detto partner nello Stato membro di cui ha la cittadinanza.
- 2) In subordine, se sussista un obbligo di rilasciare o, in alternativa, di agevolare il rilascio di tale autorizzazione al soggiorno in forza della direttiva [2004/38].
- 3) Qualora il diniego di un'autorizzazione al soggiorno non sia fondato su un esame approfondito della situazione personale del richiedente, né sia giustificato da motivi adeguati o sufficienti, se tale provvedimento risulti illegittimo in quanto in contrasto con l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva [2004/38].
- 4) Se risulti compatibile con la direttiva [2004/38] una disposizione di diritto nazionale che impedisca di impugnare dinanzi a un giudice il provvedimento di un'autorità amministrativa con cui è negata la concessione della carta di soggiorno a una persona la quale rivendichi la propria condizione di membro della famiglia allargata».

### **Sulle questioni pregiudiziali**

#### ***Sulle questioni prima e seconda***

- 18 In via preliminare, occorre ricordare che, come la Corte ha in più occasioni dichiarato, benché formalmente il giudice del rinvio abbia limitato le proprie questioni ai principi sanciti nella sentenza del 7 luglio 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), e alla direttiva 2004/38, tale circostanza non osta a che la Corte gli fornisca tutti gli elementi interpretativi del diritto dell'Unione che possano risultare utili per definire la controversia sottoposta al suo esame, a prescindere dal fatto che detto giudice vi abbia fatto riferimento o meno nel formulare le proprie questioni (v., in tal senso, sentenza del 5 giugno 2018, Coman e a., C-673/16, EU:C:2018:385, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

- 19 In tale contesto, e tenuto conto degli elementi contenuti nella domanda di pronuncia pregiudiziale, si deve ritenere che, con le sue questioni prima e seconda, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chieda, in sostanza, se l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE debba essere interpretato nel senso che esso obbliga lo Stato membro di cui un cittadino dell'Unione possiede la cittadinanza a concedere un'autorizzazione al soggiorno o ad agevolare il rilascio di tale autorizzazione al partner non registrato, che sia cittadino di uno Stato terzo e con il quale il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata, laddove detto cittadino dell'Unione, dopo aver esercitato il suo diritto alla libera circolazione in un altro Stato membro per svolgervi un'attività lavorativa, conformemente alle condizioni previste dalla direttiva 2004/38, faccia ritorno con il suo partner nello Stato membro di cui ha la cittadinanza per soggiornarvi.
- 20 A tale riguardo è d'uopo rammentare che, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, «[o]gni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi».
- 21 Conformemente ad una costante giurisprudenza della Corte, la direttiva 2004/38 mira ad agevolare l'esercizio del diritto primario e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, conferito direttamente ai cittadini dell'Unione dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, e ha segnatamente l'obiettivo di rafforzare tale diritto (sentenze del 12 marzo 2014, O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punto 35, nonché del 5 giugno 2018, Coman e a., C-673/16, EU:C:2018:385, punto 18).
- 22 A norma del suo articolo 3, paragrafo 1, la direttiva 2004/38 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, di tale direttiva, che accompagnino o raggiungano il cittadino medesimo.
- 23 Con riferimento all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, la Corte ha dichiarato che da un'interpretazione letterale, sistematica e teleologica delle disposizioni della direttiva in parola risulta che quest'ultima disciplina unicamente le condizioni di ingresso e di soggiorno di un cittadino dell'Unione negli Stati membri diversi da quello di cui egli ha la cittadinanza e non consente di fondare un diritto di soggiorno derivato a favore dei cittadini di uno Stato terzo, familiari di un cittadino dell'Unione, nello Stato membro di cui tale cittadino possiede la cittadinanza (sentenza del 5 giugno 2018, Coman e a., C-673/16, EU:C:2018:385, punto 20 e giurisprudenza ivi citata).
- 24 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio emerge che il procedimento principale ha ad oggetto una domanda di [rilascio di un']autorizzazione al soggiorno a favore della sig.ra Banger, cittadina di uno Stato terzo, nel Regno Unito, Stato membro di cui il sig. Rado possiede la cittadinanza, e che, al momento della presentazione della suddetta domanda, quest'ultimo e la sig.ra Banger non erano né coniugati né vincolati da un'unione registrata, ma vivevano insieme da diversi anni.
- 25 Orbene, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 28 e 29 delle sue conclusioni, le considerazioni di ordine sistematico e teleologico che hanno indotto la Corte a dichiarare, come risulta dalla giurisprudenza citata al punto 23 della presente sentenza, che le disposizioni della direttiva 2004/38 non consentono di fondare un diritto di soggiorno derivato a favore dei cittadini di Stati terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, nello Stato membro di origine di quest'ultimo, si applicano anche alle persone di cui all'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera b), della direttiva 2004/38. La direttiva 2004/38 non può, quindi, fondare un diritto del cittadino di uno Stato terzo, che sia il partner non registrato di un cittadino dell'Unione, nello Stato membro di cui quest'ultimo possiede la cittadinanza, ad agevolazioni, da parte di tale Stato membro, nell'ambito del trattamento della propria domanda di autorizzazione al soggiorno.
- 26 Nella fattispecie, ne consegue che, sebbene la sig.ra Banger rientri nella nozione di «partner con cui il cittadino dell'Unione [ha] una relazione stabile debitamente attestata», di cui all'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera b), della direttiva 2004/38, tale direttiva non può per ciò solo fondare un diritto della sig.ra Banger ad agevolazioni, da parte del Regno Unito, nell'ambito del trattamento della propria domanda di autorizzazione al soggiorno.
- 27 Tuttavia, la Corte ha riconosciuto, in alcuni casi, che cittadini di Stati terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, che non potevano beneficiare, sulla base delle disposizioni della direttiva 2004/38, di un diritto di soggiorno derivato nello Stato membro di cui tale cittadino avesse la cittadinanza, potevano

tuttavia vedersi riconosciuto tale diritto sulla base dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE (sentenza del 5 giugno 2018, Coman e a., C-673/16, EU:C:2018:385, punto 23).

- 28 Tale considerazione si ricava da una giurisprudenza costante, secondo la quale, in sostanza, in mancanza di un siffatto diritto di soggiorno derivato a favore di detto cittadino di uno Stato terzo, il cittadino dell'Unione potrebbe essere dissuaso dal lasciare lo Stato membro di cui ha la cittadinanza al fine di avvalersi del suo diritto di soggiorno, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, in un altro Stato membro, per il fatto di non avere la certezza di poter proseguire nello Stato membro di origine una vita familiare sviluppata o consolidata, nel corso di un soggiorno effettivo nello Stato membro ospitante, con il suddetto cittadino di un paese terzo (v., in tal senso, sentenze del 12 marzo 2014, O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punto 54, nonché del 5 giugno 2018, Coman e a., C-673/16, EU:C:2018:385, punto 24).
- 29 Secondo tale giurisprudenza, le condizioni di concessione di tale diritto di soggiorno derivato non dovrebbero, in linea di principio, essere più rigorose di quelle previste dalla direttiva 2004/38 per la concessione di un simile diritto di soggiorno a un cittadino di uno Stato terzo, familiare di un cittadino dell'Unione che abbia esercitato il proprio diritto di libera circolazione stabilendosi in uno Stato membro diverso da quello di cui possiede la cittadinanza. Infatti, anche se tale direttiva non contempla l'ipotesi del rientro del suddetto cittadino dell'Unione nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza per soggiornarvi, essa deve essere applicata per analogia (v., in tal senso, sentenze del 12 marzo 2014, O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punti 50, 61 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 5 giugno 2018, Coman e a., C-673/16, EU:C:2018:385, punto 25).
- 30 A tal riguardo, occorre precisare che l'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera b), della direttiva in parola riguarda specificamente il partner con il quale il cittadino dell'Unione ha una relazione stabile debitamente attestata. Quest'ultima disposizione prevede che lo Stato membro ospitante, conformemente alla sua legislazione nazionale, agevola l'ingresso e il soggiorno di tale partner.
- 31 Secondo la giurisprudenza della Corte, l'articolo 3, paragrafo 2, della suddetta direttiva non obbliga gli Stati membri a riconoscere un diritto di ingresso e di soggiorno in favore dei cittadini di Stati terzi indicati da tale disposizione, nondimeno impone a tali Stati un obbligo di concedere un determinato vantaggio alle domande presentate dai cittadini di Stati terzi di cui a detto articolo rispetto alle domande di ingresso e di soggiorno di altri cittadini di Stati terzi (v., in tal senso, sentenza del 5 settembre 2012, Rahman e a., C-83/11, EU:C:2012:519, punto 21).
- 32 Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 46 e 47 delle sue conclusioni, la giurisprudenza citata al punto 29 della presente sentenza è parimenti applicabile al partner con cui il cittadino dell'Unione ha una relazione stabile, debitamente attestata, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera b), della direttiva 2004/38. Di conseguenza, un cittadino di un paese terzo, che ha una relazione siffatta con un cittadino dell'Unione il quale abbia esercitato la propria libertà di circolazione e che faccia ritorno nello Stato membro di cui ha la cittadinanza per soggiornarvi, non deve, al momento del rientro di detto cittadino in quest'ultimo Stato, ricevere un trattamento meno favorevole rispetto a quello previsto dalla direttiva per un cittadino di un paese terzo che abbia una relazione stabile, debitamente attestata, con un cittadino dell'Unione il quale eserciti la propria libertà di circolazione in Stati membri diversi da quello di cui possiede la cittadinanza.
- 33 In una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, si deve pertanto applicare per analogia la direttiva 2004/38, incluso il suo articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera b), per quanto riguarda le condizioni alle quali occorre agevolare l'ingresso e il soggiorno dei cittadini di Stati terzi indicati dalla direttiva stessa.
- 34 Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dall'argomento del governo del Regno Unito secondo cui, al punto 63 della sentenza del 12 marzo 2014, O. e B. (C-456/12, EU:C:2014:135), la concessione di un diritto di soggiorno derivato nello Stato membro di origine sarebbe limitata soltanto ai cittadini di Stati terzi che siano un «familiare», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 35 delle sue conclusioni, infatti, anche se in detta sentenza la Corte ha dichiarato che un cittadino di uno Stato terzo che non ha la qualità di familiare non può beneficiare, nello Stato membro ospitante, di un diritto di soggiorno derivato a norma della direttiva 2004/38 o dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, la medesima sentenza non per questo esclude l'obbligo, per tale Stato membro, di agevolare l'ingresso e il soggiorno del suddetto cittadino, in conformità dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva citata.

35 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni prima e seconda dichiarando che l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che esso obbliga lo Stato membro di cui il cittadino dell'Unione possiede la cittadinanza ad agevolare il rilascio di un'autorizzazione al soggiorno per il partner non registrato, che sia cittadino di uno Stato terzo e con il quale il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata, laddove detto cittadino dell'Unione, dopo aver esercitato il suo diritto alla libera circolazione in un altro Stato membro per svolgervi un'attività lavorativa, conformemente alle condizioni previste dalla direttiva 2004/38, faccia ritorno con il suo partner nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza per soggiornarvi.

### ***Sulla terza questione***

36 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE debba essere interpretato nel senso che un provvedimento di diniego di un'autorizzazione al soggiorno per il partner non registrato, cittadino di uno Stato terzo, di un cittadino dell'Unione il quale, dopo aver esercitato il suo diritto alla libera circolazione in un altro Stato membro per svolgervi un'attività lavorativa, conformemente alle condizioni previste dalla direttiva 2004/38, faccia ritorno con il suo partner nello Stato membro di cui ha la cittadinanza per soggiornarvi, deve essere fondato su un esame approfondito della situazione personale del richiedente e deve essere motivato.

37 Come rilevato al punto 31 della presente sentenza, a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, applicabile per analogia a un'ipotesi di rimpatrio come quella di cui al procedimento principale, gli Stati membri hanno l'obbligo di concedere un determinato vantaggio alle domande presentate dai cittadini di Stati terzi indicati da tale disposizione rispetto alle domande di ingresso e di soggiorno di altri cittadini di Stati terzi.

38 La Corte ha stabilito che, al fine di ottemperare a tale obbligo, gli Stati membri, conformemente all'articolo 3, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2004/38, devono prevedere la possibilità, per le persone indicate all'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, di tale direttiva, di ottenere una decisione sulla loro domanda che sia fondata su un esame approfondito della loro situazione personale e che sia motivata in caso di rifiuto (sentenza del 5 settembre 2012, Rahman e a., C-83/11, EU:C:2012:519, punto 22).

39 Nell'ambito di tale esame della situazione personale del richiedente, l'autorità competente deve tenere conto dei vari fattori che possono risultare pertinenti a seconda dei casi (v., in tal senso, sentenza del 5 settembre 2012, Rahman e a., C-83/11, EU:C:2012:519, punto 23).

40 Alla luce tanto dell'assenza di norme più precise nella direttiva 2004/38 quanto dell'utilizzo, all'articolo 3, paragrafo 2, della medesima, dei termini «conformemente alla sua legislazione nazionale», è necessario constatare che ogni Stato membro dispone di un ampio potere discrezionale quanto alla scelta degli elementi da prendere in considerazione. In ogni caso, gli Stati membri devono assicurarsi che la propria legislazione preveda criteri che siano conformi al significato comune del termine «agevola» e che non privino tale disposizione del suo effetto utile (v., in tal senso, sentenza del 5 settembre 2012, Rahman e a., C-83/11, EU:C:2012:519, punto 24).

41 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che un provvedimento di diniego di rilascio di un'autorizzazione al soggiorno per il partner non registrato, cittadino di uno Stato terzo, di un cittadino dell'Unione il quale, dopo aver esercitato il suo diritto alla libera circolazione in un altro Stato membro per svolgervi un'attività lavorativa, conformemente alle condizioni previste dalla direttiva 2004/38, faccia ritorno con il suo partner nello Stato membro di cui ha la cittadinanza per soggiornarvi, deve essere fondato su un esame approfondito della situazione personale del richiedente e deve essere motivato.

### ***Sulla quarta questione***

42 In via preliminare, occorre rilevare che dalla decisione di rinvio emerge che, in un'altra composizione, il giudice del rinvio ha stabilito che il regolamento del 2006 non attribuiva alle persone indicate all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 un *right of appeal*. È in tale contesto che occorre inquadrare la quarta questione. Il giudice del rinvio si interroga, infatti, non sull'eventuale mancanza di controllo giurisdizionale per le suddette persone, bensì sulla questione se la direttiva 2004/38 imponga la previsione di un mezzo di impugnazione che consenta al giudice di effettuare un controllo tanto in diritto quanto in fatto.

- 43 Ciò premesso, occorre considerare che, con la sua quarta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 debba essere interpretato nel senso che i cittadini di Stati terzi indicati da tale disposizione devono disporre di un mezzo di impugnazione, per contestare un provvedimento di diniego di rilascio di un'autorizzazione al soggiorno adottato nei loro confronti, che consenta al giudice di effettuare un controllo tanto in diritto quanto in fatto.
- 44 Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, le procedure previste agli articoli 30 e 31 di quest'ultima si applicano, *mutatis mutandis*, a tutti i provvedimenti che limitano la libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per motivi non attinenti all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica. Ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 1, di tale direttiva 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.
- 45 Tuttavia, tali disposizioni non menzionano espressamente le persone indicate, segnatamente, all'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera b), della direttiva 2004/38.
- 46 A tal riguardo, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 87 delle sue conclusioni, la nozione di «familiari», in altre disposizioni della direttiva 2004/38, include anche le persone indicate all'articolo 3, paragrafo 2, della stessa. In particolare, l'articolo 10 della direttiva in parola, che disciplina il rilascio della carta di soggiorno ai «familiari del cittadino dell'Unione» fa riferimento, al paragrafo 2, lettere e) e f), ai documenti che devono presentare le persone di cui all'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettere a) e b), di detta direttiva, ai fini del rilascio della suddetta carta di soggiorno. Allo stesso modo, l'articolo 8, paragrafo 5, della direttiva 2004/38, che riguarda i documenti da presentare ai fini del rilascio dell'attestato d'iscrizione «ai familiari», fa riferimento, alle lettere e) e f), alle persone di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva stessa.
- 47 Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte citata al punto 38 della presente sentenza, gli Stati membri, conformemente all'articolo 3, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2004/38, devono prevedere la possibilità, per le persone indicate all'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, della medesima direttiva, di ottenere una decisione sulla loro domanda che sia fondata su un esame approfondito della loro situazione personale e che sia motivata in caso di rifiuto.
- 48 Orbene, poiché le disposizioni della direttiva 2004/38 devono essere oggetto di un'interpretazione conforme ai precetti che risultano dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (v., in tal senso, sentenza del 4 giugno 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punto 50), tali persone devono disporre, ai sensi della suddetta disposizione, di un rimedio giurisdizionale effettivo avverso una decisione, che consenta la verifica in fatto e in diritto della legittimità della decisione stessa con riguardo al diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 17 novembre 2011, Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749, punto 41).
- 49 Pertanto, occorre considerare che le garanzie procedurali previste dall'articolo 31, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 sono applicabili alle persone indicate all'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera b) della stessa.
- 50 Quanto al contenuto di tali garanzie procedurali, secondo la giurisprudenza della Corte, una persona di cui all'articolo 3, paragrafo 2, di tale direttiva ha il diritto di far verificare da un giudice se la legislazione nazionale e la sua applicazione sono rimaste nei limiti della discrezionalità tracciata dalla direttiva (sentenza del 5 settembre 2012, Rahman e a., C-83/11, EU:C:2012:519, punto 25).
- 51 Per quanto attiene al sindacato giurisdizionale sul margine di discrezionalità di cui dispongono le autorità nazionali competenti, il giudice nazionale deve segnatamente verificare se il provvedimento impugnato si fonda su una base di fatto sufficientemente solida. Inoltre, tale sindacato deve vertere sul rispetto delle garanzie procedurali, rispetto che riveste un'importanza fondamentale in quanto consente al giudice di accertare la presenza di tutti gli elementi di fatto e di diritto necessari per l'esercizio del potere discrezionale (v., per analogia, sentenza del 4 aprile 2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, punti 45 e 46). Fra queste garanzie si annovera, conformemente all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, l'obbligo per le suddette autorità di effettuare un esame approfondito della situazione personale del richiedente e di motivare l'eventuale rifiuto di ingresso o di soggiorno.

- 52 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla quarta questione dichiarando che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 deve essere interpretato nel senso che i cittadini di Stati terzi indicati in tale disposizione devono disporre di un mezzo di impugnazione per contestare un provvedimento di diniego di rilascio di un'autorizzazione al soggiorno adottato nei loro confronti, in seguito al cui esperimento il giudice nazionale deve poter verificare se il provvedimento di diniego si fonda su una base di fatto sufficientemente solida e se le garanzie procedurali siano state rispettate. Fra tali garanzie si annovera l'obbligo, per le autorità nazionali competenti, di effettuare un esame approfondito della situazione personale del richiedente e di motivare ogni rifiuto di ingresso o di soggiorno.

### **Sulle spese**

- 53 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 (Quarta Sezione) dichiara:

- 1) **L'articolo 21, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che esso obbliga lo Stato membro di cui il cittadino dell'Unione possiede la cittadinanza ad agevolare il rilascio di un'autorizzazione al soggiorno per il partner non registrato, che sia cittadino di uno Stato terzo e con il quale il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata, laddove detto cittadino dell'Unione, dopo aver esercitato il suo diritto alla libera circolazione in un altro Stato membro per svolgere un'attività lavorativa, conformemente alle condizioni previste dalla 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 e 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, faccia ritorno con il suo partner nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza per soggiornarvi.**
- 2) **L'articolo 21, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che un provvedimento di diniego di rilascio di un'autorizzazione al soggiorno per il partner non registrato, cittadino di uno Stato terzo, di un cittadino dell'Unione il quale, dopo aver esercitato il suo diritto alla libera circolazione in un altro Stato membro per svolgere un'attività lavorativa, conformemente alle condizioni previste dalla direttiva 2004/38, faccia ritorno con il suo partner nello Stato membro di cui ha la cittadinanza per soggiornarvi, deve essere fondato su un esame approfondito della situazione personale del richiedente e deve essere motivato.**
- 3) **L'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 deve essere interpretato nel senso che i cittadini di Stati terzi indicati in tale disposizione devono disporre di un mezzo di impugnazione per contestare un provvedimento di diniego di rilascio di un'autorizzazione al soggiorno adottato nei loro confronti, in seguito al cui esperimento il giudice nazionale deve poter verificare se il provvedimento di diniego si fonda su una base di fatto sufficientemente solida e se le garanzie procedurali siano state rispettate. Fra tali garanzie si annovera l'obbligo, per le autorità nazionali competenti, di effettuare un esame approfondito della situazione personale del richiedente e di motivare ogni rifiuto di ingresso o di soggiorno.**

Firme