



FORUM CIVICO CITTADINI DEL MONDO
in collaborazione con DeA (demografici associati)

RASSEGNA STAMPA

A cura di Maurizio Buzzani

GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA

SENTENZA DELLA CORTE (II^A SEZ.) 04/03/2010 - NEL PROCEDIMENTO C-578/08

«Diritto al ricongiungimento familiare - Direttiva 2003/86/CE - Nozione di "ricorso al sistema di assistenza sociale" - Nozione di "ricongiungimento familiare" - Formazione della famiglia»



Il Giornale degli Stranieri – Rassegna stampa a cura di Maurizio Buzzani – scrivi alla Redazione

REGOLE UÈ. RISORSE SUFFICIENTI - LO SGRAVIO FISCALE NON IMPEDISCE I RICONGIUNGIMENTI

Fonte *IlSole24Ore*– 05/03/2010 – Accedi pagina web originale – Autore: Marina Castellaneta

Leggi e commenta la notizia - Sull'argomento puoi liberamente discutere nel "Forum Cittadini del Mondo"

I CRITERI

Per i giudici il fatto che si riceva un'indennità o siano stati chiesti sconti ' non implica che il reddito sia inidoneo

Il ricongiungimento familiare non può essere negato al coniuge di un cittadino extracomunitario che soggiorna in uno Stato membro e che ha risorse stabili, regolari e sufficienti, anche se in alcuni casi richiede un'assistenza speciale o sgravi fiscali. È la conclusione raggiunta dalla Corte di giustizia Uè che, nella sentenza depositata ieri (causa C-578/08, Chakroun), ha ridotto il margine di intervento degli Stati nell'adozione di provvedimenti di diniego al ricongiungimento. Anche per assicurare il pieno rispetto della vita familiare garantito nella Carta dei diritti fondamentali, divenuta vincolante con il Trattato di Lisbona.

Alla Corte di Lussemburgo si era rivolto, in via pregiudiziale, il Consiglio di stato olandese: una cittadina marocchina si era vista respingere la domanda di ricongiungimento al marito, di identica nazionalità, che già si trovava in Olanda con un permesso di soggiorno a tempo indeterminato.

Per le autorità amministrative olandesi, il marito, che aveva un'indennità di disoccupazione, non aveva un reddito sufficiente perché aveva chiesto sgravi fiscali e sussidi.

Il Consiglio di Stato, prima di decidere nel merito, si è rivolto alla Corte di giustizia per ottenere alcuni chiarimenti sulla direttiva 2003/86/CE relativa al ricongiungimento familiare, recepita in Italia con Dlgs 8 gennaio 2007 n. 5.

Gli eurogiudici sono intervenuti su due nodi centrali della direttiva: la Nozione di risorse sufficienti per godere del ricongiungimento e la rilevanza del momento in cui sorge il vincolo familiare.

Prima di tutto, precisa la Corte, la direttiva punta a favorire il ricongiungimento in tutti i casi in cui il titolare del diritto di soggiorno abbia un alloggio normale per una famiglia analoga nella stessa regione, un'assicurazione contro le malattie per sé e i familiari e risorse stabili, regolari e sufficienti per mantenere anche i congiunti, senza ricorrere al sistema di assistenza sociale.

La semplice richiesta di sgravi fiscali o di un sussidio non implica, però, in modo automatico, che il titolare del permesso di soggiorno faccia ricorso al sistema di assistenza e che la sua autosufficienza sia compromessa.

È vero - osserva la Corte - che spetta agli Stati valutare le risorse, tenendo conto della soglia minima delle retribuzioni e delle pensioni nazionali, ma senza pregiudicare l'effetto utile della direttiva e quindi limitare il ricongiungimento.

Di conseguenza, gli Stati sono tenuti a valutare caso per caso una determinata situazione: è possibile individuare una certa somma come importo di riferimento, ma non respingere le domande in modo automatico per il solo fatto che le risorse del richiedente non coincidono con questa somma o che il soggiornante chiede un aiuto per "far fronte a necessità straordinarie o impreviste".

Anche sulla seconda questione, la Corte ha spinto a favore dell'applicazione ampia del ricongiungimento, considerando irrilevante il momento in cui si costituisce il vincolo familiare, che può realizzarsi anche dopo l'ingresso nello Stato ospitante.



**FORUM CIVICO CITTADINI DEL MONDO
in collaborazione con DeA (demografici associati)**

TESTO INTEGRALE DELLA SENTENZA

A cura di Maurizio Buzzani

GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA

SENTENZA DELLA CORTE (II^a SEZ.) 04/03/2010 - NEL PROCEDIMENTO C-578/08

«Diritto al ricongiungimento familiare - Direttiva 2003/86/CE - Nozione di "ricorso al sistema di assistenza sociale" - Nozione di "ricongiungimento familiare" - Formazione della famiglia»

DeA

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione) 4 marzo 2010 (*)

«Diritto al ricongiungimento familiare - Direttiva 2003/86/CE - Nozione di "ricorso al sistema di assistenza sociale" - Nozione di "ricongiungimento familiare" - Formazione della famiglia»

Nel procedimento C-578/08,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi degli articoli 68 CE e 234 CE, dal Raad van State (Paesi Bassi), con decisione 23 dicembre 2008, pervenuta in cancelleria il 29 dicembre 2008, nella causa

Rhimou Chakroun

contro

Minister van Buitenlandse Zaken,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. J.N. Cunha Rodrigues, presidente di sezione, dai sigg. A. Rosas (relatore), U. Löhmus, A. Ó Caoimh e A. Arabadjiev, giudici,
avvocato generale: sig.ra E. Sharpston
cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 21 ottobre 2009,

considerate le osservazioni presentate:

- per la sig.ra Chakroun, dall'avv. R. Veerkamp, in qualità di avvocato;
 - per il governo dei Paesi Bassi, dalla sig.ra C.M. Wissels e dal sig. Y. De Vries, in qualità di agenti;
 - per il governo ellenico, dalla sig.ra T. Papadopoulou, dal sig. G. Kanellopoulos e dalla sig.ra Z. Chatzipavlou, in qualità di agenti;
 - per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra M. Condou-Durande e dal sig. R. Troosters, in qualità di agenti,
- sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 dicembre 2009,

**ha pronunciato la seguente
Sentenza**

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 2, parte iniziale e lett. d), e 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva del Consiglio 22 settembre 2003, 2003/86/CE, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU L 251, pag. 12; in prosieguo: la «direttiva»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la sig.ra Chakroun e il minister van Buitenlandse Zaken (Ministro degli Affari esteri; in prosieguo: il «Minister») in merito al rifiuto, opposto alla ricorrente della causa principale, al rilascio di un permesso di soggiorno provvisorio.

Contesto normativo

La normativa dell'Unione

3 La direttiva fissa le condizioni dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare di cui dispongono i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio degli Stati membri.

4 Il secondo, il quarto e il sesto 'considerando' della direttiva sono così formulati:

«(2) Le misure in materia di ricongiungimento familiare dovrebbero essere adottate in conformità con l'obbligo di protezione della famiglia e di rispetto della vita familiare che è consacrato in numerosi strumenti di diritto internazionale. La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali ed i principi riconosciuti in particolare dall'articolo 8 della [convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la "CEDU")] e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 [GU 2000, C 364, pag. 1; in prosieguo: la "Carta"].

(...)

(4) Il ricongiungimento familiare è uno strumento necessario per permettere la vita familiare. Esso contribuisce a creare una stabilità socioculturale che facilita l'integrazione dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri, permettendo d'altra parte di promuovere la coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità, enunciato nel trattato.

(...)

(6) Al fine di assicurare la protezione della famiglia ed il mantenimento o la creazione della vita familiare è opportuno fissare, sulla base di criteri comuni, le condizioni materiali per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare».

5 L'articolo 2, parte iniziale e lett. a)-d), della direttiva fornisce le seguenti definizioni:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

- a) "cittadino di un paese terzo": chiunque non sia cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, del trattato;
- b) "rifugiato": il cittadino di un paese terzo o l'apolide cui sia riconosciuto lo status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967;
- c) "soggiornante": il cittadino di un paese terzo legalmente soggiornante in uno Stato membro che chiede o i cui familiari chiedono il ricongiungimento familiare;
- d) "ricongiungimento familiare": l'ingresso e il soggiorno in uno Stato membro dei familiari di un cittadino di un paese terzo che soggiorna legalmente in tale Stato membro, al fine di conservare l'unità familiare, indipendentemente dal fatto che il legame familiare sia anteriore».

6 L'articolo 4, n. 1, lett. a), della direttiva così dispone:

«1. In virtù della presente direttiva e subordinatamente alle condizioni stabilite al capo IV e all'articolo 16, gli Stati membri autorizzano l'ingresso e il soggiorno dei seguenti familiari:

- a) il coniuge del soggiornante».

7 L'articolo 7, n. 1, della direttiva prevede quanto segue:

«Al momento della presentazione della domanda di ricongiungimento familiare, lo Stato membro interessato può chiedere alla persona che ha presentato la richiesta di dimostrare che il soggiornante dispone:

- a) di un alloggio considerato normale per una famiglia analoga nella stessa regione e che corrisponda alle norme generali di sicurezza e di salubrità in vigore nello Stato membro interessato;
- b) di un'assicurazione contro le malattie che copra tutti i rischi di norma coperti per i cittadini dello Stato membro interessato, per se stesso e per i suoi familiari;
- c) di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato. Gli Stati membri valutano queste risorse rispetto alla loro natura e regolarità e possono tener conto della soglia minima delle retribuzioni e delle pensioni nazionali, nonché del numero di familiari».

8 L'articolo 9, nn. 1 e 2, della direttiva così dispone:

«1. Le disposizioni del presente capo si applicano al ricongiungimento familiare dei rifugiati riconosciuti dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri possono limitare l'applicazione delle disposizioni del presente capo ai rifugiati i cui vincoli familiari siano anteriori al loro ingresso».

9 L'articolo 17 della direttiva ha il seguente tenore:

«In caso di rigetto di una domanda, di ritiro o di mancato rinnovo del permesso di soggiorno o di adozione di una misura di allontanamento nei confronti del soggiornante o dei suoi familiari, gli Stati membri prendono nella dovuta considerazione la natura e la solidità dei vincoli familiari della persona e la durata del suo soggiorno nello Stato membro, nonché l'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo paese d'origine».

10 Ai sensi dell'articolo 20 della direttiva, quest'ultima doveva essere recepita dagli Stati membri nel loro diritto nazionale entro il 3 ottobre 2005.

Il diritto nazionale

11 L'articolo 16, n. 1, parte iniziale e lett. c), della legge sugli stranieri del 2000 (Vreemdelingenwet 2000) prevede quanto segue:

«Una domanda di permesso di soggiorno a tempo determinato (...) può essere respinta se:

(...)

c) lo straniero non dispone, autonomamente e stabilmente, di sufficienti mezzi di sussistenza, o se la persona presso la quale lo straniero desidera soggiornare non dispone, autonomamente e stabilmente, di sufficienti mezzi di sussistenza».

12 La maggioranza delle disposizioni pertinenti nell'ambito della causa principale si trovano nel decreto del 2000 sugli stranieri (Vreemdelingenbesluit 2000; in prosieguo: il «Vb 2000»). Quest'ultimo è stato modificato, al fine di trasporre la direttiva, tramite il regio decreto 29 settembre 2004 (Staatsblad 2004, n. 496).

13 L'articolo 1.1, parte iniziale e lett. r), del Vb 2000 definisce la formazione della famiglia come il ricongiungimento dei coniugi qualora il legame coniugale sia stato istituito allorchè la persona di riferimento aveva la sua residenza principale nei Paesi Bassi.

14 Per quanto concerne la causa principale, l'articolo 3.13, n. 1, del Vb 2000 dispone quanto segue:

«Il permesso di soggiorno a tempo determinato (...) viene rilasciato, in caso di ricongiungimento familiare o di formazione della famiglia, al membro della famiglia (...) della persona di riferimento (...), che soddisfi tutti i requisiti degli articoli 3.16-3.22».

15 L'articolo 3.22 del Vb 2000 prevede quanto segue:

«1. Il permesso di soggiorno di cui all'articolo 3.13, n. 1, viene rilasciato se la persona di riferimento:

a) dispone, stabilmente e autonomamente, di un reddito netto ai sensi dell'articolo 3.74, lett. a) (...).

(...)

2. In caso di formazione della famiglia, il permesso di soggiorno viene rilasciato, in deroga al n. 1, se il soggiornante dispone, stabilmente e autonomamente, di un reddito netto pari ad almeno il 120% del salario minimo di cui agli articoli 8, n. 1, lett. a), e 14 della legge sulla retribuzione minima e sulla gratifica minima per le ferie [Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag], inclusa la gratifica per le ferie di cui all'articolo 15 di tale legge».

16 L'articolo 3.74, parte iniziale e lett. a) e d), del Vb 2000 così dispone:

«I mezzi di sussistenza (...) sono sufficienti se il reddito netto è pari:

a) ai criteri per usufruire di assistenza sociale ai sensi dell'articolo 21 della legge sul lavoro e l'assistenza sociale (Wet werk en bijstand; in prosieguo: la "Wwb"), inclusa la gratifica per le ferie, per le categorie interessate di singoli, genitori soli o coppie e famiglie (...);

(...)

d) in caso di formazione della famiglia: al 120% del salario minimo di cui agli articoli 8, n. 1, lett. a), e 14 della legge sulla retribuzione minima e sulla gratifica minima per le ferie, inclusa la gratifica per le ferie di cui all'articolo 15 di tale legge».

17 Dalle informazioni fornite dal giudice del rinvio risulta che, alla data presa in considerazione ai fini della causa principale, il criterio per l'assistenza sociale determinato conformemente all'articolo 21, parte iniziale e lett. c), della Wwb per individui interessati di età superiore ai 21 anni ed inferiore ai 65 anni, nel caso in cui entrambi i coniugi avessero un'età inferiore ai 65 anni, era di EUR 1 207,91 al mese, mentre, in caso di formazione della

famiglia, i mezzi di sussistenza erano considerati sufficienti se il reddito netto era pari ad EUR 1 441,44 al mese, inclusa la gratifica per ferie.

Causa principale e questioni pregiudiziali

18 Il sig. Chakroun, cittadino marocchino, è nato il 1° luglio 1944. Egli risiede nei Paesi Bassi dal 21 dicembre 1970 e vi ha ottenuto un permesso di soggiorno ordinario a tempo indeterminato. Dal 12 luglio 2005 percepisce un'indennità ai sensi della legge 6 novembre 1986 sull'assicurazione dei lavoratori contro le conseguenze pecuniarie della disoccupazione (*Wet tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid*) che, se non variano le condizioni, sarà mantenuta fino al 12 luglio 2010.

19 La sig.ra Chakroun, del pari cittadina marocchina, è nata il 18 luglio 1948 ed è coniugata con il sig. Chakroun dal 31 luglio 1972.

20 Il 10 marzo 2006, la sig.ra Chakroun ha presentato presso l'ambasciata dei Paesi Bassi a Rabat, in Marocco, domanda di permesso di soggiorno provvisorio al fine di poter convivere con il coniuge.

21 Con decisione 17 luglio 2006, il Minister l'ha respinta in quanto il sig. Chakroun non percepiva un reddito sufficiente ai sensi del Vb 2000. Infatti, le indennità di disoccupazione percepite dal sig. Chakroun erano pari ad EUR 1 322,73 netti per mese, inclusa la gratifica per le ferie, ovvero un importo inferiore al reddito standard applicabile per la creazione della famiglia, vale a dire EUR 1 441,44.

22 Con decisione 21 febbraio 2007, il Minister ha dichiarato infondato il ricorso proposto dalla sig.ra Chakroun avverso tale decisione.

23 Con sentenza 15 ottobre 2007, il *Rechtbank's-Gravenhage* ha dichiarato infondato il ricorso allora proposto dalla sig.ra Chakroun avverso tale decisione del 21 febbraio 2007. La ricorrente nella causa principale ha poi impugnato tale sentenza dinanzi al *Raad van State*.

24 Dinanzi a tale giudice, la sig.ra Chakroun solleva, in primo luogo, la questione se l'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva sia stato trasposto correttamente mediante gli articoli 3.74, parte iniziale e lett. d), nonché 3.22, n. 2, del Vb 2000, in quanto tali disposizioni prescrivono che il soggiornante disponga, in caso di formazione della famiglia, di risorse pari al 120% del salario minimo.

25 Il giudice del rinvio chiarisce che il salario minimo è un punto di riferimento essenziale nella *Wwb*, volto a garantire un livello minimo di sussistenza a tutti i cittadini dei Paesi Bassi, residenti nei Paesi Bassi, nonché a tutti gli stranieri equiparati residenti nei Paesi Bassi, che si trovino o rischino di trovarsi in una situazione in cui non dispongano dei mezzi necessari al proprio sostentamento (articolo 11 della *Wwb*). Spetta ai comuni applicare tale legge.

26 La *Wwb* prevede due categorie di assistenza. Esiste, anzitutto, l'assistenza generale, con cui s'intende l'assistenza diretta a coprire le spese generali necessarie al sostentamento (articolo 5, lett. b), della *Wwb*). La legge prevede, poi, l'assistenza speciale che offre diritti all'interessato, nei limiti in cui egli non disponga dei mezzi che gli consentano di far fronte alle spese necessarie al suo sostentamento che risultino da circostanze speciali, e nei limiti in cui, a giudizio del collegio comunale, tali spese non possano essere coperte da altri mezzi disponibili (articolo 35, n. 1, della *Wwb*).

27 Il salario minimo di una persona di 23 anni viene impiegato dalla *Wwb* come parametro per determinare il bisogno e l'importo a cui una persona ha diritto nell'ambito dell'assistenza generale. L'importo corrispondente al 120% del salario minimo sarebbe, come spiegato e chiarito dal governo dei Paesi Bassi nelle sue osservazioni, l'importo oltre il quale un residente non può più fruire dell'assistenza generale o dell'assistenza speciale.

28 Il *Raad van State* si chiede se, nell'attuare l'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva, gli Stati membri possano o debbano tener conto, ed eventualmente in modo forfetario, delle prestazioni sociali che rientrano nell'assistenza speciale. L'assistenza speciale - determinata dal collegio comunale dopo aver esaminato la situazione del richiedente - può assumere svariate forme, tra cui un condono delle imposte.

29 La sig.ra Chakroun contesta, in secondo luogo, la distinzione operata dalla legislazione dei Paesi Bassi tra il ricongiungimento familiare e la formazione della famiglia, a seconda che il vincolo familiare sia anteriore o posteriore all'ingresso del soggiornante nel territorio dei Paesi Bassi, laddove una siffatta distinzione non risulterebbe dall'articolo 7, n. 1, della direttiva. Invero, se la domanda di cui trattasi nella causa principale fosse stata considerata come una domanda di ricongiungimento familiare ai sensi della legislazione dei Paesi Bassi, si sarebbe dovuto prendere in considerazione il criterio assistenziale di cui all'articolo 21, parte iniziale e lett. c), della Wwb, conformemente all'articolo 3.74, parte iniziale e lett. a), del Vb 2000, con la conseguenza che le risorse del sig. Chakroun sarebbero state superiori all'importo richiesto.

30 Il Raad van State nutre dubbi circa la possibilità, per gli Stati membri, di fare una siffatta distinzione tra formazione della famiglia e ricongiungimento familiare, ma precisa che non è escluso che la direttiva non osti ad una normativa in cui venga operata una distinzione a seconda che i vincoli familiari siano anteriori o posteriori alla data di ingresso del soggiornante nel territorio dello Stato membro ospitante. Tale giudice rileva che quest'ultima distinzione è prevista dall'articolo 9 della direttiva, applicabile ai rifugiati, nonché dall'articolo 16, nn. 1 e 5, della direttiva del Consiglio 25 novembre 2003, 2003/109/CE, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU 2004, L 16, pag. 44).

31 Alla luce di tali elementi, il Raad van State ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'inciso "ricorrere al sistema di assistenza sociale" di cui all'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva debba essere interpretato nel senso che esso consente ad uno Stato membro di adottare una normativa sul ricongiungimento familiare che neghi quest'ultimo ad un soggiornante che ha dimostrato di disporre di risorse stabili, regolari e sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari, ma che, alla luce del livello del suo reddito, potrebbe ricorrere all'assistenza speciale per provvedere a spese di sostentamento particolari, individualmente stabilite, a sgravi fiscali accordati da amministrazioni locali sulla base del reddito o a provvedimenti di sostegno del reddito nell'ambito della politica comunale per i redditi minimi ('minimabeleid').

2) Se la direttiva, e segnatamente l'articolo 2, parte iniziale e lett. d), debba essere interpretata nel senso che siffatta disposizione osta ad una normativa nazionale che, ai fini dell'applicazione del requisito di reddito di cui all'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), opera una distinzione a seconda che i vincoli familiari siano anteriori o posteriori all'ingresso del soggiornante nello Stato membro».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

32 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio domanda se l'inciso «ricorrere al sistema di assistenza sociale» di cui all'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva debba essere interpretato nel senso che consente ad uno Stato membro di adottare una normativa sul ricongiungimento familiare che neghi quest'ultimo ad un soggiornante che ha provato di disporre di risorse stabili, regolari e sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari, ma che, in considerazione del livello del suo reddito, potrebbe tuttavia ricorrere all'assistenza speciale per provvedere a spese di sostentamento particolari e individualmente stabilite, a sgravi fiscali accordati da amministrazioni locali sulla base del reddito o a provvedimenti di sostegno del reddito nell'ambito della politica comunale per i redditi minimi («minimabeleid»).

Osservazioni presentate dalle parti

33 La ricorrente della causa principale sostiene che il «sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato», di cui all'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva può designare unicamente una normativa a livello statale, mentre talune delle normative citate dal Raad van State sono state introdotte a livello comunale. Essa fa anche valere che il rinvio, da parte dell'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva, alla soglia minima delle retribuzioni e delle pensioni nazionali significa che tale soglia costituisce un limite superiore.

34 La ricorrente nella causa principale, al pari della Commissione delle Comunità europee, sottolinea che il potere discrezionale lasciato agli Stati membri nell'attuazione della direttiva non deve pregiudicare gli obiettivi e l'effetto utile di quest'ultima. Essa osserva in particolare che il criterio del 120% del salario minimo, quale fissato,

comporta che richiedenti di giovane età non potranno in pratica mai soddisfare il criterio dei mezzi di sussistenza sulla base di un lavoro a tempo pieno. Infatti, la legge rinvia al salario minimo di una persona di 23 anni. Orbene, il salario minimo delle persone sotto i 23 anni è solo una frazione di quello di una persona di 23 anni, vale a dire, ad esempio, il 72% per una persona di 21 anni, così che una persona di 21 anni dovrebbe guadagnare il 160% del salario minimo della sua categoria di età per soddisfare il criterio.

35 All'udienza, la sig.ra Chakroun ha citato la relazione prodotta dal Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Centro scientifico di ricerca e di documentazione), del ministero olandese della giustizia, relativa agli effetti sulla migrazione di coniugi stranieri nei Paesi Bassi dell'aumento del reddito prescritto al fine del ricongiungimento familiare. Secondo la sig.ra Chakroun, gli aspetti negativi descritti da tale relazione dimostrerebbero che la normativa dei Paesi Bassi contrasta con l'obiettivo della direttiva.

36 La Commissione rileva che l'elemento determinante, ai sensi della direttiva, è se l'interessato stesso disponga di risorse sufficienti per soddisfare i suoi bisogni elementari, senza ricorrere all'assistenza sociale. Non si dovrebbe ritenere che il sistema previsto dalla direttiva consenta allo Stato membro di considerare tutti i vantaggi sociali che gli interessati potrebbero eventualmente pretendere, al fine di fissare di conseguenza la soglia di reddito richiesto.

37 A tal riguardo la Commissione sottolinea che, come da essa indicato al punto 4.3.3 della sua relazione al Parlamento europeo e al Consiglio 8 ottobre 2008, sull'applicazione della direttiva 2003/86 [COM(2008) 610], l'importo richiesto dalle autorità dei Paesi Bassi, a titolo di valutazione del carattere sufficiente delle risorse, è il più elevato di tutti gli Stati membri della Comunità. Essa rileva inoltre che, anche se, nel caso di specie, i vincoli familiari tra i coniugi Chakroun fossero stati precedenti all'ingresso del sig. Chakroun nel territorio della Comunità, l'importo del reddito preso in considerazione, a titolo di valutazione del carattere sufficiente delle risorse, sarebbe stato inferiore a quello adottato nel detto caso di specie in applicazione dell'articolo 3.74, parte iniziale e lett. d), del Vb 2000. Si può pertanto considerare che l'importo prescritto dalla normativa nazionale allorché i vincoli familiari precedono l'ingresso del soggiornante nel territorio della Comunità corrisponde all'importo che normalmente è sufficiente a soddisfare i bisogni più elementari nella società dei Paesi Bassi.

38 Infine, sia la sig.ra Chakroun sia la Commissione ritengono che le autorità dei Paesi Bassi avrebbero dovuto, nel caso di specie, tener conto della lunga durata della residenza e del matrimonio e che, non facendolo, è stato pregiudicato il requisito dell'individualizzazione dell'esame della domanda prescritto dall'articolo 17 della direttiva.

39 Il governo dei Paesi Bassi spiega che la soglia di reddito sufficiente, fissata al 120% del salario minimo legale, è l'importo del reddito generalmente impiegato dai comuni dei Paesi Bassi come uno dei criteri che consentono di determinare i potenziali beneficiari di un provvedimento generale o speciale di assistenza sociale. Tuttavia taluni comuni scelgono soglie di reddito differenti, che vanno dal 110% al 130% del salario minimo legale. Dato che l'assistenza sociale viene concessa in funzione dei bisogni, sarebbe possibile solo a posteriori calcolare statistiche che consentano di determinare il massimale medio di reddito per il quale viene accordata tale assistenza.

40 Detto governo sostiene quindi che il livello di reddito corrispondente al 120% del salario minimo legale sarebbe conforme all'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva, dal momento che si tratterebbe della soglia di reddito a partire dalla quale non è più possibile, in linea di principio, ricorrere ad un provvedimento generale o speciale di assistenza sociale. Secondo questo stesso governo, infatti, la soglia del salario minimo nei Paesi Bassi consente solamente di soddisfare i bisogni vitali e può risultare insufficiente a fare fronte a particolari spese individuali. Tali elementi giustificerebbero che si prenda in considerazione una soglia di reddito corrispondente al 120% del salario minimo legale.

Risposta della Corte

41 Occorre ricordare che l'articolo 4, n. 1, della direttiva impone agli Stati membri obblighi positivi precisi, cui corrispondono diritti soggettivi chiaramente definiti, imponendo loro, nelle ipotesi contemplate dalla direttiva, di autorizzare il ricongiungimento familiare di taluni familiari del soggiornante senza potersi avvalere di discrezionalità (sentenza 27 giugno 2006, causa C-540/03, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-5769, punto 60).

42 Tale disposizione vale tuttavia salvo il rispetto delle condizioni previste in particolare dal capo IV della direttiva. L'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), di tale direttiva appartiene a tali condizioni e consente agli Stati membri di esigere la prova che il soggiornante dispone di risorse stabili, regolari e sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato. La stessa disposizione precisa che gli Stati membri valutano queste risorse rispetto alla loro natura e regolarità e possono tener conto della soglia minima delle retribuzioni e delle pensioni nazionali, nonché del numero di familiari.

43 Essendo l'autorizzazione al ricongiungimento familiare la regola generale, la facoltà prevista dall'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva dev'essere interpretata restrittivamente. Peraltro, la discrezionalità riconosciuta agli Stati membri non dev'essere impiegata dagli stessi in un modo che pregiudicherebbe l'obiettivo della direttiva, che è di favorire il ricongiungimento familiare, e il suo effetto utile.

44 A tal riguardo, dal secondo 'considerando' della direttiva risulta che le misure in materia di ricongiungimento familiare dovrebbero essere adottate in conformità con l'obbligo di protezione della famiglia e di rispetto della vita familiare che è consacrato in numerosi atti di diritto internazionale. Infatti, la direttiva rispetta i diritti fondamentali ed osserva i principi riconosciuti in particolare nell'articolo 8 della CEDU e dalla Carta. Ne consegue che le disposizioni della direttiva, e, in particolare, il suo articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), devono essere interpretate alla luce dei diritti fondamentali e, più particolarmente, del diritto al rispetto della vita familiare sancito sia dalla CEDU sia dalla Carta. Va aggiunto che, ai sensi dell'articolo 6, n. 1, primo comma, TUE, l'Unione europea riconosce i diritti, le libertà e i principi enunciati nella Carta, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo (GU C 303, pag. 1), che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

45 Pertanto, come sottolineato dalla ricorrente della causa principale all'udienza, la Nozione di «sistema di assistenza sociale dello Stato membro» è una nozione autonoma del diritto dell'Unione, che non può essere definita facendo riferimento a nozioni di diritto nazionale. Tenuto conto, in particolare, delle differenze tra gli Stati membri per quanto concerne la gestione dell'assistenza sociale, detta nozione dev'essere compresa nel senso che essa rinvia ad un'assistenza sociale accordata dalle autorità pubbliche, a prescindere che sia a livello nazionale, regionale o locale.

46 Il primo inciso dell'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva contrappone, da un lato, la Nozione di «risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso» e, dall'altro, quella di «assistenza sociale». Da tale contrapposizione risulta che la Nozione di «assistenza sociale» che figura nella direttiva riguarda un'assistenza, accordata dalle autorità pubbliche, a prescindere che sia a livello nazionale, regionale o locale, a cui ha ricorso un individuo, nel caso di specie il soggiornante, che non disponga di risorse stabili, regolari e sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari, e che, perciò, rischia di divenire, durante il proprio soggiorno, un onere per l'assistenza sociale dello Stato membro ospitante (v., per analogia, sentenza 11 dicembre 2007, causa C-291/05, Eind, Racc. pag. I-10719, punto 29).

47 L'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), secondo periodo, della direttiva permette agli Stati membri di tener conto, nel valutare le risorse del soggiornante, della soglia minima delle retribuzioni e delle pensioni nazionali. Come esposto al punto 43 della presente sentenza, tale facoltà dev'essere esercitata evitando di pregiudicare l'obiettivo della direttiva, che consiste nel favorire il ricongiungimento familiare, e l'effetto utile della stessa.

48 Dal momento che l'estensione dei bisogni può variare molto a seconda degli individui, tale autorizzazione deve peraltro essere interpretata nel senso che gli Stati membri possono indicare una certa somma come importo di riferimento, ma non nel senso che essi possano imporre un importo di reddito minimo al di sotto del quale qualsiasi ricongiungimento familiare sarebbe respinto, a prescindere da un esame concreto della situazione di ciascun richiedente. Tale interpretazione è avvalorata dall'articolo 17 della direttiva, che impone un'individualizzazione dell'esame delle domande di ricongiungimento.

49 Impiegare come importo di riferimento una soglia di reddito pari al 120% del reddito minimo di un lavoratore di 23 anni, importo oltre al quale qualsiasi ricorso all'assistenza sociale resterebbe escluso in linea di principio, non risulta corrispondere all'obiettivo consistente nel determinare se un individuo disponga di risorse regolari per mantenere se stesso. Infatti, la Nozione di «assistenza sociale» di cui all'articolo 7, n. 1, lett. c), della direttiva dev'essere interpretata come finalizzata all'assistenza che supplisce una mancanza di risorse stabili, regolari e sufficienti e non come l'assistenza che consentirebbe di far fronte a necessità straordinarie o impreviste.

50 Inoltre, il valore del 120%, impiegato per fissare l'importo imposto dal Vb 2000, è solo un valore medio, determinato allorché vengono elaborate statistiche relative all'assistenza speciale accordata dai comuni dei Paesi Bassi e ai criteri di reddito presi in considerazione da tali comuni. Come esposto all'udienza, taluni comuni impiegano come importo di riferimento un reddito di un importo inferiore a quello corrispondente al 120% del reddito minimo, il che contraddice la tesi secondo cui un reddito corrispondente al 120% del reddito minimo sarebbe indispensabile.

51 Infine, non compete alla Corte giudicare se il reddito minimo previsto dalla legge dei Paesi Bassi è sufficiente per consentire ai lavoratori di tale Stato di coprire i loro bisogni ordinari. È tuttavia sufficiente constatare, come giustamente addotto dalla Commissione, che se, nella fattispecie, i vincoli familiari fra i coniugi Chakroun fossero precedenti all'ingresso del sig. Chakroun nel territorio della Comunità, l'importo del reddito preso in considerazione nell'esaminare la domanda della sig.ra Chakroun sarebbe stato il reddito minimo e non il 120% di quest'ultimo. Se ne deve concludere che il reddito minimo è considerato dalle stesse autorità dei Paesi Bassi come corrispondente alle risorse sufficienti ai sensi dell'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva.

52 Alla luce di tali elementi, occorre risolvere la prima questione sollevata dichiarando che l'inciso «ricorrere al sistema di assistenza sociale» di cui all'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva dev'essere interpretato nel senso che non consente ad uno Stato membro di adottare una normativa sul ricongiungimento familiare che neghi quest'ultimo ad un soggiornante che ha dimostrato di disporre di risorse stabili, regolari e sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari, ma che, alla luce del livello del suo reddito, potrebbe nondimeno ricorrere all'assistenza speciale per provvedere a spese di sostentamento particolari e individualmente stabilite, a sgravi fiscali accordati da amministrazioni locali dipendenti dal reddito o a provvedimenti di sostegno del reddito nell'ambito della politica comunale per i redditi minimi («minimabeleid»).

Sulla seconda questione

53 Con la seconda questione, il giudice del rinvio domanda se la direttiva, e in particolare l'articolo 2, parte iniziale e lett. d), debba essere interpretata in modo tale che siffatta disposizione osti ad una normativa nazionale che, ai fini dell'applicazione del requisito di reddito di cui all'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva opera una distinzione a seconda che i vincoli familiari siano anteriori o posteriori all'ingresso del soggiornante nello Stato membro ospitante.

Osservazioni presentate dalle parti

54 La sig.ra Chakroun rileva che il suo coniuge, sin dal suo arrivo nei Paesi Bassi nel 1970, ha lavorato per un periodo di due anni in tale Stato membro al fine di guadagnare il denaro necessario al loro matrimonio.

55 Secondo la ricorrente della causa principale e la Commissione, la direttiva non offre alcuna base per una distinzione tra il mantenimento della famiglia e la sua formazione. Risulterebbe in particolare da un documento della presidenza del Consiglio (documento del Consiglio 31 gennaio 2001, 5682/01, pag. 3) che esisteva un ampio accordo sul fatto che il ricongiungimento familiare dovesse comprendere sia la creazione che la salvaguardia dell'unità familiare. Tale interpretazione sarebbe avvalorata dal sesto 'considerando' della direttiva, nonché dal suo articolo 2, parte iniziale e lett. d). Quanto all'eccezione introdotta dall'articolo 9, n. 2, della direttiva, si tratterebbe di una specifica situazione relativa alla situazione dei rifugiati costretti a fuggire dai loro paesi. La sig.ra Chakroun cita inoltre la relazione dell'11 marzo 2009 del Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa in merito alla visita effettuata da quest'ultimo nei Paesi Bassi dal 21 al 25 settembre 2008, in cui il Commissario si meraviglia di talune disposizioni della normativa dei Paesi Bassi in materia di ricongiungimento familiare.

56 La Commissione si chiede, inoltre, come una distinzione in funzione del momento in cui i vincoli familiari sono sorti potrebbe avere la minima relazione con il soddisfacimento di condizioni materiali in materia di bisogni alimentari.

57 Il governo dei Paesi Bassi osserva che la distinzione, effettuata dalla legislazione nazionale, tra la formazione della famiglia e il ricongiungimento familiare non è vietata dalla direttiva ed è un modo di tener conto della natura e della solidità dei vincoli familiari, come imposto dall'articolo 17 della direttiva. Secondo tale governo, si può

infatti immaginare che gli interessi in gioco siano più importanti allorché i vincoli familiari esistevano già prima che la persona di riferimento si stabilisse nei Paesi Bassi. In caso di formazione della famiglia, i due partner correrebbero il rischio che la loro vita familiare non possa temporaneamente svolgersi nei Paesi Bassi. Generalmente, i vincoli familiari sarebbero concretizzati in un modo meno intenso in tali casi che nei casi che comportano in seguito domande di ricongiungimento familiare. Proprio per tutelare la famiglia il Regno dei Paesi Bassi ha fissato, quale soglia di reddito sufficiente, un importo inferiore al criterio generale del 120% del salario minimo, nei casi di domande di ricongiungimento familiare.

58 Ad abundantiam, il governo dei Paesi Bassi sottolinea che, anche se i vincoli familiari sono posteriori all'ingresso della persona di riferimento nei Paesi Bassi e il requisito di reddito non è soddisfatto, i familiari potranno ottenere un permesso di soggiorno se richiesto dall'articolo 8 della CEDU.

Risposta della Corte

59 L'articolo 2, parte iniziale e lett. d), della direttiva definisce il ricongiungimento familiare senza distinguere a seconda del momento del matrimonio dei coniugi, dato che esso precisa che tale ricongiungimento dev'essere inteso come il caso dell'ingresso o del soggiorno nello Stato membro ospitante di un familiare al fine di conservare l'unità familiare, «independentemente dal fatto che il legame familiare sia anteriore».

60 Solo l'articolo 9, n. 2, della direttiva, applicabile ai rifugiati, prevede che gli «Stati membri possono limitare l'applicazione [delle disposizioni del capo V della direttiva] ai rifugiati i cui vincoli familiari siano anteriori al loro ingresso». Tale disposizione si spiega a causa del trattamento più favorevole accordato ai rifugiati allorché arrivano nel territorio dello Stato membro.

61 Ne consegue che le norme della direttiva, ad eccezione del suo articolo 9, n. 2, sono applicabili sia a ciò che la normativa dei Paesi Bassi qualifica come ricongiungimento familiare sia a ciò che essa definisce come formazione della famiglia.

62 Tale interpretazione è avvalorata dal sesto 'considerando' della direttiva che riguarda «la protezione della famiglia ed il mantenimento o la creazione della vita familiare». Essa è avvalorata altresì dai lavori preparatori citati dalla ricorrente della causa principale, da cui risulta che un ampio accordo si era raggiunto sul fatto che il ricongiungimento familiare dovesse comprendere sia la creazione che la salvaguardia dell'unità familiare.

63 Detta interpretazione è peraltro conforme all'articolo 8 della CEDU e all'articolo 7 della Carta, che non introducono alcuna distinzione a seconda delle circostanze e del momento in cui una famiglia si costituisce.

64 Alla luce della mancanza di una tale distinzione, voluta dal legislatore dell'Unione, in funzione del momento in cui la famiglia si costituisce, e in considerazione della necessità di non interpretare le disposizioni della direttiva restrittivamente, nonché di non privarle del loro effetto utile, gli Stati membri non disponevano di un margine di discrezionalità che consentisse loro di reintrodurre tale distinzione nella loro normativa nazionale di trasposizione della direttiva (v., per analogia, sentenza 25 luglio 2008, causa C-127/08, Metock e a., Racc. pag. I-6241, punto 93). Del resto, la capacità del soggiornante di disporre di risorse regolari e sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari ai sensi dell'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva non può dipendere in alcun modo dal momento in cui egli ha costituito la sua famiglia.

65 Infine, quanto all'argomento del governo dei Paesi Bassi secondo cui un'autorizzazione dovrebbe essere concessa se l'articolo 8 della CEDU così richiede, è sufficiente constatare che, come risulta dall'udienza, la sig.ra Chakroun non è stata ancora autorizzata a ricongiungersi al suo coniuge con cui essa è sposata da 37 anni.

66 Occorre pertanto risolvere la seconda questione sollevata dichiarando che la direttiva, e segnatamente il suo articolo 2, parte iniziale e lett. d), dev'essere interpretata nel senso che siffatta disposizione osta ad una normativa nazionale che, ai fini dell'applicazione del requisito di reddito di cui all'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva, opera una distinzione a seconda che i vincoli familiari siano anteriori o posteriori all'ingresso del soggiornante nello Stato membro ospitante.

Sulle spese

67 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento 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:

1) L'inciso «ricorrere al sistema di assistenza sociale» di cui all'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva del Consiglio 22 settembre 2003, 2003/86/CE, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, dev'essere interpretato nel senso che esso non consente ad uno Stato membro di adottare una normativa sul ricongiungimento familiare che neghi quest'ultimo ad un soggiornante che ha dimostrato di disporre di risorse stabili, regolari e sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari, ma che, alla luce del livello del suo reddito, potrebbe nondimeno ricorrere all'assistenza speciale per provvedere a spese di sostentamento particolari e individualmente stabilite, a sgravi fiscali da imposte accordati da amministrazioni locali dipendenti dal reddito o a provvedimenti di sostegno del reddito nell'ambito della politica comunale per i redditi minimi («minimabeleid»).

2) La direttiva 2003/86, e segnatamente il suo articolo 2, parte iniziale e lett. d), dev'essere interpretata nel senso che siffatta disposizione osta ad una normativa nazionale che, ai fini dell'applicazione del requisito di reddito di cui all'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva 2003/86, opera una distinzione a seconda che i vincoli familiari siano anteriori o posteriori all'ingresso del soggiornante nello Stato membro ospitante.

Firme



**FORUM CIVICO CITTADINI DEL MONDO
in collaborazione con DeA (demografici associati)**

RIFERIMENTI NORMATIVI CITATI IN SENTENZA

A cura di Maurizio Buzzani

GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA

SENTENZA DELLA CORTE (II^a SEZ.) 04/03/2010 - NEL PROCEDIMENTO C-578/08

«Diritto al ricongiungimento familiare - Direttiva 2003/86/CE - Nozione di "ricorso al sistema di assistenza sociale" - Nozione di "ricongiungimento familiare" - Formazione della famiglia»



**DIRETTIVA 2003/86/CE DEL CONSIGLIO DEL 22 SETTEMBRE 2003
RELATIVA AL DIRITTO AL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE**

considerando 2 –DIRETTIVA 2003/86/CE

(2) Le misure in materia di ricongiungimento familiare dovrebbero essere adottate in conformità con l'obbligo di protezione della famiglia e di rispetto della vita familiare che è consacrato in numerosi strumenti di diritto internazionale. La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali ed i principi riconosciuti in particolare nell'articolo 8 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

considerando 4 – rDIRETTIVA 2003/86/CE

(4) Il ricongiungimento familiare è uno strumento necessario per permettere la vita familiare. Esso contribuisce a creare una stabilità socioculturale che facilita l'integrazione dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri, permettendo d'altra parte di promuovere la coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità, enunciato nel trattato.

considerando 6 – DIRETTIVA 2003/86/CE

(6) Al fine di assicurare la protezione della famiglia ed il mantenimento o la creazione della vita familiare è opportuno fissare, sulla base di criteri comuni, le condizioni materiali per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare.

Articolo 2 –DIRETTIVA 2003/86/CE

Ai fini della presente direttiva, si intende per:

- a) "cittadino di un paese terzo": chiunque non sia cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, del trattato;
- b) "rifugiato": il cittadino di un paese terzo o l'apolide cui sia riconosciuto lo status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967;
- c) "soggiornante": il cittadino di un paese terzo legalmente soggiornante in uno Stato membro che chiede o i cui familiari chiedono il ricongiungimento familiare;
- d) "ricongiungimento familiare": l'ingresso e il soggiorno in uno Stato membro dei familiari di un cittadino di un paese terzo che soggiorna legalmente in tale Stato membro, al fine di conservare l'unità familiare, indipendentemente dal fatto che il legame familiare sia anteriore;
- e) "permesso di soggiorno": un'autorizzazione rilasciata dalle autorità di uno Stato membro che consente ad un cittadino di un paese terzo di soggiornare legalmente sul proprio territorio, in conformità delle disposizioni dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi(5);
- f) "minore non accompagnato": il cittadino di paesi terzi o l'apolide d'età inferiore ai diciotto anni che giunga nel territorio dello Stato membro senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base alla legge o agli usi, fino a quando non sia effettivamente affidato ad un tale adulto, o il minore che viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri.

Articolo 4 – -DIRETTIVA 2003/86/CE

1. In virtù della presente direttiva e subordinatamente alle condizioni stabilite al capo IV e all'articolo 16, gli Stati membri autorizzano l'ingresso e il soggiorno dei seguenti familiari:

- a) il coniuge del soggiornante;
 - b) i figli minorenni del soggiornante e del coniuge, compresi i figli adottati secondo una decisione presa dall'autorità competente dello Stato membro interessato o una decisione automaticamente applicabile in virtù di obblighi internazionali contratti dallo Stato membro o che deve essere riconosciuta conformemente a degli obblighi internazionali;
 - c) i figli minorenni, compresi quelli adottati, del soggiornante, quando quest'ultimo sia titolare dell'affidamento e responsabile del loro mantenimento. Gli Stati membri possono autorizzare il ricongiungimento dei figli affidati ad entrambi i genitori, a condizione che l'altro titolare dell'affidamento abbia dato il suo consenso;
 - d) i figli minorenni, compresi quelli adottati, del coniuge, quando quest'ultimo sia titolare dell'affidamento e responsabile del loro mantenimento. Gli Stati membri possono autorizzare il ricongiungimento dei figli affidati ad entrambi i genitori, a condizione che l'altro titolare dell'affidamento abbia dato il suo consenso.
- I figli minorenni di cui al presente articolo devono avere un'età inferiore a quella in cui si diventa legalmente maggiorenni nello Stato membro interessato e non devono essere coniugati.

In deroga alla disposizione che precede, qualora un minore abbia superato i dodici anni e giunga in uno Stato membro indipendentemente dal resto della sua famiglia, quest'ultimo, prima di autorizzarne l'ingresso ed il soggiorno ai sensi della presente direttiva, può esaminare se siano soddisfatte le condizioni per la sua integrazione richieste dalla sua legislazione in vigore al momento dell'attuazione della presente direttiva.

2. In virtù della presente direttiva e fatto salvo il rispetto delle condizioni stabilite al capo IV, gli Stati membri possono, per via legislativa o regolamentare, autorizzare l'ingresso e il soggiorno dei seguenti familiari:

- a) gli ascendenti diretti di primo grado del soggiornante o del suo coniuge, quando sono a carico di questi ultimi e non dispongono di un adeguato sostegno familiare nel paese d'origine;
- b) i figli adulti non coniugati del soggiornante o del suo coniuge, qualora obiettivamente non possano sovvenire alle proprie necessità in ragione del loro stato di salute.

3. Gli Stati membri possono, per via legislativa o regolamentare, autorizzare l'ingresso e il soggiorno ai sensi della presente direttiva, fatto salvo il rispetto delle condizioni definite al capo IV, del partner non coniugato cittadino di un paese terzo che abbia una relazione stabile duratura debitamente comprovata con il soggiornante, o del cittadino di un paese terzo legato al soggiornante da una relazione formalmente registrata, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, nonché dei figli minori non coniugati, anche adottati, di tali persone, come pure i figli adulti non coniugati di tali persone, qualora obiettivamente non possano sovvenire alle proprie necessità in ragione del loro stato di salute.

Gli Stati membri possono decidere, relativamente al ricongiungimento familiare, di riservare ai partner legati da una relazione formalmente registrata lo stesso trattamento previsto per i coniugi.

4. In caso di matrimonio poligamo, se il soggiornante ha già un coniuge convivente sul territorio di uno Stato membro, lo Stato membro interessato non autorizza il ricongiungimento familiare di un altro coniuge.

In deroga al paragrafo 1, lettera c), gli Stati membri possono limitare il ricongiungimento familiare dei figli minorenni del soggiornante e di un altro coniuge.

5. Per assicurare una migliore integrazione ed evitare i matrimoni forzati gli Stati membri possono imporre un limite minimo di età per il soggiornante e il coniuge, che può essere al massimo pari a ventuno anni, perché il ricongiungimento familiare possa aver luogo.

6. In deroga alla disposizione precedente gli Stati membri possono richiedere che le domande riguardanti il ricongiungimento familiare di figli minori debbano essere presentate prima del compimento del quindicesimo anno di età, secondo quanto previsto dalla loro legislazione in vigore al momento dell'attuazione della presente direttiva. Ove dette richieste vengano presentate oltre il quindicesimo anno di età, gli Stati membri che decidono di applicare la presente deroga autorizzano l'ingresso e il soggiorno di siffatti figli per motivi diversi dal ricongiungimento familiare.

Articolo 7 – DIRETTIVA 2003/86/CE

1. Al momento della presentazione della domanda di ricongiungimento familiare, lo Stato membro interessato può chiedere alla persona che ha presentato la richiesta di dimostrare che il soggiornante dispone:

- a) di un alloggio considerato normale per una famiglia analoga nella stessa regione e che corrisponda alle norme generali di sicurezza e di salubrità in vigore nello Stato membro interessato;
- b) di un'assicurazione contro le malattie che copra tutti i rischi di norma coperti per i cittadini dello Stato membro interessato, per se stesso e per i suoi familiari;
- c) di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato. Gli Stati membri valutano queste risorse rispetto alla loro natura e regolarità e possono tener conto della soglia minima delle retribuzioni e delle pensioni nazionali, nonché del numero di familiari.

2. Gli Stati membri possono chiedere ai cittadini di paesi terzi di soddisfare le misure di integrazione, conformemente alla legislazione nazionale.

In riferimento ai rifugiati e/o ai loro familiari di cui all'articolo 12, le misure di integrazione di cui al primo comma possono essere applicate soltanto dopo che alle persone interessate sia stato accordato il ricongiungimento familiare.

Articolo 9 –DIRETTIVA 2003/86/CE

1. Le disposizioni del presente capo si applicano al ricongiungimento familiare dei rifugiati riconosciuti dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri possono limitare l'applicazione delle disposizioni del presente capo ai rifugiati i cui vincoli familiari siano anteriori al loro ingresso.

3. Il presente capo lascia impregiudicata qualsiasi norma che accordi lo status di rifugiati ai familiari.

Articolo 17 – DIRETTIVA 2003/86/CE

In caso di rigetto di una domanda, di ritiro o di mancato rinnovo del permesso di soggiorno o di adozione di una misura di allontanamento nei confronti del soggiornante o dei suoi familiari, gli Stati membri prendono nella dovuta considerazione la natura e la solidità dei vincoli familiari della persona e la durata del suo soggiorno nello Stato membro, nonché l'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo paese d'origine.

Articolo 20 –DIRETTIVA 2003/86/CE

Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 3 ottobre 2005. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tali riferimenti sono decise dagli Stati membri



FORUM CIVICO CITTADINI DEL MONDO
in collaborazione con DeA (demografici associati)

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ELEANOR SHARPSTON
presentate il 10 dicembre 2009 1(1)

A cura di Maurizio Buzzani



GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA
SENTENZA DELLA CORTE (II^A SEZ.) 04/03/2010 - NEL PROCEDIMENTO C-578/08
«Diritto al ricongiungimento familiare - Direttiva 2003/86/CE - Nozione di "ricorso al sistema di assistenza sociale" - Nozione di "ricongiungimento familiare" - Formazione della famiglia»

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ELEANOR SHARPSTON
presentate il 10 dicembre 2009 1(1)

Causa C-578/08

Rhimou Chakroun

contro

Minister van Buitenlandse Zaken

[domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Raad van State (Paesi Bassi)]

«Diritto al ricongiungimento familiare - Significato di "ricorso al sistema di assistenza sociale" - Rilevanza del momento in cui è sorto il vincolo familiare»

1. La direttiva (CE) del Consiglio 2003/86/CE (2) fissa le condizioni dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare di cui dispongono i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio degli Stati membri. Un requisito che uno Stato membro può imporre all'atto della domanda di un familiare per il ricongiungimento con detto residente è che quest'ultimo disponga di risorse stabili e regolari sufficienti a mantenere la famiglia «senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato».

2. Il procedimento principale riguarda la domanda di una cittadina marocchina per il ricongiungimento con suo marito, anch'egli di cittadinanza marocchina, residente legalmente nei Paesi Bassi dal 1970, e con il quale è sposata dal 1972. Il marito dispone di risorse stabili e regolari sufficienti per provvedere alle spese generali indispensabili per l'esistenza, ma non tali da privarlo del diritto di beneficiare di determinate forme di assistenza speciale. In tale contesto, il Raad van State (Consiglio di Stato) intende ottenere chiarimenti sul criterio «senza ricorrere al sistema di assistenza sociale» e domanda se la direttiva ammetta che si operi una distinzione a seconda che il vincolo familiare sia anteriore o posteriore all'ingresso del residente nello Stato membro.

Contesto normativo

La direttiva 2003/86/CE

3. Nel preambolo alla direttiva, tra gli altri:

- il secondo 'considerando' sottolinea l'obbligo di protezione della famiglia e di rispetto della vita familiare, riconosciuti in particolare nell'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

- il terzo 'considerando' fa riferimento alle riunioni del Consiglio d'Europa tenutesi a Tampere nell'ottobre 1999 e a Laeken nel dicembre 2001, in cui si è affermato che l'Unione europea dovrebbe garantire un trattamento equo ai cittadini di paesi terzi che risiedano legalmente nel territorio degli Stati membri e dovrebbe proporsi di garantire loro diritti e doveri comparabili a quelli dei cittadini dell'Unione europea;

- il quinto 'considerando' afferma che gli Stati membri devono attuare la direttiva senza operare discriminazioni fondate su sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione e convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza a una minoranza nazionale, censo, nascita, disabilità, età o tendenze sessuali;

- il sesto 'considerando' richiama la protezione della famiglia e la creazione o il mantenimento della vita familiare sulla base di criteri comuni che determinino le condizioni materiali per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare;

- l'ottavo 'considerando' afferma che devono prevedersi condizioni più favorevoli per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare da parte dei rifugiati, in considerazione delle ragioni che li hanno spinti a lasciare il loro paese di origine e che impediscono loro di vivere là una normale vita familiare;

- l'undicesimo 'considerando' afferma che il diritto al ricongiungimento familiare dovrebbe essere esercitato nel necessario rispetto dei valori e dei principi riconosciuti dagli Stati membri.

4. Ai sensi dell'articolo 2, lett. d), della direttiva, per «ricongiungimento familiare» s'intende «l'ingresso e il soggiorno in uno Stato membro dei familiari di un cittadino di un paese terzo che soggiorna legalmente in tale Stato membro, al fine di conservare l'unità familiare, indipendentemente dal fatto che il legame familiare sia anteriore o posteriore all'ingresso del soggiornante nello Stato membro». In questo caso, in base all'articolo 2, lett. c), il residente è definito come «soggiornante».

5. L'articolo 3, n. 5, afferma che la direttiva lascia impregiudicata la facoltà degli Stati membri di adottare disposizioni più favorevoli.

6. L'articolo 4, n. 1, dispone:

«In virtù della presente direttiva e subordinatamente alle condizioni stabilite al capo IV e all'articolo 16, gli Stati membri autorizzano l'ingresso e il soggiorno dei seguenti familiari:

(a) il coniuge del soggiornante;

(...».

7. Il capo IV comprende gli articoli da 6 a 8. L'articolo 6, di cui non si fa direttamente questione nel caso di specie, autorizza gli Stati membri a rifiutare, revocare o rifiutare di rinnovare il permesso di soggiorno di un familiare per ragioni di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di sanità pubblica, dopo aver tenuto conto dei fattori elencati all'articolo 17 e della gravità o del tipo di reato commesso o del pericolo rappresentato da questa persona.

8. L'articolo 7, n. 1, dispone che, al momento della presentazione della domanda di ricongiungimento familiare, lo Stato membro interessato può chiedere prova del fatto che il soggiornante disponga (

a) di un alloggio considerato normale per la famiglia e che corrisponda alle norme generali di sicurezza e di salubrità;

(b) di un'assicurazione contro le malattie per l'intera famiglia e

«(c) di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato. Gli Stati membri valutano queste risorse rispetto alla loro natura e regolarità e possono tener conto della soglia minima delle retribuzioni e delle pensioni nazionali, nonché del numero di familiari».

9. L'articolo 7, n. 2, autorizza gli Stati membri ad esigere l'osservanza delle misure di integrazione, mentre l'articolo 8 li autorizza ad imporre un periodo minimo di residenza per il soggiornante. Neanche queste disposizioni sono oggetto di discussione.

10. Il capo V della direttiva contiene disposizioni specifiche, e più favorevoli, riguardanti il ricongiungimento familiare dei rifugiati riconosciuti dagli Stati membri, che rilevano indirettamente nel caso di specie. In base all'articolo 9, n. 2, gli Stati membri possono limitare l'applicazione del citato capo ai rifugiati i cui vincoli familiari siano anteriori al loro ingresso. Ai sensi dell'articolo 12, n. 1, gli Stati non possono chiedere prova del fatto che il rifugiato soddisfi i requisiti indicati all'articolo 7, sebbene possano chiedere che il rifugiato soddisfi le condizioni di cui all'articolo 7, n. 1, se la domanda di ricongiungimento familiare non è presentata entro tre mesi dalla concessione dello status di rifugiato.

11. L'articolo 16, contenuto nel capo VII (che riguarda sanzioni e mezzi di ricorso), autorizza uno Stato membro a rifiutare, ritirare o rifiutare il rinnovo del permesso di soggiorno di un familiare in base ad una serie di fattori, essenzialmente qualora il vincolo familiare non sia effettivo o le condizioni fissate dalla direttiva non siano, o non

siano più, soddisfatte. In particolare, con riferimento all'ultimo aspetto, il secondo trattino dell'articolo 16, n. 1, lett. a), dispone:

«Nel rinnovare il permesso di soggiorno, qualora il soggiornante non abbia risorse sufficienti che gli consentano di non ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro, di cui all'articolo 7, n. 1, lett. c), lo Stato membro tiene conto del contributo dei familiari al reddito familiare».

12. L'articolo 17, nello stesso capo, dispone:

«In caso di rigetto di una domanda, di ritiro o di mancato rinnovo del permesso di soggiorno o di adozione di una misura di allontanamento nei confronti del soggiornante o dei suoi familiari, gli Stati membri prendono nella dovuta considerazione la natura e la solidità dei vincoli familiari della persona e la durata del suo soggiorno nello Stato membro, nonché l'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo paese d'origine».

Normativa dei Paesi Bassi

13. I diritti di soggiorno per gli stranieri nei Paesi Bassi sono disciplinati, in particolare, dal Vreemdelingenwet 2000 (legge sugli stranieri 2000; in prosieguo: la «Vw 2000») e dal relativo decreto di attuazione, il Vreemdelingenbesluit 2000 (decreto sugli stranieri, in prosieguo: il «Vb 2000»). Diversamente dalla normativa comunitaria, la legislazione dei Paesi Bassi distingue tra ricongiungimento familiare e formazione della famiglia.

14. Il capo III della Vw 2000 riguarda i permessi di soggiorno. È previsto il rilascio di differenti tipologie di permesso: in particolare, a tempo determinato o indeterminato, per i soggetti in cerca di asilo politico e per gli altri. L'articolo 14, n. 2, precisa che il rilascio di un permesso di soggiorno a tempo determinato è soggetto a restrizioni in considerazione dello scopo per cui è concesso, come stabilito dalle disposizioni amministrative. In base all'articolo 15, gli scopi rilevanti includono il ricongiungimento familiare e la formazione della famiglia. Ai sensi dell'articolo 16, n. 1, lett. c), una richiesta per il rilascio di un permesso di soggiorno a tempo determinato può essere rifiutata se lo straniero, o la persona presso la quale egli o ella intende soggiornare, non dispone autonomamente e stabilmente di sufficienti mezzi di sussistenza.

15. Per effetto degli emendamenti entrati in vigore il 3 ottobre 2005 al fine di conformarne il disposto alle condizioni prescritte dalla direttiva, il Vb 2000 contiene le seguenti disposizioni qui rilevanti.

16. Ai sensi dell'articolo 1.1, lett. r), per «formazione della famiglia» si intende il «ricongiungimento familiare del coniuge, del partner registrato o non registrato, nella misura in cui il vincolo familiare è sorto in un momento in cui il soggiornante [(3)] aveva la residenza principale nei Paesi Bassi». Il «ricongiungimento familiare» non è specificamente definito.

17. Ai sensi degli articoli 3.13 e 3.14, un permesso di soggiorno a tempo determinato che venga richiesto allo scopo di formare la famiglia o di ottenere il ricongiungimento familiare deve essere concesso, subordinatamente alle restrizioni relative ai suddetti scopi, a favore di determinati familiari del soggiornante (incluso il coniuge) se risultano soddisfatte le condizioni di cui agli articoli 3.16,-3.22, e nel caso di specie, dell'articolo 3.22.

18. In base all'articolo 3.22, n. 1, il rilascio del permesso di soggiorno è subordinato al fatto che il soggiornante disponga stabilmente ed autonomamente di un reddito netto ai sensi dell'articolo 3.74, lett. a). Tuttavia, ai sensi dell'articolo 3.22, n. 2, in caso di formazione della famiglia, «in deroga al n. 1», tale reddito deve essere pari ad almeno il 120% della soglia minima della retribuzione, inclusa la gratifica per le ferie.

19. Sebbene non direttamente pertinente rispetto ai fatti all'epoca della controversia, occorre sottolineare che, in deroga ai nn. 1 e 2, l'articolo 3.22, n. 3, prevede che un permesso di soggiorno debba essere rilasciato anche quando il soggiornante sia di età superiore ai 65 anni, o sia totalmente e permanentemente inabile al lavoro, venendo meno in tali circostanze il requisito del reddito (4). In base all'articolo 3.22, n. 4, tale requisito viene meno anche quando la domanda di ricongiungimento con un rifugiato da parte dei familiari è presentata entro tre mesi della concessione dello status di rifugiato.

20. Ai sensi dell'articolo 3.74, che definisce il requisito di reddito di cui all'articolo 3.22, n. 1, lett. a), i mezzi di sussistenza di cui all'articolo 16, n. 1, lett. c), della Vw 2000 sono considerati sufficienti qualora il reddito netto sia pari, inter alia, (a) al criterio stabilito dalla legge per usufruire dell'assistenza sociale, inclusa la gratifica per le

ferie, per la categoria in questione (singoli, genitori soli o coppie sposate) o (d), in caso di formazione della famiglia, al 120% della soglia minima di retribuzione, inclusa la gratifica per le ferie.

21. Il criterio per l'assistenza sociale richiamato all'articolo 3.74, lett. a), è quello di cui all'articolo 21 del *Wet werk en bijstand* (legge sul lavoro e l'assistenza sociale; in prosieguo: la «Wwb»), nel capo III di detta legge, che disciplina «l'assistenza sociale generale». L'articolo 21 è una delle disposizioni che fissano i «criteri relativi all'assistenza sociale» - livelli di reddito al di sotto dei quali una persona ha diritto all'assistenza sociale generale. Inoltre, il capo IV della Wwb, e in particolare l'articolo 35, n. 1, contempla forme temporanee di «assistenza speciale» che devono essere accordate dalle autorità locali a richiedenti che non abbiano a disposizione risorse sufficienti per fare fronte «a spese indispensabili per l'esistenza derivanti da circostanze eccezionali».

22. L'ordinanza di rinvio afferma che, al momento della presentazione della domanda, il criterio legislativo applicabile per l'assistenza sociale era di EUR 1.207,91 al mese, mentre quello per la formazione della famiglia (il 120% della retribuzione minima) era pari ad EUR 1.441,44 (5).

Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

23. La sig.ra Rhimou Chakroun, appellante nel procedimento principale, è nata nel 1948 ed è di cittadinanza marocchina. Ha sposato il sig. Chakroun, nato il 1° luglio 1944 ed anch'egli di cittadinanza marocchina, nel 1972.

24. Il sig. Chakroun risiede nei Paesi Bassi dal 21 dicembre 1970 e ha ottenuto un permesso di soggiorno a tempo indeterminato sin dal 1975. Dal luglio 2005 percepisce un'indennità di disoccupazione che, se non variano le condizioni, durerà fino al luglio 2010. Non è in discussione che l'indennità in oggetto, corrisposta grazie ai versamenti effettuati dal sig. Chakroun ad un'assicurazione contro gli effetti della disoccupazione all'epoca in cui lavorava, non costituisce «assistenza sociale» che potrebbe impedirgli il ricongiungimento con la moglie in base alla legislazione olandese attuativa della direttiva.

25. Dopo il matrimonio, la sig.ra Chakroun ha continuato a vivere in Marocco ma, in data 10 maggio 2006, ha presentato domanda presso l'ambasciata olandese a Rabat per un permesso di soggiorno provvisorio (6) al fine di poter vivere con il marito.

26. Con decisione del 17 luglio 2006 (la cui impugnazione è stata respinta il 21 febbraio 2007), il Ministro olandese degli Affari esteri ha rigettato la domanda in quanto, all'epoca della presentazione, l'indennità di disoccupazione percepita dal marito era pari a soli EUR 1.322,73 netti al mese, inclusa la gratifica per le ferie, mentre il reddito standard applicabile per la formazione della famiglia era pari a EUR 1.441,44 netti al mese, inclusa la gratifica per le ferie.

27. Nel provvedimento di rigetto si è fatto riferimento a una circolare amministrativa in cui si è affermato che l'articolo 7, n. 1, della direttiva non impone agli Stati membri di porre a base dei criteri per l'assistenza sociale la soglia retributiva minima o una percentuale della soglia retributiva minima. Negli articoli 3.22 e 3.74, lett. d), del Vb 2000 si è fatto uso della discrezionalità concessa agli Stati membri. E, sebbene la direttiva sia egualmente applicabile sia al ricongiungimento familiare sia alla formazione della famiglia, il criterio del «luogo di residenza principale» esclude il «ricongiungimento familiare» qualora il vincolo matrimoniale sia sorto nel corso di una vacanza all'estero del soggiornante nei Paesi Bassi.

28. L'appello della sig.ra Chakroun avverso la decisione del Ministro è stato rigettato dal *Rechtbank's-Gravenhage* (Corte distrettuale dell'Aja), con sede a Zutphen, in data 15 ottobre 2007. Il successivo appello proposto dalla stessa si trova ora dinanzi al *Raad van State*.

29. Una delle questioni discusse nei citati procedimenti riguarda la definizione del criterio di reddito applicabile. La sig.ra Chakroun non contesta che l'articolo 7, n. 1, lett. c), della direttiva permetta di ricorrere a tale criterio, ma sostiene, essenzialmente, che esso non consenta di fissare una soglia più elevata di quella generalmente utilizzata per determinare quanto necessario a provvedere alle spese indispensabili per l'esistenza - vale a dire, nei Paesi Bassi, la soglia retributiva minima prevista per legge per la categoria di persone e per la situazione familiare interessate, al di sotto della quale la persona ha diritto all'assistenza sociale generale. Tuttavia, come

chiarisce il giudice del rinvio, le autorità locali possono concedere vari tipi di assistenza speciale (e esenzione dalle imposte locali) non solo a coloro il cui reddito sia inferiore alla soglia di retribuzione minima, ma anche a coloro i quali, pur disponendo di risorse pari o superiori a tale soglia di retribuzione, non riescano a fare fronte alle spese indispensabili derivanti da circostanze eccezionali. Detta assistenza speciale è concessa su scala progressiva e non è più ammessa una volta che il reddito raggiunga un valore compreso tra il 120% e il 130% della soglia minima di retribuzione. La questione, pertanto, è se l'articolo 7, n. 1, lett. c), autorizzi uno Stato membro a fissare una soglia di reddito ad un livello tale da escludere ogni possibilità di ricorso all'assistenza speciale di tale tipo.

30. Un'altra questione riguarda la distinzione che si opera nei Paesi Bassi tra ricongiungimento familiare e formazione della famiglia. La soglia del 120% della soglia di retribuzione minima si applica esclusivamente nel secondo caso. La sig.ra Chakroun è dell'opinione che l'articolo 2, lett. d), della direttiva elimini qualsiasi distinzione basata sulla circostanza che il vincolo familiare sia anteriore o posteriore all'ingresso del coniuge nello Stato membro interessato. Il Ministro, d'altro canto, sostiene che tale distinzione può essere operata nel caso dei rifugiati (articolo 9, n. 2, della direttiva) e viene operata anche nel caso di cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo nel territorio della Comunità e che esercitano il loro diritto di soggiorno in un secondo Stato membro (7).

31. Il Raad van State ha pertanto rinviato alla Corte le seguenti questioni per una pronuncia pregiudiziale:

1) Se l'inciso «ricorrere al sistema di assistenza sociale» di cui all'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva debba essere interpretato in modo tale da offrire ad uno Stato membro un margine di discrezionalità tale che siffatto ricongiungimento non sia consentito ad un soggiornante che, pur avendo dimostrato di disporre di risorse stabili e sufficienti per provvedere alle spese generali indispensabili per l'esistenza, in considerazione del livello dei suoi redditi, potrebbe ricorrere all'assistenza speciale per provvedere a spese per l'esistenza particolari, individualmente stabilite, ai condoni da imposte di amministrazioni locali dipendenti dal reddito o ai provvedimenti di sostegno al reddito nell'ambito della politica comunale per i redditi minimi.

2) Se la direttiva, e segnatamente l'articolo 2, parte iniziale e lett. d), debba essere interpretata in modo tale che siffatta disposizione osti ad un regime nazionale in cui, ai fini dell'applicazione del requisito di reddito di cui all'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), si operi una distinzione a seconda che il vincolo familiare sia anteriore o posteriore all'ingresso del soggiornante nello Stato membro.

32. Hanno presentato osservazioni scritte la sig.ra Chakroun, i governi greco e olandese e la Commissione. All'udienza del 21 ottobre 2009, la sig.ra Chakroun, i governi greco e olandese e la Commissione hanno svolto difese orali.

Valutazione

Considerazioni introduttive

33. Rilevo che, rispetto al momento in cui è stata emessa l'ordinanza di rinvio, la sig.ra Chackroun ha raggiunto l'età di 65 anni, e perciò non dovrebbe applicarsi alcuna soglia di reddito nel prendere in esame la domanda di ricongiungimento familiare (8). Tuttavia, il procedimento principale riguarda una decisione adottata all'epoca in cui una soglia di reddito era applicabile, e il tribunale non ha ricevuto indicazione alcuna (nemmeno a seguito di un quesito in udienza) in merito al fatto che tali procedimenti siano interessati dal mutamento delle circostanze. Procederò, pertanto, assumendo che l'applicabilità della soglia di reddito sia ancora rilevante ai fini della composizione della controversia davanti al Raad van State.

34. Le due questioni sollevate dal giudice del rinvio sono separate ma interdipendenti. Sebbene non sembrano esserci ragioni che rendano necessario esporle in un ordine piuttosto che in un altro, ritengo più utile analizzare prima la questione se possa essere imposto un requisito di reddito differenziato rispetto a quella riguardante il livello di reddito che può essere richiesto. Pertanto, comincerò dalla seconda questione.

Sulla seconda questione

35. Il giudice nazionale chiede, essenzialmente, se l'articolo 2, lett. d), della direttiva - in base al quale il «ricongiungimento familiare» riguarda tutte le situazioni in cui il soggiornante è raggiunto da un familiare,

indipendentemente dal fatto che il legame familiare sia anteriore o posteriore al momento in cui il soggiornante si è stabilito nello Stato membro interessato (9) - osti ad una legge nazionale che imponga un requisito di reddito più elevato nel secondo caso.

36. L'inciso «indipendentemente dal fatto che il legame familiare sia anteriore o posteriore all'ingresso del soggiornante» non contempla espressamente che si operi una distinzione a seconda del momento in cui è sorto il legame familiare. Infatti, la l'interpretazione più ovvia è forse, come sostengono nella sostanza sia la sig.ra Chakroun che il governo greco e la Commissione, quella per cui tale inciso va contro ogni sistematica differenziazione operata su detta base che non sia consentita da una qualche disposizione più specifica (come l'articolo 9, n. 2, relativamente ai rifugiati).

37. Tuttavia, il governo olandese sostiene che l'articolo 2, lett. d), non osta esplicitamente a tale distinzione. Esso semplicemente definisce un concetto generale, senza escludere la possibilità di ulteriori differenziazioni nell'ambito dello stesso concetto.

38. Tale argomento non mi persuade.

39. Con specifico riferimento alla direttiva, la Corte ha rammentato la sua costante giurisprudenza in base alla quale le esigenze inerenti alla tutela dei principi generali riconosciuti nell'ordinamento giuridico comunitario, fra i quali vanno annoverati i diritti fondamentali, vincolano parimenti gli Stati membri quando danno esecuzione alle discipline comunitarie, ed essi sono pertanto tenuti, quanto più possibile, ad applicare tali discipline nel rispetto delle dette esigenze (10).

40. Uno di questi principi generali è il principio di parità di trattamento ovvero di non discriminazione, che è stato costantemente interpretato come quello che richiede che «situazioni paragonabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, salvo obiettiva necessità» (11).

41. In tale contesto, potrebbe sembrare avventato affermare che la differenza tra un legame familiare sorto in epoca anteriore all'ingresso del soggiornante nello Stato membro e uno sorto successivamente non possa mai giustificare un trattamento diverso per alcuni aspetti.

42. Tuttavia, come sottolineato dalla Commissione, non sembrano esserci motivi per giustificare la fissazione di un requisito di reddito più elevato in un caso piuttosto che nell'altro. L'importo necessario a mantenere il soggiornante e la sua famiglia senza ricorrere all'assistenza sociale - che è ciò che, in base all'articolo 7, n. 1, lett. c), gli Stati sono autorizzati a richiedere - può essere naturalmente influenzato da vari fattori, quali il numero e l'età dei familiari, la loro necessità di assistenza o la loro capacità lavorativa. Ma, qualsiasi sia l'importo, esso non può di regola dipendere dalla circostanza che il legame familiare sia sorto anteriormente o posteriormente al momento in cui il soggiornante è divenuto legalmente residente nello Stato ospite.

43. Di conseguenza, se nell'attuare la direttiva si deve rispettare il principio di parità di trattamento o di non discriminazione, una distinzione come quella operata dalla legge olandese è vietata.

44. Il governo olandese, tuttavia, avanza un ulteriore argomento. Il requisito di reddito più elevato, esso sostiene, è di fatto la regola. Il 120% della retribuzione minima è ciò che è effettivamente necessario per mantenere una famiglia senza ricorrere all'assistenza sociale. Il criterio inferiore costituisce un'eccezione a tale regola. Si tratta di una disposizione più favorevole, autorizzata espressamente dall'articolo 3, n. 5, della direttiva, e diretta a soddisfare gli obblighi internazionali assunti dai Paesi Bassi, in particolare il rispetto della vita familiare consacrato nell'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Inoltre, il governo reputa che le famiglie già formate all'epoca in cui il soggiornante fa il suo ingresso nello Stato membro siano più meritevoli di tale rispetto di quelle che devono essere ancora formate.

45. Non mi convince nemmeno questo argomento.

46. In primo luogo - sebbene si tratti di una questione di interpretazione del diritto nazionale e come tale demandata alle corti olandesi - detto argomento sembra essere smentito dalla lettera della stessa legge. L'articolo 3.22, n. 1, del Vb 2000 fissa una soglia di reddito. La soglia più elevata di cui all'articolo 3.22, n. 2, applicabile solo nei casi di formazione della famiglia, è esplicitamente definita «in deroga al n. 1». Trovo

veramente difficile leggere dette disposizioni nel senso che stabiliscano una soglia generale al n. 2, prevedendo un'eccezione al n. 1.

47. Se, tuttavia, per effetto di qualche bizzarria interpretativa, dovesse dimostrarsi che è così, io ancora non accetterei la tesi del governo. Gli Stati membri possono applicare disposizioni più favorevoli di quelle richieste o permesse dalla direttiva (12), ma nel fare ciò essi devono sempre rispettare il principio di parità di trattamento o di non discriminazione. Poiché la questione se il vincolo familiare sia anteriore o posteriore rispetto al momento in cui il soggiornante è divenuto legalmente residente nello Stato ospite non può costituire una base oggettiva per applicare soglie di reddito differenti in situazioni altrimenti comparabili, è irrilevante se la soglia più elevata sia l'eccezione o la regola.

48. Tale opinione non inficia le altre deroghe (13) adottate dal governo olandese per sostenere la propria tesi. Sia l'età che l'incapacità lavorativa sono fattori oggettivi che è molto probabile che incidano sulle risorse di una persona, e possono quindi giustificare la riduzione o la rinuncia ad ogni soglia di reddito. E la mancanza di una qualsivoglia soglia quando i familiari fanno domanda di ricongiungimento con un rifugiato entro tre mesi dalla concessione dello status di rifugiato non è basata solo su una giustificazione obiettiva (la fondata paura della persecuzione che definisce lo status di rifugiato (14) è molto probabile che si estenda in special modo ai familiari più prossimi e perciò milita a favore del ricongiungimento prima che il rifugiato possa contare su risorse stabili e regolari nello Stato ospite), ma è esplicitamente imposta dall'articolo 12, n. 1, della direttiva.

49. Né tale opinione inficia un eventuale adattamento della soglia che, in base a motivi oggettivi, possa essere stabilito in singoli casi. Infatti, laddove venga applicato un requisito di reddito, l'articolo 7, n. 1, lett. c), della direttiva richiede agli Stati membri di valutare le risorse del soggiornante rispetto alla loro natura e regolarità, e consente di prendere in considerazione il numero dei familiari. Inoltre, l'articolo 17 impone di tenere in considerazione una serie di circostanze particolari nell'adozione di una decisione di rigetto di una domanda di ricongiungimento familiare. La direttiva, pertanto, richiede una valutazione individuale di ciascuna domanda, precludendo la cieca applicazione di soglie astratte di reddito a prescindere dalle circostanze del caso concreto (15).

50. Un ulteriore aspetto da menzionare è l'affermazione nella decisione di rigetto della domanda della sig.ra Chakroun che sembra voler giustificare la distinzione tra ricongiungimento familiare e formazione della famiglia in base al motivo che si deve esigere un trattamento meno favorevole quando un residente nei Paesi Bassi contrae matrimonio durante una vacanza all'estero. Ma, anche assumendo che questa sia una valida premessa (in quanto, forse, elimina la questione dei matrimoni di convenienza), una valutazione individuale è sempre necessaria.

51. Non vedo come possa operarsi, in modo sistematico, una distinzione oggettiva tra due cittadini di paesi terzi che desiderano vivere in uno Stato membro per lavorare e formare lì una famiglia, uno dei quali contrae matrimonio prima di emigrare mentre l'altro mette da parte del denaro in vista della conclusione del matrimonio durante una visita nel proprio paese di origine. La differenza tra i due potrebbe dipendere, per esempio, unicamente dalla volontà o meno dei genitori della sposa di accettare come genero una persona che non era ancora finanziariamente autosufficiente.

52. Inoltre, il governo olandese afferma esplicitamente nelle proprie osservazioni scritte che, anche se il vincolo familiare è sorto in epoca successiva all'ingresso del soggiornante e il requisito di reddito non è soddisfatto, i familiari potranno ottenere un permesso di soggiorno se l'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali così richiede - sottintendendo che venga operata una valutazione individuale.

53. Tali valutazioni sembrano idonee a salvaguardare adeguatamente contro l'immigrazione clandestina che si realizza tramite matrimoni di convenienza.

54. Tuttavia, il matrimonio dei sig.ri Chakroun della durata (al tempo dei fatti) di quasi 34 anni, difficilmente può essere paragonato a un matrimonio di convenienza o a ciò che potrebbe definirsi «ritornare a casa con una sposa come souvenir». Il riferimento a una così diversa situazione nella decisione che ha respinto la domanda della sig.ra Chakroun sembra indicare che il procedimento non ha risposto alla valutazione individuale richiesta

sia dalla direttiva che dall'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

55. Alla luce di queste considerazioni, sono dell'opinione che la direttiva vieti di operare una distinzione come quella in discorso, in quanto non è fondata su alcun fattore oggettivo relativo al livello di reddito richiesto per mantenere il soggiornante e la sua famiglia e si applica a prescindere dalle circostanze del caso concreto.

Sulla prima questione

56. Letta alla luce della risposta che ho suggerito per la seconda questione, qualsiasi considerazione sulla prima questione deve essere fondata sull'ipotesi che gli Stati membri applicano un'unica soglia che «determina che il ricongiungimento familiare non venga concesso ad un soggiornante che ha fornito prova di avere risorse stabili e regolari per far fronte alle spese generali indispensabili per l'esistenza, ma che, in considerazione del livello dei suoi redditi, sarà nondimeno legittimato a ricorrere all'assistenza speciale per fare fronte alle spese per l'esistenza particolari, individualmente stabilite, ai condoni dipendenti dal reddito da imposte di amministrazioni locali o ai provvedimenti di sostegno al reddito nell'ambito della politica comunale per i redditi minimi».

57. In primo luogo, mi sembra che l'articolo 7, n. 1, lett. c), della direttiva non osti a che uno Stato membro specifichi una particolare soglia di reddito, a condizione che questa venga applicata in modo tale da tenere conto delle circostanze del caso concreto.

58. In secondo luogo, l'articolo 7, n. 1, lett. c), afferma che gli Stati membri «possono tenere conto della soglia minima delle retribuzioni e delle pensioni nazionali». Ciò chiaramente non impone di fissare qualsiasi soglia precisata al 100% (o ad altra percentuale) della retribuzione minima nazionale - né in effetti potrebbe esserlo, giacché sette Stati membri non dispongono di una legislazione nazionale che stabilisca una retribuzione minima di legge (16).

59. Inoltre, il criterio che può essere utilizzato è quello delle risorse sufficienti a mantenere la famiglia ricongiunta senza ricorrere all'assistenza sociale. Sebbene una retribuzione minima nazionale, laddove esista, potrebbe sembrare un elemento di comparazione utile a questo riguardo (in quanto una delle funzioni di detta retribuzione potrebbe essere quella di assicurare che le necessità primarie dei lavoratori siano soddisfatte dai datori di lavoro e non dallo Stato), non può ritenersi che essa coincida con il livello di reddito al quale non si ha più diritto all'assistenza sociale. Per varie ragioni politiche o economiche, il diritto all'assistenza sociale può cessare sotto il livello della retribuzione minima oppure continuare al di sopra di esso (17). Ciò che è chiaro, tuttavia, è che l'articolo 7, n. 1, lett. c), non autorizza gli Stati membri a richiedere risorse maggiori di quelle necessarie a mantenere l'intera famiglia senza ricorrere all'assistenza sociale.

60. Nelle loro osservazioni, la sig.ra Chakroun e il governo olandese hanno suggerito che «il sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato» dovrebbe essere definito più accuratamente.

61. La sig.ra Chakroun deduce che, poiché l'articolo 7, n. 1, lett. c), si riferisce al sistema di assistenza sociale dello Stato membro, e al livello di retribuzione e di pensione minima nazionale (18), esso non permette di ricorrere ad un criterio basato sull'assistenza che differisca da luogo a luogo, come accade con tutte le tipologie di assistenza sociale speciale di cui si discute.

62. Io non sono del tutto persuasa da tale argomento.

63. Per un verso, pur potendosi sostenere che il concetto di sistema di assistenza sociale «di uno Stato membro» non include forse iniziative puramente locali, una serie di Stati membri hanno sistemi di governo federali o quasi-federali nei quali la responsabilità di settori come l'assistenza sociale può essere devoluta ad autorità regionali o equivalenti. E, nel caso di specie, le tipologie di assistenza delle quali fa menzione la questione sollevata dal Raad van State sono previste dalla legislazione nazionale, anche se la loro applicazione di dettaglio è rimessa alla competenza delle autorità locali.

64. Per altro verso, il governo olandese ha affermato in udienza che la soglia del 120% è stata scelta come media nazionale oltre la quale non è più possibile ricorrere all'assistenza sociale speciale, ma tale diritto potrebbe di fatto cessare, a seconda del comune responsabile, al 110% o al 130% della retribuzione minima. Di

conseguenza, sembrerebbe che una soglia uniforme del 120% osti al ricongiungimento di quelle famiglie che non hanno diritto all'assistenza sociale speciale e lo permetta, invece, a quelle famiglie che hanno tale diritto. Ciò non appare coerente con l'articolo 7, n. 1, lett. c), della direttiva o con la necessità di una valutazione individuale.

65. Il governo olandese, per parte sua, ritiene che la direttiva rispetti i vari tipi e livelli di assistenza nei diversi Stati membri, ma che si possa nondimeno trarre un orientamento dalla giurisprudenza della Corte riguardante la distinzione tra «prestazioni sociali» e «assistenza sociale» nel contesto del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71 (19).

66. Tale suggerimento sembra prima facie ragionevole, sebbene, come sottolineato dalla Commissione all'udienza, la ratio della distinzione di cui al Regolamento (CEE) n. 1408/71 (che riguarda la trasferibilità delle prestazioni) non può essere applicata ad altri contesti. Tuttavia, a mio parere non è necessario che la Corte prenda una posizione precisa, poiché non è contestato - né sembra contestabile - che le misure cui fa riferimento la questione sollevata dal Raad van State costituiscano effettivamente forme di assistenza sociale ai sensi della direttiva.

67. Quello che mi sembra assai più significativo è che le tipologie di assistenza sociale di cui si tratta sono disponibili solo in circostanze eccezionali. Anche se è pacifico che ad esse possono avere accesso coloro le cui risorse siano pari al 100% - 120% del reddito minimo, è altrettanto chiaro che non sono disponibili per tutti questi soggetti. Infatti, l'uso del termine «eccezionale» nella legge comporta necessariamente che esse siano disponibili solo per una minoranza della popolazione interessata e, poi, solo discontinuamente.

68. All'udienza, il governo olandese ha affermato che l'esborso totale per l'assistenza sociale speciale nel 2007 è stato pari a EUR 243 milioni, con una media di un versamento di EUR 150 per ogni pagamento. Se ogni versamento fosse stato fatto a favore di una persona diversa, ciò avrebbe riguardato circa un decimo della popolazione olandese, sebbene un pagamento annuale di EUR 150 chiaramente non abbia alcun rapporto con la differenza nel reddito netto annuale tra il 100% ed il 120% della retribuzione minima, che, dalle cifre fornite dalla corte nazionale, all'epoca dei fatti, sarebbe stata appena superiore ad EUR 2 800. Naturalmente, non è possibile per la Corte trarre una conclusione certa da tali cifre, ma sembra plausibile che, di fatto, la maggior parte dei versamenti sia andata ad un numero di persone assai inferiore, una significativa percentuale delle quali è probabile che guadagni meno della retribuzione minima nazionale.

69. Qualsiasi sia la verità, tuttavia, mi sembra che le cifre fornite dal governo non supportino in modo credibile la tesi che una soglia di reddito uniforme pari al 120% della retribuzione minima è necessaria ad assicurare che il ricongiungimento familiare non comporterà il «ricorso al sistema di assistenza sociale» - una tesi che non si concilia nemmeno con la dichiarazione dello stesso governo, resa anche in udienza, secondo cui le richieste di accesso all'assistenza sociale speciale vanno accertate caso per caso.

70. In considerazione della necessità di una valutazione caso per caso cui si informa la direttiva, ritengo che la mera possibilità di essere nella situazione di presentare domanda per determinate tipologie di assistenza sociale in circostanze eccezionali (esse stesse accertate caso per caso) non può costituire motivo per respingere sistematicamente una domanda di ricongiungimento familiare. Ciò è in antitesi con un livello di reddito che comporta che un individuo o una famiglia ricevano automaticamente l'assistenza sociale - una situazione che chiaramente rientra nell'ambito di applicazione della condizione di cui all'articolo 7, n. 1, lett. c), della direttiva.

71. Pertanto, sono dell'opinione che alla prima questione debba risponderci nel senso che la direttiva non consente di definire un requisito di reddito nel modo come quello di cui si discute.

Conclusione

72. Alla luce di tutto quanto precede, suggerisco che la Corte risponda alle questioni sollevate dal Raad van State nel modo seguente:

NOTE

1) Il combinato disposto degli articoli 2, parte iniziale e lett. d), e 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva del Consiglio (CE) del 22 settembre 2003, 86, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, osta ad una legislazione nazionale che, nell'applicare il requisito del reddito di cui all'articolo 7, n. 1, lett. c), opera una distinzione a seconda del fatto che il legame familiare sia antecedente o posteriore all'ingresso del soggiornante nello Stato membro, in quanto una tale distinzione non è fondata su alcun fattore oggettivo relativo al livello di reddito richiesto per mantenere il soggiornante e la sua famiglia e si applica a prescindere dalle circostanze del caso concreto;

2) L'articolo 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva (CE) del Consiglio 2003/86/CE non legittima uno Stato membro a fissare un requisito di reddito che porti ad un sistematico rigetto di una domanda di ricongiungimento familiare nei casi in cui la famiglia ricongiunta non avrebbe automaticamente diritto all'assistenza sociale, bensì semplicemente un potenziale diritto in circostanze eccezionali.

1 - Lingua originale: l'inglese.

2 - Direttiva (CE) del Consiglio 22 settembre 2003, 2003/86/CE, relativa al ricongiungimento familiare (GU L 251, pag. 12, in prosieguo: la «direttiva»). Essa non si applica alla Danimarca, all'Irlanda e al Regno Unito (v. diciassettesimo e diciottesimo 'considerando').

3 - Vale a dire, la «persona presso la quale lo straniero intende soggiornare» di cui all'articolo 16, n. 1, lett. c), della Vw 2000. Ai sensi dell'articolo 3.15 del Vb 2000, egli o ella può essere un cittadino olandese o uno straniero con un regolare permesso di soggiorno. Questo ultimo corrisponde al «soggiornante» di cui alla direttiva.

4 - V. anche l'articolo 3.28, n. 4, secondo il quale una richiesta di permesso di soggiorno non può essere respinta sulla base dell'articolo 16, n. 1, lett. c), della VW 2000, se la persona con la quale lo straniero intende vivere è di età superiore ai 65 anni o inabile al lavoro.

5 - Da una comparazione con la pertinente normativa olandese sembrerebbe che tali importi si riferiscano al reddito netto, e che il requisito stabilito dalla legge per usufruire dell'assistenza sociale corrisponda alla retribuzione minima netta, che è indicata espressamente come un importo lordo nella Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Legge sulla retribuzione minima e sulla gratifica minima per le ferie).

6 - Il possesso di tale permesso è, in via di principio, un prerequisito per poter richiedere un regolare permesso di soggiorno (a tempo determinato) (v. Family reunification and family formation in the Netherlands during the period 2002-2006, European Migration Network, 2007, pagg. 7 e 22).

7 - L'articolo 16, nn. 1 e 5, della direttiva (CE) del Consiglio 25 novembre 2003, 2003/109/CE, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU 2004, L 16, pag. 44), autorizza tale persona ad essere accompagnata dalla propria famiglia esclusivamente se la famiglia si era già costituita nel primo Stato membro.

8 - V. paragrafo 19 supra.

9 - Potrebbe rilevarsi che la definizione di cui all'articolo 2, lett. d), riguarda solo le situazioni in cui il legame familiare è sorto in epoca anteriore al momento in cui il familiare cerca di ricongiungersi con il soggiornante, e che la definizione olandese di «formazione della famiglia» è delimitata in modo simile. Non riguarda nemmeno la situazione di un cittadino di un paese terzo che voglia recarsi in uno Stato membro per ivi contrarre matrimonio con il soggiornante. L'originaria proposta di direttiva della Commissione [COM (1999) 638 def.] riguardava, invece, anche tale situazione (articolo 2, lett. e), pagg. 12 e 25). Tuttavia, nel gennaio 2001, le parole «formare o» sono state omesse dalla frase «in modo da formare o preservare l'unità familiare» (documento del Consiglio del 31 gennaio 2001, n. 5682).

10 - Sentenza 27 giugno 2006, causa C-540/03, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-5769, punto 105).

11 - V., più di recente, sentenza 7 luglio 2009, causa C-558/07, S.P.C.M. e a. (Racc. pag. I-0000, punto 74). Al principio di non discriminazione fa riferimento anche il quinto 'considerando' della direttiva, ed esso rientra tra i valori e i principi riconosciuti dagli Stati membri, menzionati nell'undicesimo 'considerando'.

12 - Articolo 3, n. 5; v. paragrafo 5, supra.

13 - Indicate al paragrafo 19, supra.

14 - V. articolo 2, lett. c), della direttiva (CE) del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/83/CE, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L 304, pag. 12).

15 - V. anche l'articolo 6 della direttiva (paragrafo 7, supra) e l'articolo 16 (paragrafo 11), l'ultimo dei quali richiede che, nell'esame di una richiesta per il rinnovo del permesso di soggiorno, si tenga in considerazione il reddito dei familiari. Inoltre, rilevo che tutte le parti in causa, incluso il governo olandese, non contestano che l'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali richieda un accertamento caso per caso.

16 - L'Austria, Cipro, la Danimarca (che non è vincolata dalla direttiva), la Finlandia, la Germania, l'Italia e la Svezia non hanno una retribuzione minima nazionale stabilita per legge: v. *Minimum wages in January 2009*, Eurostat, *Data in focus*, 29/2009, p. 1.

17 - Infatti, all'udienza, il governo olandese ha affermato che la sua retribuzione minima nazionale è sufficiente a coprire solo le necessità quotidiane di base dell'esistenza e che l'assistenza sociale speciale è un complemento necessario per assicurare uno standard di vita minimo - un'affermazione che può sembrare sorprendente alla luce della sua scelta di una retribuzione minima netta quale soglia di reddito nei casi di ricongiungimento familiare, e ancora di più se si considera che la retribuzione minima nei Paesi Bassi è la seconda più alta nell'Unione europea in termini di potere di acquisto (v. *Minimum wages in January 2009*, cit. alla nota 16, pag. 3).

18 - Analogamente, l'articolo 7, n. 1, lett. b), della direttiva (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (GU L 158, pag. 77) e, precedentemente, l'articolo 1, n. 1, della direttiva (CEE) del Consiglio 28 giugno 1990, 90/364/CEE, relativa al diritto di soggiorno (GU L 180, pag. 26).

19 - Regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione del regime di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 149, pag. 2), come emendato. V., in particolare, sentenza 16 luglio 1992, causa C-78/91, Hughes (Racc. pag. I-4839, punti 17 e 18).



FORUM CIVICO CITTADINI DEL MONDO
in collaborazione con DeA (demografici associati)

ARCHIVIO BRIGUGLIO

A cura di Maurizio Buzzani

GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA

SENTENZA DELLA CORTE (II^a SEZ.) 04/03/2010 - NEL PROCEDIMENTO C-578/08

«Diritto al ricongiungimento familiare - Direttiva 2003/86/CE - Nozione di "ricorso al sistema di assistenza sociale" - Nozione di "ricongiungimento familiare" - Formazione della famiglia»



ARCHIVIO BRIGUGLIO: NOTIZIE SULLA DIRETTIVA 2003/86/CE

La direttiva 2003/86/CE del Consiglio relativa al diritto al ricongiungimento familiare disciplina i presupposti e le procedure per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare da parte dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno dei Paesi membri dell'Unione europea ad esclusione dei soggetti richiedenti asilo o dei beneficiari di altra protezione temporanea o sussidiaria.

Le norme italiane interessate dalla direttiva sono gli artt. 28, 29 e 30 del T.U. 286/1998 sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dello straniero. Tuttavia poche sono le disposizioni che devono essere obbligatoriamente modificate o integrate dato che solo alcune norme della direttiva sono di autentico ravvicinamento delle legislazioni. Le difficoltà di negoziazione in seno al Consiglio dell'Unione europea, determinate dalla necessaria ricerca dell'unanimità, si sono tradotte nella parziale rinuncia all'armonizzazione delle legislazioni nazionali trasformando i punti chiave in opzioni alle quali gli Stati possono discrezionalmente adeguarsi.

Si noti che in base all'art. 3, par. 5, gli Stati possono adottare o mantenere in vigore le disposizioni più favorevoli contenute nelle rispettive normative nazionali ma possono modificare la normativa interna conformandosi alla direttiva anche se in ipotesi ciò determini un trattamento peggiorativo. È quanto si verificherebbe in molti casi rispetto alla disciplina italiana che, nonostante le modifiche restrittive apportate con la l. 189/2002 (c.d. Bossi-Fini), offre una disciplina complessiva maggiormente favorevole rispetto a quella derivante dalla direttiva.

Quanto ai soggetti legittimati a richiedere il ricongiungimento l'art. 3 riconosce il diritto agli stranieri regolarmente soggiornanti titolari di un permesso di soggiorno di validità di almeno un anno e che abbiano la fondata prospettiva di ottenere il diritto di soggiornare in modo stabile. Tale requisito non è espressamente previsto nella normativa italiana che, tra i permessi di soggiorno della durata di almeno un anno include, all'art. 28 del T.U. n. 286/1998, anche quello per motivi di studio non necessariamente implicante una prospettiva di stabilità del soggiorno. Trattandosi di disposizione più favorevole essa è ammissibile ed è auspicabile che non si introducano modifiche peggiorative che, tra l'altro, sarebbero foriere di incertezze e ambiguità nell'applicazione pratica.

Nell'individuazione dei soggetti passivi del ricongiungimento la direttiva prevede un obbligo e un'opzione. L'obbligo riguarda la famiglia nucleare, ossia il coniuge e i figli minorenni, compresi gli adottati, anche del solo coniuge; l'opzione riguarda gli ascendenti ed i figli maggiorenni. L'art. 29 del T.U. 286/1998 contempla tutte queste categorie, con alcune differenze peraltro più favorevoli, ad eccezione della possibilità di ammettere l'ingresso anche degli ascendenti del coniuge e non del solo soggiornante.

L'art. 4, par. 3, della direttiva prevede, sempre in termini di opzione, l'ingresso del partner non coniugato cittadino di un Paese terzo che abbia una relazione stabile duratura debitamente comprovata con il soggiornante o legato al soggiornante da una relazione formalmente registrata nonché dei loro figli. Gli Stati possono poi riconoscere ai partner non coniugati lo stesso trattamento previsto per i coniugi. Tale previsione è stata inclusa con riferimento a quegli Stati che hanno una normativa avanzata in materia di riconoscimento delle unioni familiari non basate sul matrimonio, riconoscimento che necessariamente si estende anche ai cittadini di Paesi terzi legittimati a richiedere il ricongiungimento. È invece espressamente vietato il ricongiungimento con un coniuge in caso di poligamia quando un altro coniuge sia già convivente sul territorio di uno Stato membro.

Onde assicurare una migliore integrazione ed evitare i matrimoni forzati gli Stati membri possono imporre un limite minimo di età per il soggiornante e per il coniuge che può essere al massimo pari a ventuno anni perché il ricongiungimento possa avere luogo (art. 4, par. 4).

Sempre previste in termini di opzioni sono due disposizioni più restrittive rispetto alla normativa italiana e di dubbia compatibilità con il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali (tant'è che su di esse pende il ricorso presentato dal Parlamento europeo alla corte di Giustizia il 22 dicembre 2003, causa C-540/03, in GUUE C 47 del 21 febbraio 2004, p. 21). La prima è quella prevista dall'art. 4, par. 6, in base alla quale gli Stati possono richiedere che le domande relative ai figli minori siano presentate prima del compimento del quindicesimo anno di età. La seconda è prevista dall'art. 4, par. 1, ultimo punto, in base al quale qualora un minore abbia superato i dodici anni e sia giunto indipendentemente dalla sua famiglia, lo Stato membro può condizionarne l'ingresso alla previa verifica del soddisfacimento delle condizioni di integrazione richieste dalla legislazione in vigore al momento dell'attuazione della direttiva.

Quanto alla procedura l'art. 5 della direttiva non contiene disposizioni rilevanti e tali da richiedere modifiche della normativa nazionale. È previsto un termine massimo di nove mesi per l'esame della domanda salvo proroga; le conseguenze, in caso di mancata decisione allo scadere del termine, sono rimesse alla disciplina nazionale. A questo riguardo l'art. 29, comma 8, del T.U. 286/1998 prevede che la domanda debba essere esaminata entro novanta giorni e che in mancanza di decisione nel termine l'interessato possa richiedere direttamente il visto di ingresso alle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane.

L'art. 6 individua le condizioni richieste per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. Anche in questo caso gli Stati non sono obbligati ad adeguarsi a tali prescrizioni che risultano più restrittive rispetto a quanto previsto dalla normativa italiana. Ciò vale sia per la possibilità di respingere la domanda, rifiutare o revocare il permesso di soggiorno del familiare per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica (a questo proposito di veda anche il punto 14 del preambolo) e sanità pubblica, sia per la possibilità di richiedere la dimostrazione del possesso di un'assicurazione contro le malattie per se stesso e per i familiari e, infine, per la qualificazione di stabilità delle risorse del richiedente o, ancora, per la soddisfazione delle misure di integrazione e per l'eventuale condizionamento dell'ingresso alla maturazione di un periodo di soggiorno legale non superiore a due anni tre anni.

La durata del permesso di soggiorno per motivi familiari è ancorata a quella del soggiornante come dispone anche l'art. 30, comma 3, T.U. 286/1998. Quanto alle attività consentite dal permesso di soggiorno per motivi familiari la direttiva non contiene disposizioni vincolanti e rimette agli Stati il potere di limitare l'accesso al mercato del lavoro dei familiari prevedendo un termine massimo di dodici mesi durante il quale gli Stati membri valutano la situazione del proprio mercato del lavoro prima di autorizzare i familiari ad esercitare un'attività indipendente o autonoma. Una preclusione all'accesso al mercato del lavoro è possibile nei confronti degli ascendenti e dei figli maggiorenni non coniugati.

La normativa italiana dovrà essere modificata per adeguarsi all'art. 15 in base al quale dopo cinque anni di soggiorno il familiare ha diritto ad un permesso autonomo indipendente da quello del soggiornante mentre in base all'art. 30, comma 5, del T.U. 286/1998 un permesso autonomo è rilasciato in caso di morte del familiare, di separazione o di scioglimento del matrimonio.

Il legislatore dovrà inoltre modificare la normativa nazionale prevedendo che in caso di rigetto, ritiro o mancato rinnovo del permesso di soggiorno o di adozione della misura di allontanamento nei confronti del soggiornante o dei suoi familiari gli Stati membri prendono nella dovuta considerazione la natura e la solidità dei vincoli familiari della persona e la durata del suo soggiorno nello Stato membro nonché l'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine (art. 17 della direttiva). Tali fattori non sono infatti espressamente presi in considerazione dalla normativa interna nonostante ciò già derivi dall'art. 8 della Convenzione europea sui diritti umani come interpretato dalla Corte europea di Strasburgo.

Ulteriore modifica dovrà essere apportata in relazione al diritto al ricongiungimento familiare dei rifugiati riconosciuti dagli Stati membri previsto dagli artt. 9-12 della direttiva. La normativa interna dovrà essere modificata prevedendo che il vincolo familiare possa essere comprovato anche con altri elementi di prova oltre a quelli documentali e che in ogni caso la domanda non sia rifiutata solo per la mancanza di tali documenti. Inoltre

in caso di rifugiato minore non accompagnato è autorizzato l'ingresso degli ascendenti diretti di primo grado a prescindere dalle condizioni richieste dall'art. 4 o, in loro assenza, del tutore legale o di altro familiare.

Essendo questa direttiva contemplata nell'allegato B della legge comunitaria, il Governo risulta delegato ad emanare i necessari decreti legislativi, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge comunitaria. Si noti però che in base all'art. 20 della direttiva, risalente al 22 settembre 2003, ed entrata in vigore il 3 ottobre 2003, gli Stati devono adottare le relative disposizioni di attuazione entro il 3 ottobre 2005. L'attuazione successiva costituisce un'attuazione tardiva non potendo gli Stati membri procrastinare discrezionalmente il termine di recepimento e non potendo la delega al governo essere considerata un'attuazione sufficiente.