

## SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

4 giugno 2026 (\*)

« Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell’Unione – Diritto di libera circolazione e di libero soggiorno nel territorio degli Stati membri – Direttiva 2004/38/CE – Articolo 3, paragrafo 1 – Aveni diritto – Familiari di un cittadino dell’Unione – Diritto di soggiorno derivato di un cittadino di un paese terzo – Successiva naturalizzazione di tale cittadino – Articolo 35 – Frode o abuso del diritto – Matrimonio fittizio – Ambito di applicazione ratione temporis – Potere di indagine delle autorità nazionali competenti sull’esistenza di un matrimonio fittizio »

Nella causa C-560/24 [Besthame] (i),

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dalla Court of Appeal (Corte d’appello, Irlanda), con decisione del 2 luglio 2024, pervenuta in cancelleria il 19 agosto 2024, nel procedimento

**R.S.**

contro

**Minister for Justice,**

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da K. Jürimäe (relatrice), presidente di sezione, K. Lenaerts, presidente della Corte, facente funzione di giudice della Seconda Sezione, F. Schalin, M. Gavalec e Z. Csehi, giudici,

avvocato generale: R. Norkus

cancelliere: C. Strömholm, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 15 ottobre 2025,

considerate le osservazioni presentate:

per R.S., da D. Leonard, BL, C. Power, SC, e J. Watters, solicitor;

per il Minister for Justice e l’Irlanda, da M. Browne, Chief State Solicitor, S. Finnegan, A. Joyce e G. Wells, in qualità di agenti, assistiti da D. Conlan Smyth, SC, e S. Cooney, BL;

per il governo tedesco, da J. Möller, R. Kanitz e N. Scheffel, in qualità di agenti;

per la Commissione europea, da E. Montaguti e J. Tomkin, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 15 gennaio 2026,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

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 2004, L 158, pag. 77, e rettifiche in GU 2004, L 229, pag. 35, GU 2005, L 197, pag. 34 e GU 2014, L 305, pag. 116).

Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra R.S., cittadino di uno Stato terzo naturalizzato irlandese, e il Minister for Justice (Ministro della Giustizia, Irlanda), in merito alla constatazione, da parte di quest'ultimo, del fatto che, prima dell'acquisto della cittadinanza irlandese, R.S. aveva contratto un matrimonio fittizio con una cittadina dell'Unione ai fini dell'ottenimento di una carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione.

## **Contesto normativo**

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

Ai termini del considerando 28 della direttiva 2004/38:

«Per difendersi da abusi di diritto o da frodi, in particolare matrimoni di convenienza o altri tipi di relazioni contratte all'unico scopo di usufruire del diritto di libera circolazione e soggiorno, gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di adottare le necessarie misure».

L'articolo 2 di tale direttiva, rubricato «Definizioni», prevede:

«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 (...).

L'articolo 3 di detta direttiva, rubricato «Aventi diritto», al paragrafo 1 così dispone:

«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».

L'articolo 15 della medesima direttiva stabilisce le garanzie procedurali applicabili quando vengono adottati 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.

L'articolo 27 della direttiva 2004/38 stabilisce i principi generali applicabili in caso di limitazione del diritto d'ingresso e del diritto di soggiorno di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica.

L'articolo 30 di tale direttiva, rubricato «Notificazione dei provvedimenti», recita:

«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.

(...)

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».

L'articolo 31 di detta direttiva, rubricato «Garanzie procedurali», così dispone:

«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.

(...)».

L'articolo 35 della medesima direttiva, rubricato «Abuso di diritto», enuncia quanto segue:

«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».

### ***Diritto irlandese***

La direttiva 2004/38 è stata recepita nell'ordinamento giuridico irlandese dallo European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (S.I.N. 548 of 2015) [regolamento del 2015 relativo alle Comunità europee (Libera circolazione delle persone) (S.I. n. 548 del 2015)], nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: il «regolamento del 2015»).

L'articolo 27 del regolamento del 2015, intitolato «Cessazione dei diritti», così dispone:

«(1) Il ministro, qualora determini, in conformità al presente articolo, che il diritto o, a seconda dei casi, lo status di cui trattasi, è rivendicato sulla base di una frode o di un abuso di diritto, può revocare, rifiutare di adottare o rifiutare di concedere, a seconda dei casi, uno dei seguenti benefici: (...)

(b) una carta di soggiorno (...)

(2) Se il ministro sospetta, per motivi ragionevoli, che un diritto o uno status che implica di essere trattato come familiare autorizzato, conferito dal presente regolamento, sia rivendicato o sia stato ottenuto sulla base di una frode o di un abuso di diritto, può svolgere indagini e ottenere le informazioni ragionevolmente necessarie per l'istruzione del caso.

(...)

(4) Per gli effetti del presente articolo, per "abuso di diritto" si intende, segnatamente, il matrimonio fittizio (...).

L'articolo 28 di tale regolamento, intitolato «Matrimonio fittizio», prevede quanto segue:

«(1) Il ministro, nel decidere su qualsiasi questione pertinente ai fini del presente regolamento, può non tener conto di un determinato matrimonio quale fattore rilevante ai fini di tale decisione qualora ritenga o accerti che tale matrimonio sia un matrimonio fittizio.

(2) Qualora il ministro, nel prendere in considerazione un matrimonio per decidere su qualsiasi questione pertinente ai fini del presente regolamento, abbia fondati motivi per ritenere che il matrimonio sia un matrimonio fittizio, può notificare ai coniugi un invito alle persone interessate a fornire, per iscritto o personalmente, entro il termine fissato in detta notifica, le informazioni ragionevolmente necessarie per dimostrare al ministro che il matrimonio non è un matrimonio fittizio».

## Procedimento principale e questione pregiudiziale

R.S., nato in uno Stato terzo di cui era cittadino, ha fatto ingresso in Irlanda sulla base di un permesso di soggiorno per studenti.

Nel 2010, sedici giorni prima della scadenza di tale permesso, R.S. ha sposato una cittadina dell'Unione che si era avvalsa del suo diritto di circolare e soggiornare in Irlanda. Successivamente, al medesimo è stata rilasciata una carta di soggiorno della durata di cinque anni in qualità di familiare di un cittadino dell'Unione.

Nel 2015, R.S. ha acquistato la cittadinanza irlandese. Da allora, il suo soggiorno in Irlanda è fondato su tale cittadinanza.

Nel 2018 R.S. e la moglie hanno divorziato.

Nel 2019 una cittadina di uno Stato terzo ha presentato una domanda di soggiorno in Irlanda, adducendo di essere la madre di un bambino, cittadino irlandese, il cui padre biologico era R.S. Tale domanda ha comportato l'avvio di un'indagine intesa ad accertare se il matrimonio contratto nel 2010 fosse un matrimonio fittizio.

Con decisione del 13 febbraio 2020 il Ministro della Giustizia ha «revocato» la carta di soggiorno rilasciata a R.S. nel 2010 con la motivazione che, a sostegno della sua domanda di carta di soggiorno, egli aveva prodotto documenti fuorvianti, e che il matrimonio contratto nel 2010 era un matrimonio fittizio. A seguito di una domanda di riesame presentata da R.S., tale decisione è stata confermata da una decisione del Ministro della Giustizia dell'8 settembre 2020.

Il 1° febbraio 2022, al termine di una corrispondenza con gli avvocati di R.S., il Ministro della Giustizia ha cionondimeno adottato una nuova decisione. Con tale decisione, egli ha revocato la decisione dell'8 settembre 2020, ha annullato quella del 13 febbraio 2020 e ha constatato che R.S. aveva prodotto documenti o informazioni falsi o fuorvianti e aveva contratto un matrimonio fittizio al fine di ottenere uno status o un diritto che non gli sarebbe altrimenti stato riconosciuto in forza della direttiva 2004/38. Il ministro ha ritenuto che «qualsiasi diritto o status conferito in forza [di tale] direttiva a seguito [di tale] matrimonio è da considerarsi revocato *ab initio*».

R.S. ha proposto ricorso dinanzi alla High Court (Alta Corte, Irlanda) al fine di ottenere l'annullamento con ordinanze di *certiorari* delle decisioni del 13 febbraio 2020, dell'8 settembre 2020 e del 1° febbraio 2022, sulla base del rilievo che il Ministro della Giustizia aveva agito *ultra vires*. Infatti, divenuto cittadino irlandese, R.S. non sarebbe più rientrato nell'ambito di applicazione di nessuna disposizione del regolamento del 2015 né della direttiva 2004/38, con la conseguenza che tali atti non avrebbero potuto fondare il potere del Ministro della Giustizia di adottare tali decisioni. Tale ricorso è stato respinto dalla High Court (Alta Corte) con sentenza del 18 maggio 2023.

R.S. ha dunque adito la Court of Appeal (Corte d'appello, Irlanda), giudice del rinvio.

Tale giudice precisa anzitutto che la decisione del 1° febbraio 2022 non deve essere intesa nel senso che comporta la revoca o il rifiuto di un diritto di soggiorno, bensì nel senso che contiene una «determinazione», un «accertamento» o una «conclusione» in merito a una situazione pregressa o al comportamento tenuto da R.S. in passato. Esso aggiunge che tale decisione lascia intendere che tale determinazione, accertamento o conclusione possano essere presi in considerazione nel contesto ulteriore di una rivalutazione della cittadinanza irlandese di R.S., riconoscendo al contempo che tale rivalutazione sarebbe effettuata tenendo conto di tutte le circostanze e dei diritti fondamentali del medesimo. A tale proposito, detto giudice precisa che, a causa di recenti decisioni della Supreme Court (Corte suprema, Irlanda), attualmente non esiste nessun procedimento costituzionalmente valido per condurre un'indagine al fine di revocare la cittadinanza irlandese in un tale contesto.

In considerazione degli argomenti sollevati dinnanzi ad esso, il giudice del rinvio si interroga, in primo luogo, sull'ambito di applicazione della direttiva 2004/38 e, segnatamente, del suo articolo

A tale titolo, dalla sentenza del 14 novembre 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862) detto giudice deduce che la direttiva 2004/38 cessa di applicarsi a un cittadino di uno Stato terzo, familiare di un cittadino dell'Unione, allorché tale cittadino acquisisce la cittadinanza dello Stato membro ospitante e non soddisfa più, per questo motivo, la definizione della nozione di «avente diritto» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva. Ciò premesso, dalla sentenza del 10 settembre 2019, Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693) risulterebbe che detta direttiva si applica a un provvedimento di allontanamento adottato nei confronti di un cittadino di uno Stato terzo che abbia soggiornato nello Stato membro ospitante in qualità di familiare di un cittadino dell'Unione, sebbene tale cittadino di uno Stato terzo non sia più un «avente diritto» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della stessa direttiva.

Alla luce di tali elementi, detto giudice si chiede se, per analogia con la soluzione adottata in quest'ultima sentenza, la direttiva 2004/38 disciplini la situazione in cui l'autorità competente di uno Stato membro intenda stabilire se una persona, che ha beneficiato di un diritto di soggiorno fondato su tale direttiva, l'abbia ottenuto mediante abuso di diritto o frode, in una data in cui tale persona non è più un «avente diritto», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di detta direttiva.

In secondo luogo, il giudice del rinvio constata che il diritto irlandese autorizza inequivocabilmente il Ministro della Giustizia a indagare su una frode o un abuso di diritto al fine di «revocare, rifiutare di adottare o rifiutare di concedere (...) una carta di soggiorno», senza tuttavia che tale revoca o tale rifiuto possa essere retroattivo. Esso precisa altresì che, in forza del diritto irlandese, un siffatto potere di indagine può riguardare sia le domande di carta di soggiorno sia le carte di soggiorno in corso di validità o ottenute in passato. Per contro, non è certo, a suo avviso, che tale potere di indagine possa essere esercitato autonomamente, al di fuori di qualsiasi azione concreta come la revoca o il rifiuto di un diritto di soggiorno, un procedimento penale, un procedimento di espulsione o un procedimento di revoca della cittadinanza irlandese.

Orbene, per il giudice del rinvio, un siffatto potere di indagine autonomo potrebbe essere giustificato alla luce della finalità del regime della cittadinanza dell'Unione, che esige l'esistenza di un sistema solido di prevenzione, individuazione e sradicamento della frode e dell'abuso di diritto. Al fine di poter procedere, se del caso, a un'interpretazione del diritto irlandese che sia conforme al diritto dell'Unione, tale giudice reputa quindi necessario stabilire se la direttiva 2004/38 si applichi a un cittadino di uno Stato terzo che abbia ottenuto la cittadinanza di uno Stato membro unicamente nella misura in cui tale direttiva autorizzi lo Stato membro in questione a indagare su un matrimonio fittizio concluso in una data in cui tale cittadino godeva di un diritto di soggiorno in detto Stato membro in forza della richiamata direttiva.

In tale contesto la Court of appeal (Corte d'appello) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la direttiva 2004/38 si applichi a una persona che, in precedenza, ha ottenuto un diritto di soggiorno derivato in uno Stato membro in qualità di coniuge di un cittadino dell'Unione che ha esercitato in passato diritti derivanti [dal Trattato FUE] nello Stato ospitante, ma che è divenuta più recentemente cittadina dello Stato ospitante e non beneficia più di alcun diritto derivato in tale Stato ai sensi della direttiva, al solo scopo di indagare e (se del caso) accertare o concludere che ha commesso, in passato, una frode o un abuso di diritto e/o ha contratto un matrimonio fittizio ai sensi dell'articolo 35 della direttiva, allo scopo di ottenere un beneficio ai sensi della direttiva».

### **Sulla questione pregiudiziale**

Con la sua unica questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 35 della direttiva 2004/38 debba essere interpretato nel senso che consente alle autorità nazionali competenti di uno Stato membro di indagare e, se del caso, di determinare o di concludere che una persona che ha beneficiato in precedenza di un diritto derivato di circolare e soggiornare ai sensi di tale direttiva,

ha commesso una frode o un abuso di diritto, anche se tale persona abbia acquistato la cittadinanza di tale Stato membro e, alla data dell'indagine, il suo soggiorno in detto Stato membro non sia più fondato sulla direttiva.

### ***Osservazioni preliminari***

In via preliminare occorre ricordare che, conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, rientrano nell'ambito di applicazione della stessa direttiva e beneficiano dei diritti dalla stessa riconosciuti i cittadini dell'Unione che si recano o soggiornano in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza, nonché i loro familiari ai sensi dell'articolo 2, punto 2, della medesima, che li accompagnino o li raggiungano (sentenze del 14 novembre 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punto 34 e giurisprudenza citata, e del 10 settembre 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, punto 54).

Per contro, dal momento che uno Stato membro, in forza di un principio di diritto internazionale, non può negare ai propri cittadini il diritto di fare ingresso nel suo territorio e di soggiornarvi e che questi ultimi ivi godono pertanto di un diritto di soggiorno incondizionato, la direttiva 2004/38 non è volta a disciplinare il soggiorno di un cittadino dell'Unione nello Stato membro del quale possiede la cittadinanza (v., in tal senso, sentenze del 5 maggio 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punti 29 e 34; del 12 marzo 2014, O. e B., C-456/12, EU:C:2014:135, punto 42, e del 14 novembre 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punto 37).

Nel caso di specie, dalle spiegazioni fornite dal giudice del rinvio risulta che, nel periodo compreso tra il 2010 e il 2015, R.S., all'epoca cittadino di uno Stato terzo, ha soggiornato in Irlanda in qualità di coniuge di una cittadina dell'Unione che aveva esercitato il suo diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Durante tale periodo, il soggiorno di R.S. in Irlanda era quindi effettivamente fondato sulla direttiva 2004/38, ai sensi della quale era un avente diritto.

Tuttavia, come osserva il giudice del rinvio, l'acquisto, nel 2015, della cittadinanza irlandese da parte di R.S. ha comportato, per quest'ultimo, un cambiamento di regime giuridico alla luce tanto del diritto nazionale quanto della direttiva 2004/38. A partire da tale acquisto, R.S. soggiorna in Irlanda sulla base del diritto nazionale e non risponde più alla definizione della nozione di «avente diritto», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva, che non è quindi più destinata a disciplinare il suo soggiorno in Irlanda (v., in tal senso, sentenza del 14 novembre 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punti da 39 a 41).

Pertanto, alla data di avvio, nel 2019, dell'indagine relativa all'esistenza di un matrimonio fittizio, R.S. non era più un «avente diritto», ai sensi di tale disposizione. Tuttavia, tale indagine riguardava, in particolare, un periodo durante il quale R.S. aveva effettivamente soggiornato in Irlanda sul fondamento della direttiva 2004/38. Inoltre, detta indagine ha portato alla constatazione che qualsiasi diritto conferito in forza di tale direttiva, compreso quindi il diritto di soggiorno di cui R.S. aveva goduto sul fondamento di detta direttiva, era considerato revocato *ab initio*.

È alla luce di tali osservazioni preliminari che occorre procedere all'interpretazione dell'articolo 35 della direttiva 2004/38 al fine di stabilire, da un lato, se tale disposizione continui ad applicarsi in circostanze come quelle descritte al punto precedente e, dall'altro, se essa consenta agli Stati membri di procedere a un'indagine ai fini della semplice constatazione dell'esistenza di un matrimonio fittizio.

### ***Sull'interpretazione dell'articolo 35 della direttiva 2004/38***

Ai sensi dell'articolo 35 della direttiva 2004/38, 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, fermo restando che qualsiasi misura di questo tipo dev'essere proporzionata e soggetta alle garanzie procedurali previste dalla suddetta direttiva.

Ai fini dell'interpretazione di tale disposizione, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v. sentenze del 17 novembre 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punto 12, e del 1° agosto 2022, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, C-411/20, EU:C:2022:602, punto 51).

Per quanto attiene, in un primo tempo, all'ambito di applicazione *ratione temporis* dell'articolo 35 della direttiva 2004/38, occorre in primo luogo osservare che tale disposizione è formulata in modo ampio, come dimostrano i termini che indicano che gli Stati membri possono adottare le «misure necessarie» per «rifiutare, estinguere o revocare» «un» diritto «conferito» da tale direttiva. Vero è che da tale formulazione risulta inequivocabilmente che l'adozione di siffatte misure deve riguardare un diritto conferito da detta direttiva, quale un diritto di soggiorno derivato del familiare di un cittadino dell'Unione che abbia esercitato la sua libertà di circolare e soggiornare. Tuttavia, detta formulazione non presuppone affatto che, al momento dell'adozione delle suddette misure, tale diritto sia ancora esercitato.

Infatti, anzitutto, tramite la sua formulazione l'articolo 35 della direttiva 2004/38 non subordina l'adozione, da parte degli Stati membri, delle misure necessarie per rifiutare, estinguere o revocare un diritto conferito da tale direttiva ad alcun limite temporale esplicito.

Inoltre, l'impiego del participio passato «conferito» tende a indicare che il legislatore dell'Unione ha inteso riconoscere agli Stati membri il potere di adottare misure nei confronti dei diritti di cui la persona interessata è o è stata titolare ai sensi di detta direttiva.

Infine, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 42 delle sue conclusioni, l'uso di verbi distinti («*refuse*», «*terminate*», «*withdraw*», nella versione inglese; «*denegar*», «*extinguir*», «*retirar*», nella versione spagnola; «*verweigern*», «*aufheben*», «*widerrufen*», nella versione tedesca; «*lõpetama*», «*kehtetuks tunnistama*», «*keelduma*», nella versione estone; «*refuser*», «*annuler*» e «*retirer*» nella versione francese) evidenzia l'intenzione del legislatore dell'Unione di ricomprendere sia le misure nazionali che consentono di estinguere un diritto *ex nunc* sia quelle consistenti nel revocare un diritto *ex tunc*. Pertanto, tale disposizione consente l'adozione di misure rispetto a un diritto di cui si chiede la concessione, di un diritto attualmente esercitato o di un diritto che è stato esercitato in passato.

Da tali elementi di interpretazione letterale risulta che l'articolo 35 della direttiva 2004/38 è destinato ad applicarsi a misure adottate in forza di un diritto conferito da tale direttiva nel corso di un periodo pregresso, anche se l'interessato non è più, al momento dell'adozione di tali misure, un «avente diritto», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di detta direttiva.

In secondo luogo, tale interpretazione letterale è confortata dal contesto nel quale si inserisce l'articolo 35 della direttiva 2004/38.

Infatti, da un lato, a norma del considerando 28 di tale direttiva, «[p]er difendersi da abusi di diritto o da frodi, in particolare matrimoni di convenienza o altri tipi di relazioni contratte all'unico scopo di usufruire del diritto di libera circolazione e soggiorno, gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di adottare le necessarie misure». Tale considerando è formulato in termini tanto ampi quanto quelli utilizzati all'articolo 35 di detta direttiva. Al pari di tale articolo, il considerando in parola non assoggetta ad alcun limite temporale l'adozione, da parte degli Stati membri, delle misure contemplate.

Dall'altro lato, la Corte ha già dichiarato che la direttiva 2004/38 non contiene soltanto norme disciplinanti le condizioni di ottenimento di uno dei diversi tipi di diritti di soggiorno da essa previsti nonché le condizioni che devono essere soddisfatte per poter continuare a beneficiare dei diritti di cui trattasi. Tale direttiva prescrive, inoltre, un insieme di norme dirette a disciplinare la situazione risultante dalla perdita del beneficio di uno dei diritti di cui trattasi che continuano ad applicarsi a una persona che non è più un «avente diritto», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di detta direttiva (v., in tal senso, sentenza del 10 settembre 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, punti da 70 a 73, 78 e 79).

Ne consegue che l'ambito di applicazione *ratione tempore* di talune disposizioni della direttiva 2004/38 eccede quello della nozione di «avente diritto», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva. In concreto, una persona che abbia avuto la qualità di «avente diritto», ai sensi di tale disposizione, può quindi, anche dopo aver perso tale qualità, continuare a rientrare nell'ambito di applicazione di talune disposizioni di detta direttiva, le quali, tenuto conto del loro oggetto e della loro finalità, sono destinate a continuare ad applicarsi dopo tale perdita.

Orbene, in terzo luogo, tenuto conto della sua finalità e del suo effetto utile, l'articolo 35 della direttiva 2004/38 è destinato a continuare ad applicarsi dopo tale perdita.

In proposito occorre sottolineare che tale disposizione costituisce un'espressione del principio generale di divieto dell'abuso di diritto. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, 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 (sentenza del 18 dicembre 2014, McCarthy e a., C-202/13, EU:C:2014:2450, punto 54).

Orbene, dal momento che un comportamento abusivo consiste nella creazione artificiosa delle condizioni necessarie per ottenere un vantaggio e il loro rispetto formale, tale comportamento è, per sua natura, difficilmente rilevabile. In pratica, a causa della sua natura dissimulata, spesso non viene individuato nel momento in cui è commesso, ma in una fase successiva.

In tali circostanze, si deve considerare che l'obiettivo della lotta contro la frode e le pratiche abusive richiede di interpretare l'articolo 35 della direttiva 2004/38 nel senso che esso conferisce agli Stati membri il potere di adottare le misure necessarie in caso di frode o di abuso di diritto che abbiano inciso su un diritto conferito ai sensi di tale direttiva anche in una data in cui tale diritto ha cessato di produrre i suoi effetti e l'interessato non ha più la qualità di «avente diritto», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di detta direttiva.

L'interpretazione opposta sarebbe, infatti, tale da avvantaggiare gli autori di frodi o di abusi di diritto che sono riusciti a dissimulare la frode o l'abuso per un periodo sufficientemente lungo, con il rischio di rimettere in discussione tale obiettivo.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve concludere che da un'interpretazione letterale, contestuale e teleologica dell'articolo 35 della direttiva 2004/38 discende che tale disposizione è destinata ad applicarsi a misure adottate alla luce di un diritto conferito da tale direttiva nel corso di un periodo pregresso, anche se l'interessato non è più, alla data di adozione di tali misure, un «avente diritto», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di detta direttiva.

Nessuna conclusione diretta può essere dedotta dai punti 64 e 67 della sentenza del 10 settembre 2019, Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693). In tali punti, la Corte ha ritenuto che la giurisprudenza – secondo la quale, poiché il cittadino di uno Stato terzo, familiare di un cittadino dell'Unione, trae dalla direttiva 2004/38 diritti di ingresso e di soggiorno nello Stato membro ospitante, quest'ultimo può limitare tali diritti solo nel rispetto degli articoli 27 e 35 di tale direttiva – non si applica nel caso in cui tale cittadino di uno Stato terzo non goda più di un diritto di soggiorno derivante da detta direttiva e non sia più un «avente diritto» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva medesima.

In tal modo, la Corte non ha inteso limitare l'ambito di applicazione *ratione temporis* dell'articolo 35 della direttiva 2004/38 al periodo durante il quale l'interessato soggiorna nel territorio di uno Stato membro in forza delle disposizioni di tale direttiva e ha la qualità di «avente diritto», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di detta direttiva.

Infatti, da una lettura complessiva della motivazione della sentenza del 10 settembre 2019, Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693) risulta che la Corte ha semplicemente operato una distinzione tra, da un lato, le ipotesi di una limitazione dei diritti conferiti dalla direttiva 2004/38 per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica ai sensi dell'articolo 27 di tale

direttiva nonché di una perdita di tale diritto a causa dell'esistenza di una frode o di un abuso di diritto ai sensi dell'articolo 35 di detta direttiva e, dall'altro lato, l'ipotesi, prevista all'articolo 15 della medesima direttiva, che era in discussione della causa che ha dato luogo a tale sentenza, di una perdita del diritto di soggiorno per altri motivi, quali la partenza del cittadino dell'Unione che il cittadino di uno Stato terzo aveva accompagnato o raggiunto in qualità di familiare

In un secondo tempo occorre stabilire, tenuto conto degli interrogativi del giudice del rinvio, la portata del potere che l'articolo 35 della direttiva 2004/38 conferisce agli Stati membri. Tale giudice chiede, in particolare, se tale disposizione conferisca a questi ultimi un potere di indagine relativamente alle situazioni di frode o di abuso di diritto che possa condurre a constatare semplicemente l'esistenza di una frode o di un abuso senza necessariamente comportare il rifiuto, l'estinzione o la revoca di un diritto conferito da tale direttiva.

In proposito, anzitutto, dalla formulazione ampia dell'articolo 35 della direttiva 2004/38, rilevata al punto 39 della presente sentenza, risulta che il legislatore dell'Unione ha conferito agli Stati membri un certo margine di discrezionalità nell'esercizio del potere di adottare le misure necessarie per rifiutare, estinguere o revocare un diritto conferito da tale direttiva. L'esercizio di tale potere è tuttavia circoscritto, come risulta dalla lettera stessa di tale disposizione, dal principio di proporzionalità nonché dalle garanzie procedurali previste agli articoli 30 e 31 di detta direttiva.

In tale contesto, l'articolo 35 della direttiva 2004/38 non definisce le «misure necessarie» che gli Stati membri possono adottare per rifiutare, estinguere o revocare un diritto conferito da tale direttiva.

Inoltre, l'accertamento di una frode o di un abuso di diritto, che è una tappa necessaria e preliminare all'eventuale adozione di una decisione di rifiuto, di estinzione o di revoca di un diritto conferito dalla direttiva 2004/38, presuppone logicamente la verifica dell'esistenza di tale frode o abuso, come rilevato anche dall'avvocato generale al paragrafo 82 delle sue conclusioni.

Tale verifica richiede, secondo la giurisprudenza della Corte, la realizzazione di un esame individuale del caso di specie (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2014, McCarthy e a., C-202/13, EU:C:2014:2450, punto 52).

Infine, si deve necessariamente considerare che un siffatto esame individuale, condotto in forza dell'articolo 35 della direttiva 2004/38, può sfociare nella constatazione che una frode o un abuso di diritto non sono dimostrati.

Pertanto, si deve ritenere che l'articolo 35 della direttiva 2004/38 conferisca, implicitamente ma necessariamente, agli Stati membri il potere di indagare su un sospetto di frode o di abuso di diritto e di constatare, se del caso, l'esistenza di una frode o di un abuso, e ciò senza necessariamente adottare, successivamente, misure dirette a rifiutare, estinguere o revocare un diritto conferito in forza di detta direttiva.

Da ultimo, in un terzo tempo, nei limiti in cui dagli elementi del fascicolo dinanzi alla Corte risulta che la constatazione dell'esistenza di un matrimonio fittizio nel procedimento principale potrebbe condurre alla revoca successiva della naturalizzazione di R.S. e, pertanto, alla perdita dello status di cittadino dell'Unione di quest'ultimo, occorre ricordare che l'articolo 20 TFUE non osta a che uno Stato membro revochi ad un cittadino dell'Unione la cittadinanza di tale Stato acquisita per naturalizzazione, qualora questa sia stata ottenuta in maniera fraudolenta, a condizione che tale decisione di revoca rispetti il principio di proporzionalità (sentenza del 2 marzo 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punto 59).

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 35 della direttiva 2004/38 dev'essere interpretato nel senso che consente alle autorità competenti di uno Stato membro di indagare e, se del caso, determinare o concludere che una persona, precedentemente titolare di un diritto derivato di circolare e soggiornare ai sensi di tale direttiva, ha commesso una frode o un abuso di diritto, anche se tale persona ha acquistato la cittadinanza di tale Stato membro e, alla data dell'indagine, il suo soggiorno in detto Stato membro non è più fondato su detta direttiva.

## **Sulle spese**

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 (Seconda Sezione) dichiara:

**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,**

**dev'essere interpretato nel senso che:**

**esso consente alle autorità competenti di uno Stato membro di indagare e, se del caso, determinare o concludere che una persona, precedentemente titolare di un diritto derivato di circolare e soggiornare ai sensi della direttiva 2004/38, ha commesso una frode o un abuso di diritto, anche se tale persona ha acquistato la cittadinanza di tale Stato membro e, alla data dell'indagine, il suo soggiorno in detto Stato membro non è più fondato su detta direttiva.**