CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ELEANOR SHARPSTON presentate il 10 dicembre 2009[1]

1. La direttiva 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'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Direttiva 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»).

— 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'art. 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'art. 2, lett. c), il residente è definito come «soggiornante».

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

6. L'art. 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'art. 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'art. 17 e della gravità o del tipo di reato commesso o del pericolo rappresentato da questa persona.

8. L'art. 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'art. 7, n. 2, autorizza gli Stati membri ad esigere l'osservanza delle misure di integrazione, mentre l'art. 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'art. 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'art. 12, n. 1, gli Stati non possono chiedere prova del fatto che il rifugiato soddisfi i requisiti indicati all'art. 7, sebbene possano chiedere che il rifugiato soddisfi le condizioni di cui all'art. 7, n. 1, se la domanda di ricongiungimento familiare non è presentata entro tre mesi dalla concessione dello status di rifugiato.

12. L'art. 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"».

11. L'art. 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'art. 16, n. 1, lett. a), dispone:

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.

«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'art. 7, n. 1, lett. c), lo Stato membro tiene conto del contributo dei familiari al reddito familiare».

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'art. 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'art. 15, gli scopi rilevanti includono il ricongiungimento familiare e la formazione della famiglia. Ai sensi dell'art. 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'art. 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 artt. 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 artt. 3.16,-3.22, e nel caso di specie, dell'art. 3.22.

18. In base all'art. 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'art. 3.74, lett. a). Tuttavia, ai sensi dell'art. 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'art. 3.22, n. 3, prevede che un permesso di soggiorno debba essere rilasciato anche quando il soggiornante sia di età superiore

3 — Vale a dire, la "persona presso la quale lo straniero intende soggiornare" di cui all'art. 16, n. 1, lett. c), della Vw 2000. Ai sensi dell'art. 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.

ai 65 anni, o sia totalmente e permanentemente inabile al lavoro, venendo meno in tali circostanze il requisito del reddito[4]. In base all'art. 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'art. 3.74, che definisce il requisito di reddito di cui all'art. 3.22, n. 1, lett. a), i mezzi di sussistenza di cui all'art. 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'art. 3.74, lett. a), è quello di cui all'art. 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'art. 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'art. 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 1º luglio 1944 ed anch'egli di cittadinanza marocchina, nel 1972.

4 — V. anche l'art. 3.28, n. 4, secondo il quale una richiesta di permesso di soggiorno non può essere respinta sulla base dell'art. 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).

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 marzo 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'art. 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 artt. 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 dinnanzi al Raad van State.

29. Una delle questioni discusse nei citati procedimenti riguarda la definizione del

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).

criterio di reddito applicabile. La sig.ra Chakroun non contesta che l'art. 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'art. 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'art. 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 (art. 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'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

7 — L'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), autorizza tale persona ad essere accompagnata dalla propria famiglia esclusivamente se la famiglia si era già costituita nel primo Stato membro.

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».

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, il sig. 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 sembrino 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.

8 — V. paragrafo 19 supra.

Sulla seconda questione

35. Il giudice nazionale chiede, essenzialmente, se l'art. 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, 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'art. 9, n. 2, relativamente ai rifugiati).

37. Tuttavia, il governo olandese sostiene che l'art. 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].

9 — Potrebbe rilevarsi che la definizione di cui all'art. 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 (art. 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).

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'art. 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'art. 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'art. 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

11 — V., più di recente, sentenza 7 luglio 2009, causa C-558/07, S.P.C.M. e a. (Racc. pag. I-5783, 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».

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'art. 3.22, n. 1, del Vb 2000 fissa una soglia di reddito. La soglia più elevata di cui all'art. 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] addotte 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

12 — Art. 3, n. 5; v. paragrafo 5, supra.

13 — Indicate al paragrafo 19, supra.

14 — V. art. 2, lett. c), della direttiva 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).

possa contare su risorse stabili e regolari nello Stato ospite), ma è esplicitamente imposta dall'art. 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'art. 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'art. 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'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

15 — V. anche l'art. 6 della direttiva (paragrafo 7, supra) e l'art. 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'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali richieda un accertamento caso per caso.

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'art. 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'art. 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'art. 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'art. 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'art. 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.

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, pag. 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'art. 7, n. 1, lett. b), della direttiva 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'art. 1, n. 1, della direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/364/CEE, relativa al diritto di soggiorno (GU L 180, pag. 26).

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'art. 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

19 — Regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei 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).

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'art. 7, n. 1, lett. c), della direttiva.

71. Pertanto, sono dell'opinione che alla prima questione debba rispondersi 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:

1) Il combinato disposto 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, osta ad una legislazione nazionale che, nell'applicare il requisito del reddito di cui all'art. 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'art. 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva 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.