SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

4 marzo 2010 *

Nel procedimento C-578/08,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi degli artt. 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. Lõhmus, A. Ó Caoimh e A. Arabadjiev, giudici,

* Lingua processuale: l'olandese.

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 artt. 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'art. 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'art. 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'art. 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'art. 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'art. 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'art. 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'art. 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'art. 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'art. 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 artt. 3.16-3.22».

15 L'art. 3.22 del Vb 2000 prevede quanto segue:

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

a) dispone, stabilmente e autonomamente, di un reddito netto ai sensi dell'art. 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 artt. 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'art. 15 di tale legge».

16 L'art. 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'art. 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 artt. 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'art. 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'art. 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 1º 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'art. 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva sia stato trasposto correttamente mediante gli artt. 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 (art. 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 (art. 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 (art. 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'art. 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'art. 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'art. 21, parte iniziale e lett. c), della Wwb, conformemente all'art. 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'art. 9 della direttiva, applicabile ai rifugiati, nonché dall'art. 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'art. 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'art. 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'art. 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'espressione «ricorrere al sistema di assistenza sociale» di cui all'art. 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva debba essere interpretata 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'art. 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva può designare unicamente un 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'art. 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'art. 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'art. 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'art. 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 giustificherebbero che si prenda in considerazione una soglia di reddito corrispondente al 120% del salario minimo legale.

Risposta della Corte

41 Occorre ricordare che l'art. 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'art. 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'art. 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'art. 8 della CEDU e dalla Carta. Ne consegue che le disposizioni della direttiva, e, in particolare, il suo art. 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'art. 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 La prima frase dell'art. 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'art. 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'art. 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'art. 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'art. 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'espressione «ricorrere al sistema di assistenza sociale» di cui all'art. 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva dev'essere interpretata nel senso che non consente ad uno Stato membro di adottare una normativa sul ricongiungimento familiare che neghi quest'ultimo ad un soggiornante che abbia 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, potrà nondimeno 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»).

Sulla seconda questione

53 Con la seconda questione, il giudice del rinvio domanda se la direttiva, e in particolare l'art. 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'art. 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 art. 2, parte iniziale e lett. d). Quanto all'eccezione introdotta dall'art. 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'art. 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'art. 8 della CEDU.

Risposta della Corte

59 L'art. 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, «indipendentemente dal fatto che il legame familiare sia anteriore».

60 Solo l'art. 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 art. 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'art. 8 della CEDU e all'art. 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'art. 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'art. 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 art. 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'art. 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'espressione «ricorrere al sistema di assistenza sociale» di cui all'art. 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 interpretata nel senso che non consente ad uno Stato membro di adottare una normativa sul ricongiungimento familiare che neghi quest'ultimo ad un soggiornante che abbia 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, potrà nondimeno ricorrere all'assistenza speciale per provvedere a spese di sostentamento particolari e individualmente stabilite, a sgravi fiscali da imposte 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) **La direttiva 2003/86, e segnatamente il suo art. 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'art. 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