

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

9 luglio 2015 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2003/86/CE – Articolo 7, paragrafo 2 – Ricongiungimento familiare – Misure di integrazione – Normativa nazionale che impone ai familiari di un cittadino di un paese terzo che soggiorna legalmente nello Stato membro interessato l’obbligo di superare un esame di integrazione civica per poter entrare sul territorio di detto Stato membro – Costi di un tale esame – Compatibilità»

Nella causa C-153/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell’articolo 267 TFUE, proposta dal Raad van State (Paesi Bassi), con decisione del 1° aprile 2014, pervenuta in cancelleria il 3 aprile 2014, nel procedimento

Minister van Buitenlandse Zaken

contro

K,

A,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta (relatore), presidente di sezione, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J.L. da Cruz Vilaça e C. Lycourgos, giudici,

avvocato generale: J. Kokott,

cancelliere: M. Ferreira, amministratore principale,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 5 febbraio 2015,

considerate le osservazioni presentate:

- per K, da G. J. Dijkman, advocaat;
- per A, da W. P. R. Peeters, advocaat;
- per il governo dei Paesi Bassi, da M. Gijzen, M. Bulterman, B. Koopman e J. Langer, in qualità di agenti,
- per il governo tedesco, da T. Henze e B. Beutler, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, da G. Eberhard, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da M. Condou-Durande e G. Wils, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 19 marzo 2015,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione dell’articolo 7, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU L 251, pag. 12).
- 2 Tale domanda è stata proposta nell’ambito di due controversie tra il Minister van Buitenlandse Zaken (Ministro degli Affari esteri) e, rispettivamente, K e A, in merito alla loro domanda di permesso di soggiorno temporaneo nei Paesi Bassi ai fini del ricongiungimento familiare con i loro coniugi residenti in tale Stato membro.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

- 3 L'articolo 1 della direttiva 2003/86 prevede quanto segue:
- «Lo scopo della presente direttiva è quello di fissare 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 successivo articolo 4, paragrafo 1, così 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;
- (...)».
- 5 Il capo IV della direttiva 2003/86, rubricato «Condizioni richieste per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare», contiene gli articoli da 6 a 8. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva:
- «Gli Stati membri possono respingere una domanda di ingresso e soggiorno dei familiari per ragioni di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di sanità pubblica».
- 6 L'articolo 7 della direttiva 2003/86 è del seguente tenore:
- «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 tenere conto della soglia minima delle retribuzioni e delle pensioni nazionali nonché del numero dei 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».

- 7 L'articolo 17 della direttiva di cui trattasi così 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».

Il diritto olandese

- 8 Dalla decisione di rinvio emerge che gli articoli 4, paragrafo 1, e 7, paragrafo 2, della direttiva 2003/86 sono stati recepiti dagli articoli 14 e 16, paragrafo 1, frase introduttiva, e lettera h), della legge del 2000 sugli stranieri (Vreemdelingenwet 2000, in prosieguo: la «Vw 2000»), nonché dagli articoli 3.71a, 3.98a e 3.98b del decreto del 2000 sugli stranieri (Vreemdelingenbesluit 2000, in prosieguo: il «Vb 2000»).
- 9 La politica adottata dal Segretario di Stato in esecuzione di tali disposizioni è attuata dal paragrafo B1/4.7.1.2. della circolare del 2000 sugli stranieri (Vreemdelingencirculaire 2000), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: la «Vc 2000»).

- 10 Occorre prendere altresì in considerazione la legge relativa all'integrazione civica (Wet inburgering, in prosieguo: la «Wi»), nonché il regolamento del 2000 sugli stranieri (Voorschrift Vreemdelingen 2000, in prosieguo: il «regolamento del 2000») e la circolare n. 2011/7 del Servizio dell'immigrazione e naturalizzazione (in prosieguo: la «circolare»).

La Vw 2000

- 11 L'articolo 1, lettera h), della Vw 2000 è così formulato:

«Ai sensi della presente legge e delle disposizioni adottate in base alla stessa, si intende per:

(...)

- h) permesso di soggiorno temporaneo un visto per un soggiorno di oltre tre mesi chiesto personalmente da uno straniero presso una delle rappresentanze diplomatiche o consolari [del Regno] dei Paesi Bassi nel paese di provenienza o di residenza permanente o, in mancanza, nel paese più vicino in cui ha sede una rappresentanza [...] e rilasciato da detta rappresentanza in forza di previa autorizzazione del Ministro degli Affari esteri (...).

- 12 Ai sensi dell'articolo 8 della Vw 2000:

«Uno straniero soggiorna legalmente nei Paesi Bassi:

- a) se dispone di un permesso di soggiorno a tempo determinato come previsto dall'articolo 14;
- b) se dispone di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato come previsto dall'articolo 20;
- c) se dispone di un permesso di soggiorno a tempo determinato come previsto dall'articolo 28;
- d) se dispone di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato come previsto dall'articolo 33.

(...).

- 13 Conformemente all'articolo 14, paragrafo 1, lettera a) della Vw 2000, il Ministro è competente per approvare, respingere o non prendere in considerazione la domanda diretta ad ottenere un permesso di soggiorno a tempo determinato.

- 14 In forza dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera h), della Vw 2000, una domanda di permesso di soggiorno a tempo determinato, ai sensi dell'articolo 14 di tale legge, può essere respinta qualora il cittadino di un paese terzo, che non rientra in una delle categorie di cui all'articolo 17, paragrafo 1, della medesima legge, risulti soggetto, dopo aver ottenuto un permesso di soggiorno regolare nei Paesi Bassi, all'obbligo di integrazione civica ai sensi degli articoli 3 e 5 della Wi e non disponga di una conoscenza a livello di base della lingua e della società olandesi.

- 15 L'articolo 17, paragrafo 1, della Vw 2000 indica alcune categorie di cittadini di paesi terzi le cui domande di permesso di soggiorno a tempo determinato, ai sensi dell'articolo 14 della medesima legge, non sono respinte a causa della mancanza di un permesso di soggiorno temporaneo.

La Wi

- 16 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a) della Wi:

«È soggetto all'obbligo di integrazione civica lo straniero avente soggiorno regolare, ai sensi dell'articolo 8, lettere da a) a e), oppure 1), della Vw 2000 il quale:

- a. risieda nei Paesi Bassi con una finalità diversa dal soggiorno temporaneo (...).

- 17 L'articolo 5 della Wi elenca una serie di categorie di cittadini di paesi terzi non soggetti all'obbligo di integrazione civica.

Il Vb 2000

- 18 L'articolo 3.71, paragrafo 1, del Vb 2000 è così formulato:

«La domanda di rilascio di un permesso di soggiorno a tempo determinato, di cui all'articolo 14 della [Vw 2000], è respinta se lo straniero non dispone di un valido permesso di soggiorno temporaneo (...).

19 Ai sensi dell'articolo 3.71a del Vb 2000:

«1. Uno straniero possiede una conoscenza di base della lingua olandese e della società olandese, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera h), della [Vw 2000] se, entro l'anno immediatamente precedente alla domanda di permesso di soggiorno temporaneo, ha superato l'esame base di integrazione civica, di cui all'articolo 3.98a.

2. La domanda di rilascio di un permesso di soggiorno a tempo determinato di cui all'articolo 14 della [Vw 2000], non è respinta sulla base dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera h), di [detta legge], se lo straniero:

(...)

c. ha dimostrato in maniera soddisfacente al Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (in prosieguo: il «Ministro per l'Alloggio, l'Urbanistica e l'Integrazione») di non essere in grado, in modo duraturo, a causa di un handicap fisico o psichico, di superare l'esame di base di integrazione civica di cui all'articolo 3.98a;

d. non ha superato l'esame di base di integrazione civica di cui all'articolo 3.98a e il rigetto di tale domanda avrebbe comportato, secondo il Ministro per l'Alloggio, l'Urbanistica e l'Integrazione, una grave ingiustizia.

(...)).».

20 L'articolo 3.98a del Vb 2000 è formulato nel modo seguente:

«1. Il nostro Ministro per l'Alloggio, l'Urbanistica e l'Integrazione fissa l'esame di base di integrazione civica volto a valutare la conoscenza della lingua e della società olandese, di cui all'articolo 16, paragrafo 1, lettera h) della [Vw 2000], mediante un sistema automatizzato.

2. L'esame di base di integrazione civica include un esame sulle capacità dello straniero di comprensione scritta e orale nonché di espressione orale in neerlandese.

3. Il nostro Ministro per l'Alloggio, l'Urbanistica e l'Integrazione stabilisce un programma d'esame delle capacità di comprensione scritta e orale e di espressione orale. Tale programma d'esame mira a garantire che lo straniero che ha superato l'esame disponga delle seguenti capacità relative alla lingua neerlandese al livello A1 del quadro europeo di riferimento per le lingue straniere moderne:

a. comprensione scritta;

b. comprensione orale;

c. espressione orale.

4. La normalizzazione delle capacità in materia di comprensione scritta e orale e di espressione orale dell'esame di base d'integrazione civica è allineata ad uno dei livelli del quadro europeo per le lingue straniere moderne.

5. L'esame di base di integrazione civica include altresì un esame sulla conoscenza della società olandese.

6. Il nostro Ministro per l'Alloggio, l'Urbanistica e l'Integrazione stabilisce un programma d'esame per la conoscenza richiesta della società olandese. Tale programma d'esame garantisce che lo straniero che ha superato l'esame di base d'integrazione civica disponga di una conoscenza pratica elementare dei seguenti elementi:

a. i[!] [Regno dei] Paesi Bassi, comprese topografia, storia e organizzazione politica;

b. alloggio, istruzione, lavoro, sanità e integrazione civica nei Paesi Bassi;

c. i propri diritti e i propri obblighi dopo l'ingresso nei Paesi Bassi;

d. i diritti e gli obblighi dei terzi nei Paesi Bassi;

e. le regole di convivenza vigenti nei Paesi Bassi.

7. L'esame di base di integrazione civica si svolge in neerlandese e non supera il livello indicato al paragrafo 3.

8. I programmi d'esame di cui ai paragrafi 3 e 6 sono messi a disposizione ai sensi delle norme da stabilire dal nostro Ministro per l'Alloggio, l'Urbanistica e l'Integrazione, versando l'importo che sarà fissato da quest'ultimo».

21 L'articolo 3.98b del Vb 2000 è formulato nel modo seguente:

«1. Non è ammesso all'esame di base di integrazione lo straniero che:

a. non ha pagato le spese ad esso relative conformemente alle norme stabilite dal nostro Ministro per l'Alloggio, l'Urbanistica e l'Integrazione, (...)

(...)

2. Le spese di cui al paragrafo 1, lettera a), ammontano a EUR 350 (...).».

Il regolamento del 2000

22 L'articolo 3.11 del regolamento del 2000 prevede quanto segue:

«1. I programmi d'esame di cui all'articolo 3.98a, paragrafi 3 e 6 [del Vb 2000] che sono riprodotti nel pacchetto di autoapprendimento Naar Nederland sono disponibili presso tutte le librerie convenzionate nonché tramite le librerie online.

2. Il prezzo raccomandato del pacchetto di autoapprendimento ammonta a EUR 110».

La Vc 2000

23 Conformemente al paragrafo B1/4.7.1.2 della Vc 2000, la domanda di permesso di soggiorno a tempo determinato non è respinta, in applicazione dell'articolo 3.71a, paragrafo 2, lettera d), del Vb 2000, se il cittadino di un paese terzo non ha superato l'esame di base di integrazione civica, ma il rigetto della sua domanda determinerebbe una situazione di grave ingiustizia. Ciò avviene se, in seguito ad una combinazione di circostanze individuali del tutto particolari, il cittadino di un paese terzo non è in grado, in maniera duratura, di superare l'esame di base di integrazione civica. Ai sensi della Vc 2000, la mera circostanza di aver sostenuto l'esame una o più volte non giustifica il richiamo alla clausola di equità prevista dall'articolo 3.71a, paragrafo 2, lettera d), del Vb 2000.

La circolare

24 Secondo il giudice del rinvio, la circolare indica che sono soggetti all'obbligo di integrazione civica i cittadini di paesi terzi che prima di fare ingresso nei Paesi Bassi devono essere in possesso di un permesso di soggiorno temporaneo, che arrivano nei Paesi Bassi per finalità di soggiorno non temporaneo ai sensi della Wi e che non sono esonerati dall'obbligo di integrazione civica in forza degli articoli 3 e 5 della Wi.

25 L'esame di base di integrazione civica di cui all'articolo 3.98a del Vb del 2000 consiste in un test di lingua neerlandese parlata, in un test di conoscenza della società olandese e in un test di comprensione della lettura. Tale esame viene sostenuto presso un'ambasciata o presso un consolato generale nel paese di provenienza o di residenza permanente del familiare del soggiornante e si effettua via telefono, collegato direttamente a un computer dotato di funzioni vocali.

26 Il test di lingua neerlandese parlata si suddivide come segue, vale a dire, ripetere frasi, rispondere a brevi domande, formulare proposizioni avversative e riformulare due volte un breve racconto. Il livello di lingua richiesto è il livello A1 del quadro europeo di riferimento per le lingue. La parte d'esame dedicata alla conoscenza della società olandese consiste in domande vertenti sul film *Nei Paesi Bassi*, che il familiare deve aver visionato da casa. Le possibili domande vertono, in particolare, sulla questione se gli uomini e le donne hanno gli stessi diritti, dove ha sede il governo olandese, se nel Regno dei Paesi Bassi esiste una separazione tra Chiesa e Stato, quale paese ha occupato il Regno dei Paesi Bassi durante la seconda guerra mondiale, se un'assicurazione sanitaria è obbligatoria e fino a che età si applica l'obbligo scolastico. Tutte le domande e le risposte possono essere studiate a domicilio con l'ausilio di un pacchetto di autoapprendimento. Tale pacchetto è disponibile in 18 lingue e comprende, tra l'altro, dvd, un album di fotografie, un libro di esercizi, cd audio, un manuale di autoapprendimento e test di prova. Dal marzo 2011 tale pacchetto contiene anche un modulo di alfabetizzazione in preparazione del test di comprensione della lettura. Tale test verifica se il familiare riesce a leggere la lingua neerlandese al livello A1 del quadro europeo di riferimento per le lingue.

27 Per quanto riguarda la clausola di equità contemplata dall'articolo 3.71a, paragrafo 2, lettera d), del Vb 2000, secondo il giudice del rinvio, la circolare prevede che si debba applicare tale clausola di equità qualora, in presenza di una combinazione di circostanze individuali del tutto particolari, il cittadino di paese terzo non sia durevolmente in grado di superare l'esame di base di integrazione civica. Il cittadino di paese terzo deve dimostrare a tal fine di aver compiuto tutti gli sforzi che si potevano ragionevolmente pretendere da parte sua.

In particolare, tale dimostrazione può essere data dal fatto di presentarsi una o più volte all'esame di integrazione civica superando, ad esempio, i test di lingua neerlandese parlata e di conoscenza della società neerlandese, ma non il test di lettura e relativa comprensione. La circolare precisa che la mera circostanza che il candidato non disponga di sufficienti risorse finanziarie o strumenti tecnici per prepararsi e sostenere l'esame, o che sia confrontato a problematiche relative al viaggio e ad altre difficoltà di tal genere, non è di per sé sufficiente per invocare con successo tale clausola di equità. Peraltro, neppure la mera circostanza che il materiale didattico non sia disponibile in una delle lingue che il candidato padroneggia, che quest'ultimo non abbia a disposizione un sostegno adeguato per preparare l'esame o che egli sia analfabeta non è sufficiente per poter giustificare tale citata clausola di equità.

Controversie di cui ai procedimenti principali e questioni pregiudiziali

La causa K

- 28 K è una cittadina dell'Azerbaijan, la quale, il 22 febbraio 2011, ha presentato all'ambasciata del Regno dei Paesi Bassi ad Ankara (Turchia), una domanda di permesso di soggiorno temporaneo per ricongiungimento familiare al fine di soggiornare nei Paesi Bassi con il coniuge residente in tale Stato membro. A tal fine, ha presentato un certificato medico sostenendo che, a motivo di problemi di salute comprovati da detto certificato, non sarebbe in grado di presentarsi all'esame di integrazione civica al di fuori del territorio dei Paesi Bassi.
- 29 Con decisione del 30 maggio 2011, il Minister van Buitenlandse Zaken ha respinto la domanda di K di permesso di soggiorno temporaneo.
- 30 Con decisione del 28 febbraio 2012, il Minister van Buitenlandse Zaken ha dichiarato infondato il reclamo proposto da K avverso la decisione del 30 maggio 2011, sostenendo che i problemi di salute di K non davano luogo all'esonero dall'obbligo di superare l'esame di integrazione civica. Secondo il Minister van Buitenlandse Zaken, imporre a K il superamento dell'esame di integrazione civica prima dell'ottenimento del permesso di ingresso e soggiorno di quest'ultima non è, peraltro, contrario alla direttiva 2003/86.
- 31 Con decisione del 23 novembre 2012, il Rechtbank's-Gravenhage (tribunale dell'Aia) ha dichiarato fondato il ricorso presentato da K avverso la decisione del Minister van Buitenlandse Zaken del 28 febbraio 2012 e, di conseguenza, ha annullato tale decisione e ha stabilito che quest'ultimo dovesse rilasciare a K un permesso di soggiorno temporaneo.
- 32 Il Minister van Buitenlandse Zaken ha proposto appello avverso la decisione del Rechtbank's-Gravenhage del 23 novembre 2012 davanti al giudice del rinvio.

La causa A

- 33 A è una cittadina nigeriana la quale, il 18 giugno 2008, ha presentato presso la rappresentanza diplomatica del Regno dei Paesi Bassi a Abuja (Nigeria), una domanda di rilascio di permesso di soggiorno temporaneo per ricongiungimento familiare al fine di soggiornare nei Paesi Bassi con il coniuge residente in tale Stato membro. A tal fine, ha presentato documentazione medica da cui risulta che soffre di disturbi psichici per i quali ricorre all'uso di farmaci.
- 34 Con decisione del 18 agosto 2009, il Minister van Buitenlandse Zaken ha respinto la domanda di rilascio di permesso di soggiorno temporaneo di A.
- 35 Con decisione del 30 luglio 2012, il Minister van Buitenlandse Zaken ha dichiarato infondato il reclamo proposto da A avverso la suddetta decisione del 18 agosto 2009, sostenendo che i disturbi psichici di quest'ultima non davano luogo all'esenzione dall'esigenza di integrazione civica e che essa non poteva nemmeno beneficiare della clausola di equità prevista dall'articolo 3.71a, paragrafo 2, lettera d), del Vb 2000, poiché non aveva fornito la prova di avere compiuto sforzi ragionevoli per superare l'esame di integrazione civica. A parere del Minister van Buitenlandse Zaken, l'argomento secondo cui A non sarebbe in grado di viaggiare fino all'ambasciata del Regno dei Paesi Bassi a causa dei suoi disturbi mentali non è ricevibile dal momento che tale circostanza non è affatto corroborata da prove. Inoltre, il Minister van Buitenlandse Zaken ritiene che l'esigenza di integrazione civica non sia contraria alla direttiva 2003/86.
- 36 Dalla decisione di rinvio emerge che i tre figli di A hanno anch'essi presentato una domanda di permesso di soggiorno temporaneo per soggiornare nei Paesi Bassi con il proprio padre e, a differenza di ciò che è stato deciso per quanto riguarda A, con la stessa decisione del 30 luglio 2012, il Minister van Buitenlandse Zaken ha dichiarato fondato il reclamo presentato dai figli avverso il rigetto della loro domanda di rilascio di permesso di soggiorno temporaneo.
- 37 Con decisione del 12 dicembre 2012, il Rechtbank's-Gravenhage ha dichiarato fondato il ricorso di A avverso la decisione del Minister van Buitenlandse Zaken del 30 luglio 2012 e, di conseguenza, ha annullato tale decisione e ha disposto che quest'ultimo dovesse rilasciare ad A un permesso di soggiorno temporaneo.

- 38 Il Minister van Buitenlandse Zaken ha proposto appello dinanzi al giudice del rinvio avverso la decisione del Rechtbank's-Gravenhage del 12 dicembre 2012.

Considerazioni relative alle due cause

- 39 È pacifico che tanto i soggiornanti quanto K e A sono cittadini di paesi terzi e che i soggiornanti sono coniugi di K e A e si trovano in situazione di soggiorno regolare ai sensi dell'articolo 8, lettera a) o b), della Vw 2000. Non è controverso neanche che K e A non rientrano in una delle categorie previste dalla legge olandese, per le quali le domande di permesso di soggiorno a tempo determinato, ex articolo 14 della legge Vw 2000, non sono rigettate a motivo della mancanza di permesso di soggiorno temporaneo; neppure è in discussione che esse sono sottoposte all'obbligo di integrazione civica, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera h), della Vw 2000.
- 40 In entrambi i casi di cui ai procedimenti principali, il Rechtbank's-Gravenhage ha giudicato contrario all'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2003/86 esigere da un cittadino di un paese terzo che presenta una domanda di permesso di soggiorno provvisorio al di fuori dell'Unione europea, nell'ambito di un ricongiungimento familiare, che egli soddisfi l'esigenza di integrazione civica prima di essere ammesso nei Paesi Bassi. Il Rechtbank's-Gravenhage ha ritenuto decisivo, a tale proposito, il fatto che, nelle sue osservazioni scritte presentate nell'ambito della causa che ha portato all'ordinanza Mohammad Imran (C-155/11 PPU, EU:C:2011:387) e che sono state versate nel fascicolo da K dinanzi al Rechtbank's-Gravenhage, la Commissione europea ha affermato che l'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2003/86 non consente ad uno Stato membro di negare l'ingresso e il soggiorno al coniuge di un cittadino di paese terzo che soggiorna in modo regolare in tale Stato membro per la sola ragione che tale coniuge non ha superato, al di fuori dell'Unione europea, l'esame di integrazione civica previsto dalla legislazione di detto Stato membro.
- 41 Orbene, nell'ambito degli appelli proposti avverso le decisioni del Rechtbank's-Gravenhage, il Minister van Buitenlandse Zaken sostiene che dal libro verde sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini di paesi terzi che vivono nell'Unione europea (direttiva 2003/86) [COM (2011) 735 definitivo] (in prosieguo: il «libro verde»), successivo rispetto alle osservazioni scritte della Commissione richiamate al punto precedente, emerge che la Commissione non considera incondizionatamente contrario all'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2003/86 l'obbligo, per i coniugi dei soggiornanti, di superare un esame di integrazione civica prima del rilascio del permesso di ingresso e di soggiorno sul territorio dello Stato membro in questione.
- 42 A tale proposito, il giudice del rinvio rileva che, effettivamente, al punto II, 2.1 del libro verde, intitolato «Misure di integrazione», la Commissione indica che l'ammissibilità di misure di integrazione dipende dalla questione se esse servano o meno a facilitare l'integrazione e se esse rispettino o meno i principi di proporzionalità e di sussidiarietà.
- 43 Poiché né la direttiva 2003/86 né il criterio di proporzionalità come definito dal libro verde indicano qual è il margine di manovra di cui dispongono gli Stati membri per imporre misure d'integrazione, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, di detta direttiva, e tenuto conto del fatto che la Corte non si è mai pronunciata sulla nozione di «misure di integrazione», ai sensi di tale disposizione, per cui la portata di tale nozione non è mai stata chiarita, il Raad van State (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) a) Se l'espressione «misure di integrazione», che figura all'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2003/86, debba essere interpretata nel senso che le autorità competenti di uno Stato membro possono esigere da un familiare di un soggiornante che egli dimostri di disporre di una conoscenza della lingua ufficiale di tale Stato membro ad un livello corrispondente al livello A1 del quadro europeo di riferimento per le lingue, nonché di una conoscenza di base della società di tale Stato membro, prima di autorizzare l'ingresso e il soggiorno di tale familiare.
- b) Se, per rispondere a tale quesito, rilevi il fatto che, tenendo anche conto del criterio di proporzionalità come definito nel libro verde, la legislazione nazionale che contempla l'esigenza di cui al primo quesito, lettera a), preveda che, tranne nel caso in cui il familiare abbia dimostrato che, a causa di un handicap mentale o fisico, egli non è durevolmente in grado di presentarsi all'esame di integrazione civica, soltanto in caso di una combinazione di circostanze individuali molto particolari, che consentono di supporre che il familiare non sia durevolmente in grado di soddisfare le misure di integrazione, la domanda di permesso di ingresso e soggiorno non sarà respinta.
- 2) Se, tenuto conto del criterio di proporzionalità, come definito nel libro verde, l'obiettivo della direttiva 2003/86 e, in particolare, il suo articolo 7, paragrafo 2, ostano a che le spese relative all'esame che mira a valutare se il familiare soddisfi le misure di integrazione summenzionate, siano di un importo pari a EUR 350 dovuto per ogni esame sostenuto, e che il costo, dovuto una sola volta, del pacchetto di preparazione all'esame ammonti a EUR 110».

Sulle questioni pregiudiziali

- 44 Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86 debba essere interpretato nel senso che gli Stati membri possono esigere dai cittadini di paesi terzi che essi superino un esame di integrazione civica, come quello di cui al procedimento principale, che comprende la valutazione di una conoscenza elementare sia della lingua che della società dello Stato membro interessato e che implica il pagamento di spese plurime, prima di autorizzare l'ingresso e il soggiorno di tali cittadini sul proprio territorio ai fini del ricongiungimento familiare.
- 45 In forza dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2003/86, gli Stati membri autorizzano l'ingresso e il soggiorno del coniuge del soggiornante ai fini del ricongiungimento familiare, purché siano rispettate le condizioni previste dal capo IV di tale direttiva, rubricato «Condizioni richieste per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare».
- 46 La Corte ha già dichiarato che tale disposizione impone agli Stati membri obblighi positivi precisi, cui corrispondono diritti soggettivi chiaramente definiti, in quanto essa impone loro, nelle ipotesi contemplate dalla suddetta direttiva, di autorizzare il ricongiungimento familiare di taluni familiari del soggiornante senza potersi avvalere di discrezionalità in proposito (sentenza Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, punto 41).
- 47 Tra le condizioni previste dal capo IV della direttiva 2003/86, l'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, di quest'ultima prevede che gli Stati membri possono esigere dai cittadini di paesi terzi che essi si conformino alle misure di integrazione, nel rispetto del diritto nazionale.
- 48 Peraltro, l'articolo 7, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2003/86 prevede che, per quanto concerne i rifugiati e/o i familiari di rifugiati, le misure di integrazione previste dall'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, di tale direttiva, possono applicarsi soltanto dopo che le persone interessate abbiano beneficiato del ricongiungimento familiare.
- 49 Pertanto, nell'ambito di ricongiungimenti familiari diversi da quelli relativi ai rifugiati e ai loro familiari, l'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86 non osta a che gli Stati membri subordinino il rilascio di un permesso di ingresso sul proprio territorio ai familiari del soggiornante al rispetto da parte di questi ultimi di determinate misure preliminari di integrazione.
- 50 Tuttavia, poiché l'autorizzazione al ricongiungimento familiare è la regola generale, l'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86 deve essere interpretato restrittivamente. Peraltro, il margine di manovra riconosciuto agli Stati membri non deve essere impiegato dagli stessi in un modo che pregiudicherebbe l'obiettivo di tale direttiva, che è di favorire il ricongiungimento familiare, nonché l'effetto utile di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, punto 43).
- 51 A tale proposito, in base al principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, i mezzi predisposti dalla normativa nazionale che attua l'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86 devono essere idonei a realizzare gli obiettivi perseguiti da tale normativa e non devono eccedere quanto è necessario per conseguirli (v., per analogia, sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-508/10, EU:C:2012:243, punto 75).
- 52 Pertanto, nella misura in cui l'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86, riguarda soltanto misure «di integrazione», occorre constatare che le misure che gli Stati membri possono esigere sulla base di tale disposizione possono essere considerate legittime soltanto se consentono di facilitare l'integrazione dei familiari del soggiornante.
- 53 In tale contesto, non si può negare che l'acquisizione di una conoscenza tanto della lingua quanto della società dello Stato membro ospitante faciliti notevolmente la comunicazione tra i cittadini di paesi terzi e i cittadini nazionali e, inoltre, favorisca l'interazione e lo sviluppo di rapporti sociali tra gli stessi. Neppure si può negare che l'acquisizione della conoscenza della lingua dello Stato membro ospitante renda meno difficile l'accesso da parte dei cittadini di paesi terzi al mercato del lavoro e alla formazione professionale [v., per quanto concerne l'interpretazione della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU 2004, L 16, pag. 44), sentenza P e S, (C-579/13, EU:C:2015:369, punto 47)].
- 54 In tale prospettiva, l'obbligo di superare un esame di integrazione civica di livello elementare consente di assicurare l'acquisizione da parte dei cittadini di paesi terzi interessati di conoscenze che risultano incontestabilmente utili per instaurare legami con lo Stato membro ospitante.
- 55 Inoltre, tenuto conto del livello elementare delle conoscenze richieste per superare l'esame di integrazione civica di cui ai procedimenti principali, si deve ritenere che, in linea di principio, l'obbligo di superare un tale esame non arreca, di per sé, pregiudizio all'obiettivo del ricongiungimento familiare perseguito dalla direttiva 2003/86.
- 56 Tuttavia, il criterio di proporzionalità richiede, in ogni caso, che le condizioni di applicazione di un tale obbligo non eccedano quanto è necessario per raggiungere detto obiettivo. Ciò si verificherebbe, in particolare, se

l'applicazione di detto obbligo impedisse automaticamente il ricongiungimento familiare dei familiari del soggiornante laddove, pur non avendo superato l'esame di integrazione, questi ultimi abbiano fornito la prova della loro volontà di superare tale esame e degli sforzi compiuti a tale scopo.

- 57 Infatti, le misure di integrazione previste dall'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86 devono avere come finalità non quella di selezionare le persone che potranno esercitare il loro diritto al ricongiungimento familiare, ma facilitare l'integrazione di queste ultime negli Stati membri.
- 58 Inoltre, circostanze individuali particolari, come l'età, il livello di educazione, la situazione finanziaria o le condizioni di salute dei familiari interessati del soggiornante, devono essere prese in considerazione in vista di esonerare questi ultimi dall'obbligo di superare un esame come quello di cui al procedimento principale, quando, a motivo di dette circostanze, risulta che questi ultimi non sono in grado di sostenere tale esame o di superarlo.
- 59 In caso contrario, in tali circostanze, un tale obbligo potrebbe costituire un ostacolo difficilmente sormontabile per rendere effettivo il diritto al ricongiungimento familiare riconosciuto dalla direttiva 2003/86.
- 60 Tale interpretazione è avvalorata dall'articolo 17 della direttiva 2003/86, che impone un'individualizzazione dell'esame delle domande di ricongiungimento.
- 61 Orbene, nel caso di specie, emerge dalla decisione di rinvio che, fatta salva la circostanza in cui il familiare interessato dimostri che, a causa di un handicap mentale o fisico, non sia durevolmente in grado di sostenere l'esame di integrazione civica di cui al procedimento principale, la domanda di permesso di ingresso e di soggiorno non sarà respinta soltanto in caso di applicazione della clausola di equità prevista dall'articolo 3.71a, paragrafo 2, lettera d), del Vb 2000.
- 62 Emerge altresì dalla decisione di rinvio che è solo se, a seguito di una combinazione di circostanze individuali molto particolari, il familiare interessato non è in grado durevolmente di superare tale esame che si deve applicare detta clausola di equità.
- 63 Risulta pertanto che la clausola di equità prevista dall'articolo 3.71a, paragrafo 2, lettera d) del Vb 2000 non consente di esonerare i familiari interessati del soggiornante, tenuto conto delle circostanze particolari proprie della loro situazione, dall'obbligo di superare l'esame di integrazione civica in tutti i casi in cui il mantenimento di tale obbligo renderebbe impossibile o eccessivamente difficoltoso il ricongiungimento familiare.
- 64 Infine, per quanto riguarda in particolare le spese relative all'esame di integrazione civica di cui al procedimento principale, occorre precisare che, se è vero che gli Stati membri possono esigere dai cittadini di paesi terzi di pagare le spese relative alle misure di integrazione adottate in forza dell'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2003/86 nonché di stabilire l'importo di tali spese, tuttavia, conformemente al principio di proporzionalità, il livello al quale tali spese sono fissate non deve avere né per oggetto né per effetto di rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare, a pena di pregiudicare l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2003/86 e di privarla del suo effetto utile.
- 65 Ciò avverrebbe in particolare se l'ammontare delle spese esigibili per sostenere l'esame di integrazione civica di cui al procedimento principale fosse eccessivo tenuto conto della sua incidenza finanziaria considerevole sui cittadini di paesi terzi interessati (v., per analogia, sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-508/10, EU:C:2012:243, punto 74).
- 66 A tale proposito, occorre rilevare che, come emerge dalla decisione di rinvio, in forza della legislazione nazionale di cui al procedimento principale, sia le spese d'iscrizione per sostenere l'esame di integrazione civica di cui al procedimento principale sia le spese riguardanti la preparazione di quest'ultimo sono a carico dei familiari interessati del soggiornante.
- 67 Occorre altresì precisare che il costo del pacchetto di preparazione all'esame, che è dovuto una sola volta, è di EUR 110, mentre l'importo delle spese d'iscrizione, che i familiari interessati del soggiornante devono affrontare ogni qualvolta sostengano detto esame, è di EUR 350.
- 68 Dalla decisione di rinvio emerge altresì che il familiare interessato del soggiornante che non abbia pagato le spese di iscrizione non è ammesso all'esame di integrazione civica di cui ai procedimenti principali.
- 69 In tale contesto, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 53 delle sue conclusioni, è giocoforza constatare che l'importo delle spese relative all'esame di integrazione civica di cui al procedimento principale è tale da rendere impossibile o eccessivamente difficile, in circostanze come quelle di cui ai procedimenti principali, il ricongiungimento familiare.
- 70 Ciò vale, a fortiori, se si considera che le spese di iscrizione devono essere versate ogni volta che si sostenga nuovamente tale esame e da ciascuno dei familiari del soggiornante che desidera raggiungere quest'ultimo nello

Stato membro ospitante e che, a tali spese, si aggiungono quelle che i familiari interessati del soggiornante devono sostenere per raggiungere la sede della rappresentanza olandese più vicina al fine di sostenere detto esame.

- 71 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86 deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri possono esigere dai cittadini di paesi terzi che essi superino un esame di integrazione civica, come quello di cui ai procedimenti principali, che comprende la valutazione della conoscenza elementare sia della lingua che della società dello Stato membro interessato e che comporta il pagamento di diverse spese, prima di autorizzare l'ingresso e il soggiorno dei suddetti cittadini sul proprio territorio ai fini del ricongiungimento familiare, se le condizioni di applicazione di un tale obbligo non rendono impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. In circostanze come quelle dei procedimenti principali, tali condizioni, nei limiti in cui non consentono di prendere in considerazione le circostanze particolari che impediscono oggettivamente agli interessati di poter superare tale esame e fissano l'importo delle spese relative a tale esame ad un livello troppo elevato, rendono impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare.

Sulle spese

- 72 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

L'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri possono esigere dai cittadini di paesi terzi che essi superino un esame di integrazione civica, come quello di cui ai procedimenti principali, che comprende la valutazione della conoscenza elementare sia della lingua che della società dello Stato membro interessato e che comporta il pagamento di diverse spese, prima di autorizzare l'ingresso e il soggiorno dei suddetti cittadini sul proprio territorio ai fini del ricongiungimento familiare, se le condizioni di applicazione di un tale obbligo non rendono impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. In circostanze come quelle dei procedimenti principali, tali condizioni, nei limiti in cui non consentono di prendere in considerazione le circostanze particolari che impediscono oggettivamente agli interessati di poter superare tale esame e fissano l'importo delle spese relative a tale esame ad un livello troppo elevato, rendono impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare.

Firme