

**Causa C-248/22****Domanda di pronuncia pregiudiziale****Data di deposito:**

8 aprile 2022

**Giudice del rinvio:**

High Court (Irlanda)

**Data della decisione di rinvio:**

1° marzo 2022

**Ricorrenti:**

Z.K.

M.S.

**Resistente:**

The Minister for Justice and Equality

---

(omissis)

[*Titolo della causa, intestazione e conclusioni delle parti*]

(omissis) [*Ordinanze procedurali comprendenti la sospensione del procedimento e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea*]

(omissis) [*Intestazione formale*]

DECISIONE della High Court of Ireland (Alta Corte, Irlanda) di sottoporre una domanda di pronuncia pregiudiziale a norma dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, pronunciata il 1° marzo 2022.

(omissis) [*indirizzo*]

**QUESTIONI PREGIUDIZIALI**

- 1 La High Court of Ireland (Alta Corte) (omissis) sottopone la seguente questione pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la

«CGUE»), ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in prosieguo: il «TFUE»):

**Se la direttiva 2004/38/CE del Consiglio vieti di concedere, allo stesso tempo, il diritto di soggiorno derivato al coniuge separato e al partner di fatto, legato da una relazione stabile, di un cittadino dell'Unione [europea] che esercita legittimamente il suo diritto di libera circolazione in quanto lavoratore ai sensi della direttiva.**

## **LE PARTI**

- 2 Le parti dinanzi alla High Court (Alta Corte) (*omissis*) erano [ZK e MS, ricorrenti, e il Minister for Justice and Equality (Ministro della Giustizia e delle Pari opportunità, Irlanda; in prosieguo: il «Ministro»), resistente] [*nomi e indirizzi dei rappresentanti delle parti riportati in una tabella*] (*omissis*).

## **OGGETTO DELLA CONTROVERSIA E FATTI RILEVANTI**

- 3 ZK è un cittadino croato che lavora e risiede in Irlanda dall'agosto 2015, il quale esercita il diritto alla libera circolazione ai sensi della direttiva 2004/38/CE del Consiglio (in prosieguo: la «direttiva sui diritti dei cittadini»), recepita in Irlanda con gli European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (SI 548/2015) [regolamento relativo alle Comunità europee (libera circolazione delle persone) del 2015 (SI 548/2015); in prosieguo: il «regolamento del 2015»].
- 4 Il 24 giugno 2016, ZK ha sposato DLS, cittadina brasiliana, a Belfast, Irlanda del Nord. Il 9 aprile 2017, DLS ha ottenuto una carta di soggiorno della durata di cinque anni a seguito del matrimonio con ZK in forza della direttiva sui diritti dei cittadini e dello strumento che la recepisce nel diritto irlandese, il regolamento del 2015. Le parti hanno cessato la convivenza nel maggio 2017.
- 5 Il primo ricorrente [ZK] ha dichiarato di non essere stato in grado, da allora, di procedere con le pratiche relative alla proposta di divorzio con DLS e di non essere più in contatto con lei. Conseguentemente, il primo ricorrente e DLS restano sposati e DLS continua a risiedere in Irlanda in quanto coniuge di un cittadino dell'Unione ai sensi della direttiva del 2004 e del regolamento del 2015.
- 6 MS, cittadina colombiana, è arrivata in Irlanda nel maggio 2017, o in un periodo prossimo a tale data, per seguire un corso di studi in virtù di un permesso di tipo «stamp two». ZK e MS hanno avviato una relazione a partire dall'agosto 2017 e iniziato a convivere nel dicembre 2017.
- 7 Il 29 maggio 2019, MS ha presentato alle autorità irlandesi domanda per la carta di soggiorno come partner e familiare autorizzato di ZK ai sensi del regolamento del 2015.

- 8 Il 6 giugno 2019, la domanda è stata respinta dal resistente sulla base del fatto che DLS continuava a risiedere nello Stato con la carta di soggiorno rilasciatale in quanto coniuge di ZK. Nella decisione si affermava che il regolamento del 2015 e la direttiva sui diritti dei cittadini non consentono di concedere, allo stesso tempo, il diritto derivato sia al coniuge sia al partner qualora il coniuge del cittadino dell'Unione continui a beneficiare del diritto derivato di soggiorno in Irlanda in quanto familiare riconosciuto.
- 9 Il 24 giugno 2019, MS ha presentato un'istanza di riesame della decisione del 6 giugno 2019.
- 10 Il 15 gennaio 2020, l'istanza di riesame è stata respinta sulla stessa base del diniego iniziale, ossia poiché il regolamento del 2015 non consente di concedere, allo stesso tempo, il diritto derivato sia al coniuge sia al partner, compreso il partner di fatto.
- 11 Il 25 giugno 2020, ZK e MS hanno proposto in Irlanda un ricorso giurisdizionale, oggetto del presente procedimento, al fine di ottenere l'annullamento della decisione di riesame del 15 gennaio 2020, sostenendo che il diniego comportava una violazione dell'articolo 5 del regolamento del 2015 e/o degli articoli 2, punto 2, lettera d), 3, paragrafo 2, 15, 30 e 31 della direttiva sui diritti dei cittadini.

## **DISPOSIZIONI DI DIRITTO PERTINENTI**

### **Diritto dell'Unione**

- 12 L'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva sui diritti dei cittadini è la principale disposizione del diritto dell'Unione di cui si chiede l'interpretazione alla Corte. A sostegno delle loro diverse interpretazioni della direttiva, le parti hanno invocato a vario titolo, in particolare, i considerando 5 e 6 della medesima.

### **Disposizioni nazionali pertinenti**

Il regolamento del 2015 è entrato in vigore in Irlanda il 1° febbraio 2016 ed è stato introdotto allo scopo di dare ulteriore attuazione alla direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004. L'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), del regolamento del 2015 rispecchia il disposto dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b) della direttiva sui diritti dei cittadini.

## **MOTIVI DEL RINVIO**

### **Osservazioni dei ricorrenti**

- 13 I ricorrenti sostengono che nessuna disposizione contenuta nella direttiva sui diritti dei cittadini vieta la concessione della carta di soggiorno al partner di un cittadino dell'Unione con il quale quest'ultimo abbia una relazione stabile debitamente attestata qualora anche il coniuge separato di tale cittadino

dell'Unione possieda una carta di soggiorno ai sensi del disposto dell'articolo 2, punto 2, della direttiva.

- 14 I ricorrenti osservano che, nella sentenza *Secretary of State for the Home Department/Rahman e a.* (C-83/11, EU:C:2012:519, punto 20), la CGUE ha dichiarato che l'obiettivo dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), è quello di «preservare l'unità della famiglia in senso più ampio», favorendo l'ingresso e il soggiorno delle persone non rientranti nella definizione di «familiare» di un cittadino dell'Unione contenuta all'articolo 2, punto 2, di tale direttiva, ma che nondimeno presentano vincoli familiari stretti e stabili con un cittadino dell'Unione in ragione di circostanze di fatto specifiche, quali una dipendenza economica, un'appartenenza al nucleo familiare o gravi motivi di salute.
- 15 I ricorrenti fanno altresì valere che, al punto 22, la Corte di giustizia ha dichiarato che, per adempiere gli obblighi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lo Stato membro deve consentire alle persone di cui al primo comma del suddetto articolo di ottenere una decisione sulla loro domanda che sia fondata su un esame approfondito della loro situazione personale e che, in caso di rifiuto, sia motivata.

«22. 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 al paragrafo 2, primo comma, del medesimo articolo, 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.

23. Nell'ambito di tale esame della situazione personale del richiedente, come emerge dal considerando 6 della direttiva 2004/38, l'autorità competente deve tenere conto dei vari fattori che possono risultare pertinenti a seconda dei casi, quali il grado di dipendenza economica o fisica e il grado di parentela tra il familiare e il cittadino dell'Unione che egli desidera accompagnare o raggiungere.

24. Alla luce tanto dell'assenza di norme più precise nella direttiva 2004/38 quanto dell'utilizzo dei termini “conformemente alla sua legislazione nazionale” all'articolo 3, paragrafo 2, della medesima, 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, lo Stato membro ospitante deve assicurarsi che la propria legislazione preveda criteri che siano conformi al significato comune del termine “agevola” nonché dei termini relativi alla dipendenza utilizzati al suddetto articolo 3, paragrafo 2, e che non privino tale disposizione del suo effetto utile».

- 16 I ricorrenti deducono altresì che il principio sancito nella sentenza *Secretary of State for the Home Department/Rahman e a.* (C-83/11, EU:C:2012:519) è stato applicato nella sentenza *Secretary of State for the Home Department/Banger*

(C-89/17, EU:C:2018:570). Ai punti da 38 a 40 la Corte di giustizia ha indicato che l'autorità competente dello Stato membro deve tenere conto dei vari fattori che possono risultare pertinenti a seconda dei casi nell'ambito dell'esame prescritto dall'articolo 3, paragrafo 2, e, sebbene gli Stati membri godano di un ampio potere discrezionale quanto alla scelta degli elementi da prendere in considerazione, in ogni caso essi devono assicurarsi che i criteri non privino tale disposizione del suo effetto utile.

- 17 Gli obblighi imposti al resistente nel pronunciarsi su una domanda presentata da un partner di fatto ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva del 2004 sono stati discussi dalla Corte suprema irlandese nella causa *Pervaiz c. Minister for Justice & Equality & ors* [2020] IESC 27, in cui detto giudice ha affermato, tra l'altro, che il diritto di libera circolazione è rafforzato e sostenuto se il cittadino dell'Unione può trarre conforto dal fatto che il suo partner, con il quale ha, e spera di continuare ad avere, una relazione seria a lungo termine, possa viaggiare e risiedere nello Stato membro ospitante. La previsione dell'assenza di questa persona dalla vita del cittadino dell'Unione senza il supporto di tale diritto potrebbe tradursi, in pratica, in una limitazione del diritto di libera circolazione e nel mancato pieno sostegno in modo concreto da parte della legge.
- 18 I ricorrenti osservano che è incoerente con gli obiettivi della direttiva del 2004 escludere a priori per il partner di ZK il diritto di soggiorno nello Stato sulla base del fatto che il coniuge separato beneficia del diritto di soggiorno perché formalmente il loro rapporto coniugale sussiste di diritto.
- 19 I ricorrenti sostengono altresì che il margine di discrezionalità conferito agli Stati membri ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, deve essere esercitato, tenuto conto del considerando 31 della direttiva sui diritti dei cittadini, alla luce e nel rispetto delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e, pertanto, il margine di discrezionalità non può essere esercitato in modo contrario ai diritti garantiti dalla Carta, compreso l'articolo 7: v. sentenza *SM/Entry Clearance Officer, UK Visa Section* (C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248).
- 20 Nella presente causa, la decisione sull'impugnazione ha stabilito che il diniego non ha leso i diritti di cui all'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. I ricorrenti affermano che il Ministro aveva l'obbligo di esercitare il suo potere discrezionale ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva sui diritti dei cittadini in modo coerente con la Carta e di valutare se, a norma dell'articolo 7, a MS dovesse essere concesso il soggiorno.
- 21 I ricorrenti affermano che, nella misura in cui il Ministro cerca di far valere il rischio di frode derivante dal concedere, allo stesso tempo, il diritto di soggiorno nel caso di specie, la giurisprudenza della Corte stabilisce inequivocabilmente che il ricorso all'articolo 35 della direttiva sui diritti dei cittadini non è consentito, in assenza di prove relative alla posizione individuale di un beneficiario, che tali

disposizioni siano applicabili: McCarthy/Secretary of State for the Home Department (C-202/13, EU:C:2014:345).

- 22 I ricorrenti deducono inoltre che, se il Ministro sospetta che un richiedente che dichiara di non avere più una relazione con il proprio coniuge sia, in realtà, ancora felicemente sposato, per cui il conferimento di un diritto di soggiorno al suo presunto partner costituirebbe un abuso di diritto o una frode, l'articolo 35 della direttiva sui diritti dei cittadini consente al Ministro di respingere la domanda del partner. Tuttavia, per giustificare un diniego su questa base, il Ministro è tenuto a effettuare un esame individuale sulla base di «indizi concreti che si riferiscono al singolo caso considerato e che consentano di ritenere che sussista un abuso di diritto o una frode» (sentenza C-202/13, punto 53). Nel presente caso non è stata effettuata alcuna valutazione di questo tipo. Pertanto, in assenza di qualsiasi indicazione che i ricorrenti abbiano commesso una frode o un abuso di diritto, al Ministro è precluso basarsi su questa affermazione generalizzata per giustificare il rigetto dell'istanza di riesame della seconda ricorrente.

### **Argomentazioni del resistente**

- 23 Il resistente non ritiene possibile l'esistenza di una relazione stabile ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), nel caso in cui, contemporaneamente, il cittadino dell'Unione di cui trattasi continui ad essere coniugato (in assenza di una sentenza di divorzio o di annullamento) e il coniuge benefici di diritti che gli derivano dal cittadino dell'Unione sulla base all'articolo 2, punto 2, della direttiva sui diritti dei cittadini.
- 24 La formulazione e l'impianto della direttiva sui diritti dei cittadini indicano che non sussistono diritti derivati simultanei per il coniuge e il partner di un cittadino dell'Unione. L'articolo 2, [punto 2),] lettera a) fa riferimento a «il» coniuge, usando l'articolo determinativo. Analogamente, l'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), è espresso al singolare, «il» partner con cui il cittadino dell'Unione ha una relazione stabile debitamente attestata.
- 25 Si sostiene che la direttiva non ha mai contemplato la sussistenza parallela del matrimonio e di una relazione stabile del cittadino dell'Unione.
- 26 La direttiva sui diritti dei cittadini prevede espressamente l'eventualità che un ex coniuge possa rivendicare il mantenimento del diritto di soggiorno ai sensi dell'articolo 13 in caso di divorzio o annullamento del matrimonio (o di scioglimento dell'unione registrata). Tale disposizione regola la rottura del vincolo familiare nell'ambito della direttiva sui diritti dei cittadini. In particolare, essa identifica l'inizio del procedimento di divorzio (o di annullamento o di scioglimento) come il momento in cui misurare la durata del matrimonio. Fino al divorzio del cittadino dell'Unione, o almeno fino all'avvio del procedimento di divorzio, la direttiva sui diritti dei cittadini non riconosce, nei suoi termini, l'esistenza di una seconda relazione stabile.



- 27 La direttiva sui diritti dei cittadini mantiene la distinzione tra il diritto d'ingresso e di soggiorno accordato ai familiari stretti, come il coniuge, e il dovere di agevolare l'ingresso e il soggiorno dei partner legati da relazioni stabili, e un'ampia classe di «altri» familiari, che possono essere legati al cittadino dell'Unione solo lontanamente. Anche se un richiedente dimostra di avere una relazione stabile con un cittadino dell'Unione, ciò impone agli Stati membri solo di agevolare la presentazione della domanda, di effettuare una valutazione individuale delle circostanze della persona e di fornire una giustificazione motivata in caso di rifiuto.
- 28 La direttiva non contiene disposizioni sul momento e sulle circostanze in cui si possa affermare che un matrimonio è venuto meno in mancanza di una sentenza di divorzio.
- 29 Lo spirito, la storia, l'oggetto e la finalità della direttiva sono incentrati sulla promozione e sul mantenimento dell'unità della famiglia e, dato che il diritto di soggiorno di un coniuge persiste fino alla sentenza di divorzio anche dopo la separazione, la concessione di benefici derivati simultanei minerebbe l'unità della famiglia, anziché promuoverla. La corretta unità della famiglia prevista dal considerando 6 è quella costituita dal cittadino dell'Unione e dal suo legittimo coniuge fino all'ottenimento di una sentenza di divorzio o di annullamento del matrimonio.
- 30 Sebbene la concessione simultanea del diritto di soggiorno derivato a un coniuge e a un partner stabile non sia espressamente vietata dalla direttiva sui diritti dei cittadini o dal regolamento del 2015, essa non è neppure espressamente prevista. Se gli estensori delle disposizioni legislative avessero inteso consentire diritti derivati simultanei, lo avrebbero dichiarato.
- 31 Il resistente individua il punto 2.1.1 della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio europeo, COM(2009) 313 definitivo, secondo cui gli Stati membri non sono tenuti a riconoscere i matrimoni poligami, che possono essere in contrasto con il loro ordinamento giuridico interno. Allo stesso modo, il partner di un cittadino dell'Unione non dovrebbe essere autorizzato a presentare domanda di soggiorno se il suo partner è un cittadino dell'Unione già sposato e il coniuge dello stesso beneficia già di un diritto di soggiorno ai sensi della direttiva sui diritti dei cittadini. Interpretare la direttiva nel senso che essa consenta a più di un coniuge o partner, compreso il partner di fatto, di godere di diritti derivati significherebbe promuovere la poligamia, anche se in un'accezione informale, in contrasto con i costumi sociali e gli ordinamenti giuridici dei singoli Stati membri.
- 32 Il resistente afferma che concedere diritti simultanei, nelle circostanze invocate dai ricorrenti, potrebbe portare ad abusi come la tratta di esseri umani. Il resistente ha sostenuto che l'interpretazione delle disposizioni pertinenti della direttiva sui diritti dei cittadini propugnata dai ricorrenti aumenterebbe il rischio di frode e di abuso di diritto che sarebbe difficile da individuare per gli Stati membri.

Consentire a un partner di fatto che ha un'asserita relazione stabile con un cittadino dell'Unione di rivendicare diritti derivati in forza della direttiva, e allo stesso tempo permettere al coniuge del cittadino dell'Unione di rivendicare ugualmente diritti, [renderebbe] impossibile individuare [una frode o un abuso di diritto] in assenza di indagini, da parte degli Stati membri, sulla vita privata dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari. Ciò non è pratico e costituirebbe di per sé un ostacolo per i cittadini dell'Unione e i loro familiari che intendono esercitare in modo effettivo il loro diritto di libera circolazione.

**Motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a sottoporre la questione alla Corte di giustizia**

- 33 Per quanto noto, la questione se sia possibile garantire diritti derivati simultanei al coniuge e al partner di un cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 2, punto 2 e dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), non è mai stata analizzata dalla Corte di giustizia o dai giudici di qualsiasi altro Stato membro. Per questo motivo, questo Collegio non è in grado di concludere che la questione sia un *acte clair*, tale da rendere superfluo un rinvio ai sensi dell'articolo 267.
- 34 Secondo la sentenza Srl CILFIT e Lanificio di Gavardo SpA/Ministero della sanità (C-283/81, EU:C:1982:335), la corretta applicazione del diritto dell'Unione in materia non si impone con tale evidenza da non lasciar adito ad alcun ragionevole dubbio sulla soluzione da dare alla questione. Ai fini di un'interpretazione coerente del diritto dell'Unione e di una pronuncia nel procedimento principale, è opportuno e necessario chiedere l'intervento della Corte di giustizia per stabilire se la direttiva consenta o meno la concessione simultanea di un diritto derivato al coniuge e al partner di un cittadino dell'Unione.

**ALLEGATI**

*[Elenco degli allegati]*

*(omissis)*

**In data:** 2 marzo 2022

*(omissis)*

Giudice della High Court of Ireland (Alta Corte)