

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

26 aprile 2012 (*)

«Inadempimento di uno Stato – Direttiva 2003/109/CE – Status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo – Domanda intesa al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo – Domanda di permesso di soggiorno in un secondo Stato membro presentata da un cittadino di paese terzo che ha già acquisito lo status di soggiornante di lungo periodo in un primo Stato membro o da un suo familiare – Importo dei contributi richiesti dalle autorità competenti – Natura sproporzionata – Ostacolo all’esercizio del diritto di soggiorno»

Nella causa C-508/10,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell’articolo 258 TFUE, proposto il 25 ottobre 2010,

Commissione europea, rappresentata da M. Condou-Durande e da R. Troosters, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato da C. Wissels e J. Langer, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da:

Repubblica ellenica, rappresentata da T. Papadopoulou, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniante,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. J. N. Cunha Rodrigues, presidente di sezione, dai sigg. U. Lõhmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh (relatore) e C. G. Fernlund, giudici,

avvocato generale: sig. Y. Bot

cancelliere: sig. A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 19 gennaio 2012,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il presente ricorso la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che, richiedendo il versamento di contributi elevati e non equi ai cittadini di paesi terzi e ai loro familiari che presentano domanda intesa al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo, il Regno dei Paesi Bassi non ha rispettato gli obblighi stabiliti dalla 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) e, pertanto, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 258 TFUE.

Contesto normativo

La normativa dell'Unione

La direttiva 2003/109

2 I considerando secondo, terzo, sesto, nono, decimo e diciottesimo della direttiva 2003/109, adottata sulla base dell'articolo 63, punti 3 e 4, CE, sono così formulati:

«(2) Nella riunione straordinaria di Tampere del 15 e del 16 ottobre 1999, il Consiglio europeo ha affermato che occorre ravvicinare lo status giuridico dei cittadini di paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri e che, alle persone che soggiornano regolarmente in un determinato Stato membro per un periodo da definirsi e sono in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata, lo Stato membro dovrebbe garantire una serie di diritti uniformi e quanto più simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'Unione europea.

(3) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

(...)

(6) La condizione principale per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo dovrebbe essere la durata del soggiorno nel territorio di uno Stato membro. (...)

(...)

(9) Le considerazioni economiche non dovrebbero essere un motivo per negare lo status di soggiornante di lungo periodo e non sono considerate come un'interferenza con i pertinenti requisiti.

(10) Occorre stabilire un sistema di regole procedurali per l'esame della domanda intesa al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo. Tali procedure dovrebbero essere efficaci e gestibili in base al normale carico di lavoro delle amministrazioni degli Stati membri nonché trasparenti ed eque in modo da garantire agli interessati un livello adeguato di certezza del diritto. Esse non dovrebbero costituire un mezzo per ostacolare l'esercizio del diritto di soggiorno.

(...)

(18) La determinazione delle condizioni per l'esercizio, da parte dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo, del diritto di soggiorno in un altro Stato membro contribuisce alla realizzazione effettiva del mercato interno in quanto spazio in cui è garantita a tutti la libertà di

circolazione e può costituire altresì un importante fattore di mobilità, specie per il mercato del lavoro dell'Unione».

3 Dall'articolo 1 della direttiva 2003/109 emerge che questa stabilisce:

«(...)

- a) le norme sul conferimento e sulla revoca dello status di soggiornante di lungo periodo concesso da uno Stato membro ai cittadini di paesi terzi legalmente soggiornanti nel suo territorio, nonché sui diritti connessi;
- b) le norme sul soggiorno di cittadini di paesi terzi in Stati membri diversi da quello in cui hanno ottenuto lo status di soggiornante di lungo periodo».

4 Il capo II della direttiva 2003/109 riguarda il conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo in uno Stato membro.

5 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della stessa direttiva, inserito nel suddetto capo II, gli Stati membri conferiscono lo status di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che hanno soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel loro territorio immediatamente prima della presentazione della pertinente domanda.

6 L'articolo 5 della direttiva in parola prevede le condizioni per acquisire lo status di soggiornante di lungo periodo. Conformemente al paragrafo 1, lettere a) e b), di detto articolo, gli Stati membri devono richiedere ai cittadini di paesi terzi di comprovare che dispongono, per sé e per i familiari a carico, di risorse stabili e regolari, sufficienti al sostentamento loro e dei loro familiari senza fare ricorso al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato, da un lato, nonché di un'assicurazione malattia contro tutti i rischi solitamente coperti per i propri cittadini nello Stato membro interessato, dall'altro.

7 Il paragrafo 2 di detto articolo 5 dispone che gli Stati membri possono altresì esigere che i cittadini di paesi terzi soddisfino le condizioni di integrazione, conformemente alla legislazione nazionale.

8 Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/109, per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo, il cittadino di paese terzo interessato presenta domanda alle autorità competenti dello Stato membro in cui soggiorna, corredata della documentazione comprovante conformemente alla legislazione nazionale la sussistenza delle condizioni di cui agli articoli 4 e 5 della medesima direttiva.

9 L'articolo 8 della suddetta direttiva, rubricato «Permessi di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo», al paragrafo 2 dispone quanto segue:

«Gli Stati membri rilasciano al soggiornante di lungo periodo un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Questo è valido per almeno cinque anni e, previa domanda, ove richiesta, automaticamente rinnovabile alla scadenza».

10 Il capo III della direttiva 2003/109 verte sul diritto di soggiorno di un cittadino di paese terzo, titolare dello status di soggiornante di lungo periodo, nel territorio di uno Stato membro diverso da quello che gli ha conferito tale status nonché sul diritto di soggiorno dei suoi familiari in detto diverso Stato membro.

11 L'articolo 14, paragrafo 2, della stessa direttiva, il quale rientra nel suddetto capo III, dispone quanto segue:

«Il soggiornante di lungo periodo può risiedere in un secondo Stato membro sulle seguenti basi:

- a) esercizio di un'attività economica in qualità di lavoratore autonomo o dipendente;
- b) frequentazione di corsi di studio o di formazione professionale;
- c) altri scopi».

12 L'articolo 15, paragrafo 1, della suddetta direttiva, relativo alle condizioni prescritte per il soggiorno in un secondo Stato membro, prevede che, quanto prima e comunque entro tre mesi dall'ingresso nel territorio di tale Stato membro, il soggiornante di lungo periodo presenti domanda di permesso di soggiorno alle autorità competenti di quest'ultimo.

13 L'articolo 16 della direttiva 2003/109 enuncia le condizioni relative al soggiorno dei familiari del soggiornante di lungo periodo autorizzati ad accompagnarlo o a raggiungerlo in un secondo Stato membro. Esso opera una distinzione tra le famiglie che erano già unite nel primo Stato membro che ha conferito lo status di soggiornante di lungo periodo, alle quali si applica l'articolo 16, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva, e le famiglie che non erano già unite nel primo Stato membro. In quest'ultimo caso, conformemente al paragrafo 5 dello stesso articolo, trova applicazione la direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU L 251, pag. 12).

14 L'articolo 19 della direttiva 2003/109, rubricato «Esame della domanda e rilascio di un titolo di soggiorno», ai paragrafi 2 e 3 prevede quanto segue:

«2. Se ricorrono le condizioni di cui agli articoli 14, 15 e 16, il secondo Stato membro rilascia al soggiornante di lungo periodo un titolo di soggiorno rinnovabile, fatte salve le disposizioni sull'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica di cui agli articoli 17 e 18. (...)

3. Il secondo Stato membro rilascia ai familiari del soggiornante di lungo periodo un titolo di soggiorno rinnovabile di durata identica a quella del permesso rilasciato al soggiornante di lungo periodo».

La direttiva 2004/38/CE

15 La direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158, pag. 77, e rettifiche GU 2004, L 229, pag. 35, GU 2005, L 197, pag. 34, e GU 2007, L 204, pag. 28) – direttiva adottata sulla base degli articoli 12 CE, 18 CE, 40 CE, 44 CE e 52 CE –, prevede, all'articolo 25, paragrafo 2, che i documenti menzionati nel paragrafo 1 del medesimo articolo, vale a dire un attestato d'iscrizione, un documento che certifichi il soggiorno permanente, una ricevuta della domanda di una carta di soggiorno di familiare, una carta di soggiorno o una carta di soggiorno permanente, «sono rilasciati a titolo gratuito o dietro versamento di una somma non eccedente quella richiesta ai cittadini nazionali per il rilascio di documenti analoghi».

La normativa nazionale

16 L'articolo 24, paragrafo 2, della legge recante completa revisione della legge sugli stranieri (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet), del 23 novembre 2000 (Stb. 2000, n. 495; in prosieguo: la «VW»), dispone quanto segue:

«Nei casi determinati [dal ministro competente] e conformemente alle norme da questo stabilite, lo straniero è tenuto al pagamento di contributi per l'esame della domanda. A tal fine, [il ministro competente] può inoltre prevedere che lo straniero sia tenuto al pagamento di contributi per il rilascio di un documento attestante la regolarità del suo soggiorno. In caso di mancato pagamento, la domanda non è presa in esame o il documento non è rilasciato».

17 L'articolo 24, paragrafo 2, della VW è stato attuato dagli articoli da 3.34 a 3.34 i del regolamento del 2000 sugli stranieri (Voorschrift Vreemdelingen 2000; in prosieguo: il «VV»).

18 I suddetti articoli da 3.34 a 3.34 i stabiliscono i contributi che devono essere versati dai cittadini di paesi terzi, ad eccezione dei cittadini turchi, quando presentano domanda di permesso di soggiorno, in base ai seguenti importi:

Tipo di domanda	EUR	Riferimento normativo
status di soggiornante di lungo periodo	201	articolo 3.34 g, paragrafo 1, del VV
permesso di soggiorno richiesto, in particolare, per motivi di lavoro o di studio	433	articolo 3.34, paragrafo 2, lettera a), del VV
permesso di soggiorno per altri motivi	331	articolo 3.34, paragrafo 2, del VV
permesso di soggiorno per i familiari al seguito	188	articolo 3.34, paragrafo 1, del VV
ricongiungimento familiare / formazione di famiglia – familiari non al seguito	830	articolo 3.34, paragrafo 2, lettera b), del VV

19 L'articolo 3.34 f del VV prevede una possibile esenzione dal pagamento dei contributi, purché giustificata sulla base dell'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950. Il paragrafo 3 di tale disposizione del VV è così formulato:

«In deroga all'articolo 3.34 c, lettera b), lo straniero non cittadino comunitario, ove ne faccia richiesta, è esentato dal pagamento di contributi per il trattamento di una domanda di modifica di uno dei permessi di soggiorno previsti dall'articolo 14 della [VW], per un motivo di soggiorno indicato all'articolo 3.4, paragrafo 1, lettera a) del [VV], nel solo caso in cui tale esenzione sia giustificata alla luce dell'articolo 8 della [suddetta Convenzione] ed egli dimostri di non disporre di risorse sufficienti per il pagamento dei contributi».

Procedimento precontenzioso

20 Avendo ricevuto denunce, provenienti da cittadini di paesi terzi, in merito alla riscossione dei contributi previsti dalla normativa dei Paesi Bassi in materia di rilascio dei titoli di soggiorno a tali

cittadini, la Commissione, con lettera del 30 novembre 2007, domandava chiarimenti alle autorità neerlandesi.

21 Queste ultime illustravano la propria interpretazione della normativa applicabile in una lettera del 7 febbraio 2008. Esse non contestavano gli importi dei contributi applicati ai suddetti cittadini, ma affermavano che, poiché la direttiva 2003/109 non ha disciplinato la questione dell'importo di simili contributi, la competenza a tale riguardo appartiene agli Stati membri.

22 In tale contesto, la Commissione, in data 27 giugno 2008, inviava al Regno dei Paesi Bassi una lettera di diffida, nella quale sottolineava che i contributi richiesti ai cittadini di paesi terzi beneficiari dei diritti conferiti dalla direttiva 2003/109 devono essere equi. Tali contributi non dovrebbero in alcun caso scoraggiare i suddetti cittadini, ove questi soddisfino i requisiti stabiliti da tale direttiva, dal far valere i diritti che quest'ultima riconosce loro. Anche supponendo che il costo effettivo del trattamento delle domande di tali cittadini sia superiore a quello del trattamento delle domande dei cittadini dell'Unione, l'importo dei contributi richiesti dal Regno dei Paesi Bassi sarebbe sproporzionato.

23 Giudicando insoddisfacente la risposta del Regno dei Paesi Bassi alla suddetta lettera di diffida, il 23 marzo 2009 la Commissione inviava un parere motivato a detto Stato membro, invitandolo a adottare i provvedimenti necessari per conformarsi a tale parere entro due mesi a decorrere dalla sua ricezione.

24 Con lettera del 25 maggio 2009 il Regno dei Paesi Bassi replicava a tale parere motivato sottolineando nuovamente la competenza degli Stati membri a riscuotere contributi nell'ambito dell'attuazione della direttiva 2003/109, a condizione tuttavia che una siffatta riscossione non renda impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti da tale direttiva. Ad avviso di detto Stato membro, gli importi dei contributi imposti dalla normativa neerlandese, calcolati in funzione del costo effettivo delle formalità, non ostacolano l'esercizio dei diritti riconosciuti ai cittadini di paesi terzi interessati.

25 In tali circostanze, la Commissione decideva di presentare il ricorso in esame.

26 Con ordinanza del presidente della Corte del 12 aprile 2011, la Repubblica ellenica veniva ammessa ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Regno dei Paesi Bassi.

Sul ricorso

Sulla ricevibilità del ricorso

Argomenti delle parti

27 Il Regno dei Paesi Bassi sostiene che il ricorso dev'essere dichiarato irricevibile.

28 Infatti, da un lato, il ricorso della Commissione non riguarderebbe la violazione di alcuna specifica disposizione della direttiva 2003/109. Il decimo considerando di quest'ultima, sul quale la Commissione basa principalmente il proprio ricorso, non avrebbe valore giuridico vincolante e non creerebbe obblighi autonomi. Se è pur vero che la Commissione menziona altresì l'obbligo di leale cooperazione previsto all'articolo 10 CE, divenuto articolo 4, paragrafo 3, TUE, essa non avrebbe comunque spiegato in quali termini le sue censure nei confronti dei contributi in questione si fondino su tale disposizione.

29 Il Regno dei Paesi Bassi sostiene, del resto, che in nessun momento della fase precontenziosa la Commissione ha mosso censure secondo cui la normativa neerlandese sarebbe contraria al sistema, all'economia o allo spirito della suddetta direttiva. A tale riguardo, anche se si dichiarasse che la Commissione è legittimata a proporre una simile censura a un stadio avanzato del procedimento di ricorso per inadempimento, tale Stato membro sostiene che, a differenza della sentenza del 29 novembre 2001, Commissione/Italia (C-202/99, Racc. pag. I-9319), in cui la Corte ha accolto una siffatta censura, il presente ricorso non verte su alcuna disposizione vincolante del diritto dell'Unione.

30 D'altro lato, il Regno dei Paesi Bassi contesta la portata del ricorso proposto dalla Commissione, dal momento che quest'ultima, a suo giudizio, ha limitato la parte dispositiva del proprio atto introduttivo ai contributi richiesti ai cittadini di paesi terzi per il conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo previsto al capo II della direttiva 2003/109. Il presente ricorso non potrebbe quindi vertere sui contributi richiesti a seguito di domande presentate sulla base del capo III di tale direttiva.

31 Di conseguenza, il suddetto Stato membro ritiene che il ricorso della Commissione debba essere dichiarato irricevibile.

32 La Commissione contesta l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Regno dei Paesi Bassi. Da un lato, un ricorso volto a stabilire che la normativa neerlandese è contraria al sistema, all'economia o allo spirito della direttiva sarebbe perfettamente ricevibile, come la Corte avrebbe già dichiarato nella citata sentenza Commissione/Italia. Dall'altro, la Commissione sostiene che, malgrado l'esposizione sommaria, nelle conclusioni del ricorso, delle obiezioni che essa ha sollevato nei confronti della normativa neerlandese, tale Stato membro ha potuto determinare con precisione la portata del ricorso di detta istituzione. Il fatto che quest'ultimo abbia potuto fornire spiegazioni dettagliate ed esporre i propri motivi di difesa in merito a tutti gli elementi dedotti dalla Commissione nel corso del procedimento precontenzioso costituirebbe, d'altronde, la prova della fondatezza di tale affermazione.

Giudizio della Corte

33 In via preliminare, si deve ricordare che, nell'ambito di un ricorso per inadempimento, il procedimento precontenzioso ha lo scopo di offrire allo Stato membro interessato l'opportunità, da un lato, di conformarsi agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione e, dall'altro, di far valere utilmente i propri motivi di difesa contro gli addebiti formulati dalla Commissione (sentenza del 14 ottobre 2004, Commissione/Francia, C-340/02, Racc. pag. I-9845, punto 25).

34 L'oggetto di un ricorso proposto in applicazione dell'articolo 258 TFUE è, di conseguenza, circoscritto dal procedimento precontenzioso previsto da tale disposizione. La regolarità di tale procedimento costituisce una garanzia essenziale voluta dal Trattato FUE non soltanto a tutela dei diritti dello Stato membro di cui trattasi, ma anche per garantire che l'eventuale procedimento contenzioso verterà su una controversia chiaramente definita (v. sentenze del 13 dicembre 2001, Commissione/Francia, C-1/00, Racc. pag. I-9989, punto 53, e del 29 aprile 2010, Commissione/Germania, C-160/08, Racc. pag. I-3713, punto 42).

35 In forza degli articoli 21, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e 38, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura di quest'ultima, la Commissione è tenuta ad indicare, in ogni ricorso depositato ai sensi dell'articolo 258 TFUE, le esatte censure sulle quali la Corte è chiamata a pronunciarsi nonché, quanto meno sommariamente, gli elementi di diritto e di fatto sui quali tali censure si fondano (v., in particolare, sentenze del 13 dicembre 1990,

Commissione/Grecia, C-347/88, Racc. pag. I-4747, punto 28, e del 16 giugno 2005, Commissione/Italia, C-456/03, Racc. pag. I-5335, punto 23).

36 Ne consegue che il ricorso della Commissione deve contenere un'esposizione coerente e dettagliata dei motivi che l'hanno indotta al convincimento che lo Stato membro interessato è venuto meno ad uno degli obblighi che gli incombono in forza dei trattati.

37 Quanto al presente ricorso occorre rilevare che questo contiene un'esposizione chiara degli elementi di fatto e di diritto su cui si fonda. Infatti, tanto dal procedimento precontenzioso, e segnatamente dal parere motivato inviato dalla Commissione al Regno dei Paesi Bassi, quanto dal ricorso di quest'ultima emerge che detta istituzione sostiene, in sostanza, che l'importo sproporzionato dei contributi richiesti ai cittadini di paesi terzi da tale Stato membro a titolo dell'attuazione della direttiva 2003/109 pregiudica l'obiettivo perseguito dalla medesima e ostacola l'esercizio dei diritti conferiti ai suddetti cittadini dalla direttiva in parola.

38 È senz'altro pacifico che, nel suo ricorso, la Commissione non ha cercato di dimostrare la violazione di una disposizione precisa della direttiva 2003/109 da parte dei Paesi Bassi, ma, al contrario, ha sostenuto, alla luce dei considerando di questa, che detto Stato membro ha violato l'economia generale, lo spirito, l'obiettivo e, pertanto, l'effetto utile di tale direttiva.

39 Tuttavia, la Corte ha già dichiarato che, quando la Commissione sostiene che una disciplina nazionale è contraria al sistema, all'economia o allo spirito di una direttiva, senza che la violazione del diritto dell'Unione che ne deriva possa essere collegata a disposizioni specifiche della suddetta direttiva, il suo ricorso non può, soltanto per questo motivo, essere dichiarato irricevibile (sentenza del 29 novembre 2001, Commissione/Italia, cit., punto 23).

40 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 38 delle sue conclusioni, il richiamo da parte della Commissione, nella propria replica, alla sentenza citata al punto precedente era volto a rispondere all'eccezione di irricevibilità sollevata dal Regno dei Paesi Bassi nel suo controricorso e non costituiva una modifica dell'oggetto del contestato inadempimento contraria ai requisiti dell'articolo 258 TFUE.

41 Occorre altresì rilevare che, nella fattispecie, il suddetto Stato membro ha potuto far utilmente valere i suoi motivi di difesa nei confronti degli addebiti mossi dalla Commissione, e ciò malgrado la succinta formulazione delle conclusioni del ricorso di quest'ultima.

42 Infatti, la Commissione ha espressamente considerato, nella sua lettera di diffida, nel parere motivato e nel ricorso, non soltanto la situazione dei cittadini di paesi terzi che chiedono il riconoscimento dello status di soggiornante di lungo periodo, la quale ricade nel capo II della direttiva 2003/109, ma anche quella dei cittadini di paesi terzi che hanno già conseguito tale status in un altro Stato membro e chiedono per sé o per i loro familiari il diritto di soggiornare nel territorio dei Paesi Bassi, situazione disciplinata dal capo III di detta direttiva. Peraltro, la portata del ricorso risulta assai chiaramente dalle conclusioni del parere motivato, dalle quali emerge che la Commissione, avendo citato gli articoli 7, 8, 15 e 16 della suddetta direttiva, ha inteso fare riferimento ai contributi richiesti per le domande di titoli di soggiorno rientranti tanto nel capo II quanto nel capo III della medesima.

43 Il fatto che le conclusioni del ricorso facciano unicamente riferimento al «versamento di contributi elevati e non equi da parte dei cittadini di paesi terzi e dei loro familiari che presentano domanda intesa al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo» non può essere considerato come diretto a limitare la portata del ricorso alle sole domande di cittadini di paesi terzi

rientranti nel capo II della direttiva 2003/109, per le quali le autorità neerlandesi competenti richiedono un importo di EUR 201; al contrario, dalle conclusioni del ricorso, lette alla luce della sua motivazione, emerge che esso ha altresì ad oggetto l'importo dei contributi richiesti ai cittadini di paesi terzi nonché ai loro familiari ai sensi del capo III della medesima direttiva.

44 Dalle suesposte considerazioni deriva che il ricorso per inadempimento della Commissione deve essere dichiarato ricevibile e, dal momento che gli ulteriori argomenti del Regno dei Paesi Bassi sono diretti a contestare la sussistenza dell'asserito inadempimento, occorrerà esaminarne la fondatezza nel corso dell'esame del merito della presente controversia.

Nel merito

Argomenti delle parti

45 Occorre osservare che gli argomenti delle parti vertono su tre elementi, vale a dire l'esistenza o meno di un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti dalla direttiva 2003/109, la natura sproporzionata dei contributi richiesti ai cittadini di paesi terzi e il confronto tra questi ultimi ed i cittadini dell'Unione e, quindi, tra le direttive 2003/109 e 2004/38 per quanto riguarda l'importo di tali diritti.

46 La Commissione non contesta né il principio della riscossione di contributi per il rilascio dei permessi e dei titoli di soggiorno previsti dalla direttiva 2003/109 né il margine discrezionale di cui dispongono gli Stati membri in mancanza di una specifica disposizione in tale direttiva che disciplini l'importo di siffatti contributi. Tuttavia, essa ritiene che, alla luce segnatamente del decimo considerando della direttiva medesima, i contributi in parola debbano essere di importo ragionevole ed equo e non debbano scoraggiare i cittadini di paesi terzi che soddisfano i requisiti stabiliti dalla suddetta direttiva dall'esercitare il diritto di soggiorno conferito loro da quest'ultima.

47 Nei Paesi Bassi, gli importi versati dai cittadini di paesi terzi che richiedono lo status di soggiornante di lungo periodo o che presentano domanda di soggiorno in detto Stato membro dopo aver conseguito tale status in un altro Stato membro sarebbero da 7 a 27 volte superiori rispetto a quelle previste per dare seguito alle domande dei cittadini dell'Unione volte ad ottenere un titolo di soggiorno. Secondo la Commissione, tali importi elevati, che ostacolano l'esercizio dei diritti sanciti dalla direttiva 2003/109, pregiudicherebbero l'effetto utile di quest'ultima.

48 Fondandosi sul secondo considerando della direttiva 2003/109, la Commissione sostiene che i contributi richiesti in base a tale direttiva devono essere di importo «comparabile» a quello dei contributi dovuti, per ottenere documenti analoghi, dai cittadini dell'Unione che esercitano il loro diritto alla libera circolazione. A tale riguardo, la Commissione ammette che la situazione giuridica dei cittadini di paesi terzi non è identica a quella dei cittadini dell'Unione e che essi non godono degli stessi diritti. Tuttavia, dal momento che la finalità di tale direttiva è analoga a quella della direttiva 2004/38, essa ritiene sproporzionato che, per attività istruttorie comparabili dirette a scopi simili, l'importo dei contributi richiesti ai suddetti cittadini sia più volte superiore a quello giudicato ragionevole per i cittadini dell'Unione nell'ambito della direttiva 2004/38. L'importo massimo fissato da quest'ultima direttiva dovrebbe quindi essere considerato un indicatore importante ai fini della determinazione di un contributo equo ai sensi della direttiva 2003/109 e non essere tale da scoraggiare gli interessati dal presentare una domanda intesa al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo.

49 Al fine di sottolineare la natura sproporzionata dei contributi di cui al caso di specie, la Commissione fa riferimento ai punti 74 e 75 della sentenza del 29 aprile 2010, Commissione/Paesi

Bassi (C-92/07, Racc. pag. I-3683), con la quale la Corte ha dichiarato che il Regno dei Paesi Bassi, avendo introdotto e mantenuto in vigore, per il rilascio di permessi di soggiorno a cittadini turchi, contributi sproporzionati rispetto a quelli richiesti ai cittadini degli Stati membri, era venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi del diritto dell'Unione. Nella presente causa, l'importo dei contributi richiesti dalle autorità neerlandesi per il rilascio dei documenti previsti dalla direttiva 2003/109 dovrebbe, a maggior ragione, essere a sua volta considerato sproporzionato.

50 Il Regno dei Paesi Bassi contesta la pertinenza della direttiva 2004/38 per definire la portata della nozione di procedura «equa» che figura al decimo considerando della direttiva 2003/109. A suo avviso, la direttiva 2004/38 è più recente della direttiva 2003/109 e riguarda un contesto giuridico distinto. Infatti, mentre il titolo di soggiorno rilasciato ai sensi della direttiva 2004/38 avrebbe soltanto effetto dichiarativo, dato che il diritto fondamentale dei cittadini dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri deriva dal Trattato FUE stesso, quello rilasciato in base alla direttiva 2003/109 avrebbe effetto costitutivo.

51 Parimenti, il suddetto Stato membro sostiene che il ricorso della Commissione non tiene conto della genesi della direttiva 2003/109. Il legislatore dell'Unione avrebbe espressamente deciso di non prevedere una disposizione relativa alla riscossione dei contributi, dato che una proposta in tal senso della Commissione è stata respinta. Esso avrebbe quindi scelto di lasciare agli Stati membri il potere di determinare l'importo dei contributi esigibili in base a tale direttiva.

52 Secondo il Regno dei Paesi Bassi, la citata sentenza Commissione/Paesi Bassi non può essere applicata alla presente causa. In primo luogo, anche se la Corte ha dichiarato che i contributi esaminati nella causa all'origine di detta sentenza avevano carattere sproporzionato, essa lo ha fatto alla luce della clausola di «standstill» prevista dalla decisione n. 1/80, adottata il 19 settembre 1980 dal Consiglio di associazione istituito dall'Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, firmato il 12 settembre 1963 ad Ankara dalla Repubblica di Turchia, da un lato, e dagli Stati membri della CEE e dalla Comunità, dall'altro, e concluso, approvato e confermato a nome di quest'ultima con decisione del Consiglio 64/732/CEE, del 23 dicembre 1963 (GU 1964, n. 217, pag. 3685), la quale osta all'introduzione di nuove restrizioni nell'ordinamento giuridico dello Stato membro interessato. In secondo luogo, sebbene l'articolo 59 del protocollo addizionale, firmato a Bruxelles il 23 novembre 1970 e concluso, approvato e ratificato a nome della Comunità con regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2760 (GU L 293, pag. 1), imponga un confronto tra l'importo dei contributi richiesti ai cittadini turchi e quelli richiesti ai cittadini dell'Unione, una simile necessità comparativa tra questi ultimi ed i cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo non figurerebbe nella direttiva 2003/109.

53 Il suddetto Stato membro fa altresì valere che la Commissione non ha dimostrato che i cittadini di paesi terzi sono, a causa dell'importo dei contributi richiesti, ostacolati nell'esercizio dei diritti conferiti loro dalla direttiva 2003/109. Le domande intese al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo presentate da detti cittadini sarebbero rapidamente aumentate tra gli anni 2006 e 2009, il che non dà affatto l'impressione di un effetto restrittivo dell'importo di siffatti contributi. Parimenti, la sola circostanza che i contributi in vigore in caso di domanda di status di soggiornante di lungo periodo siano più elevati dell'importo previsto per i cittadini dell'Unione che richiedono documenti analoghi non sarebbe, di per sé, sinonimo di ostacolo. Inoltre, l'attività istruttoria da compiere nel caso di domande provenienti da cittadini di paesi terzi sarebbe considerevolmente più approfondita di quella da realizzare nel caso dei cittadini dell'Unione.

54 La Repubblica ellenica, nella sua memoria di intervento a sostegno delle conclusioni del Regno dei Paesi Bassi, sostiene che le direttive 2003/109 e 2004/38 hanno obiettivi diversi e

sottolinea altresì che esiste una differenza quanto ai requisiti ed ai procedimenti previsti da tali direttive.

55 Secondo detto Stato membro, per determinare i contributi richiesti per il rilascio di un permesso o di un titolo di soggiorno ai cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, occorre considerare, da un lato, l'importo della contropartita corrispondente al costo dei servizi amministrativi forniti per il controllo non solo del diritto di soggiorno, ma anche dell'integrazione delle persone in questione come condizione necessaria per il conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo e, dall'altro, l'equilibrio finanziario dell'intero sistema nazionale di gestione dell'immigrazione come motivo rientrante nell'interesse generale.

Giudizio della Corte

56 Occorre osservare, in via preliminare, che l'importo dei contributi richiesti ai cittadini di paesi terzi dal Regno dei Paesi Bassi, importi che costituiscono oggetto del presente ricorso, varia da EUR 188 a EUR 830.

57 In risposta ai quesiti scritti posti dalla Corte, il Regno dei Paesi Bassi ha spiegato a cosa corrispondono gli importi richiesti.

58 Così, viene richiesto un importo di EUR 201 per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo rilasciato dal Regno dei Paesi Bassi a un cittadino di paese terzo ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva 2003/109, disposizione che rientra nel capo II della stessa. Tale permesso è rilasciato ai cittadini di paesi terzi che hanno conseguito lo status di soggiornante di lungo periodo conformemente agli articoli 4, 5 e 7, paragrafo 2, di tale direttiva.

59 L'importo di EUR 433 corrisponde ai contributi richiesti ad un residente di paese terzo che, dopo aver conseguito lo status di soggiornante di lungo periodo in un primo Stato membro, chieda, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2003/109, di soggiornare nel territorio dei Paesi Bassi. Una simile domanda di permesso di soggiorno è correlata all'esercizio di un'attività economica in qualità di lavoratore autonomo o dipendente o alla frequentazione di corsi di studio o di formazione professionale, conformemente al paragrafo 2, lettere a) e b), di detto articolo.

60 Per le domande di permesso di soggiorno per «altri scopi» ex articolo 14, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2003/109, viene richiesto un importo di EUR 331 ai cittadini di paesi terzi.

61 Quanto agli importi esigibili dai familiari di cittadini di paesi terzi che richiedono un permesso di soggiorno per i Paesi Bassi ai sensi dell'articolo 16 della direttiva 2003/109, tanto quest'ultimo quanto la normativa nazionale distinguono tra le domande depositate dai familiari del soggiornante di lungo periodo allorché la famiglia era già unita nel primo Stato membro in cui detto soggiornante ha acquisito il suo status e le domande depositate dai familiari allorché la famiglia non era già unita nel primo Stato membro. Mentre, per la prima categoria di soggiornanti, viene richiesto un importo di EUR 188 ad ogni familiare, per la seconda categoria viene richiesto un importo di EUR 830 al primo familiare che deposita una domanda ai sensi di detto articolo 16 e un importo di EUR 188 a ciascuno degli altri familiari.

62 Per quanto riguarda gli obblighi gravanti sugli Stati membri ai sensi della direttiva 2003/109 circa i contributi richiesti ai cittadini di paesi terzi e ai loro familiari per il rilascio di titoli e permessi di soggiorno, occorre, in primo luogo, ricordare che nessuna disposizione di tale direttiva fissa l'importo dei contributi che gli Stati membri possono esigere per il rilascio di simili documenti.

63 Come sostenuto dal Regno dei Paesi Bassi, sebbene la proposta di direttiva presentata dalla Commissione prevedesse il rilascio dei permessi di soggiorno a titolo gratuito o dietro versamento di una somma non eccedente i contributi e le tasse richieste ai cittadini dello Stato membro interessato per il rilascio di carte d'identità, il legislatore dell'Unione, adottando la direttiva 2003/109, ha deciso di non includere una disposizione siffatta nel testo della medesima.

64 È quindi pacifico, anche per la Commissione, che gli Stati membri possono subordinare il rilascio di permessi e titoli di soggiorno ai sensi della direttiva 2003/109 al pagamento di contributi e che, nel fissare l'importo di tali contributi, essi dispongono di un margine discrezionale.

65 Tuttavia, il potere discrezionale concesso agli Stati membri dalla direttiva 2003/109 a tale riguardo non è illimitato. Infatti, questi ultimi non possono applicare una normativa nazionale tale da compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti da una direttiva e, pertanto, da privare quest'ultima del suo effetto utile (v., in tal senso, sentenza del 28 aprile 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 55).

66 Come emerge dai considerando quarto, sesto e dodicesimo della direttiva 2003/109, l'obiettivo principale di quest'ultima è l'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri. Il diritto di soggiorno dei soggiornanti di lungo periodo e dei loro familiari in un altro Stato membro, previsto dal capo III della medesima direttiva, è inoltre diretto a contribuire alla realizzazione effettiva del mercato interno in quanto spazio in cui è garantita a tutti la libertà di circolazione, come emerge dal diciottesimo considerando della citata direttiva.

67 Tanto per la prima categoria di cittadini di paesi terzi di cui capo II della direttiva 2003/109 quanto per la seconda categoria, le cui domande di soggiorno in un altro Stato membro sono disciplinate dal capo III della medesima direttiva, quest'ultima, in particolare i suoi articoli 4, 5, 7 e 14-16, stabilisce condizioni precise, sostanziali e procedurali, che devono essere rispettate prima che gli Stati membri interessati rilascino i permessi di soggiorno richiesti. In sostanza, i richiedenti devono dimostrare di disporre di risorse sufficienti e di un'assicurazione malattia, in modo da non diventare un onere per lo Stato membro interessato, e devono presentare alle autorità competenti una domanda corredata della documentazione necessaria.

68 Alla luce dell'obiettivo perseguito dalla direttiva 2003/109 e del sistema da questa istituito, occorre rilevare che i cittadini di paesi terzi, qualora soddisfino le condizioni e rispettino le procedure previste da tale direttiva, hanno il diritto di conseguire lo status di soggiornante di lungo periodo nonché gli altri diritti derivanti dalla concessione di detto status.

69 Pertanto, il Regno dei Paesi Bassi è legittimato a subordinare il rilascio dei permessi di soggiorno a titolo della direttiva 2003/109 alla riscossione di contributi, il cui importo non deve avere né per scopo né per effetto di creare un ostacolo al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo conferito dal tale direttiva, venendo altrimenti arrecato pregiudizio tanto all'obiettivo perseguito dalla stessa quanto al suo spirito.

70 Contributi aventi un'incidenza finanziaria considerevole per i cittadini di paesi terzi che soddisfano le condizioni previste dalla direttiva 2003/109 per il rilascio di detti permessi di soggiorno potrebbero privare tali cittadini della possibilità di far valere i diritti conferiti dalla direttiva in parola, contrariamente al decimo considerando della medesima.

71 Orbene, come emerge da tale considerando, il sistema di regole procedurali per l'esame delle domande intese al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo non dovrebbe costituire un mezzo per ostacolare l'esercizio del diritto di soggiorno.

72 Alla luce della stretta relazione tra i diritti riconosciuti ai cittadini di paesi terzi dal capo II della direttiva 2003/109 e quelli che rientrano nel capo III della medesima, le stesse considerazioni valgono per le domande di permesso di soggiorno depositate, conformemente agli articoli 14-16 di detta direttiva, dai cittadini di paesi terzi e dai loro familiari in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno conseguito lo status di soggiornante di lungo periodo.

73 Ne consegue che, dal momento che l'importo elevato dei contributi richiesti ai cittadini di paesi terzi dal Regno dei Paesi Bassi è idoneo a creare un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti dalla direttiva 2003/109, la normativa neerlandese compromette l'obiettivo perseguito da tale direttiva e la priva del suo effetto utile.

74 Occorre inoltre rilevare che, come ricordato al punto 65 della presente sentenza, il potere discrezionale di cui dispone il Regno dei Paesi Bassi per determinare l'importo dei contributi esigibili dai cittadini di paesi terzi per il rilascio di permessi di soggiorno ai sensi dei capi II e III della direttiva 2003/109 non è illimitato e non consente quindi di stabilire il pagamento di contributi che siano eccessivi in considerazione della loro considerevole incidenza finanziaria su detti cittadini.

75 Infatti, in base al principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, i mezzi predisposti dalla normativa nazionale che attua la direttiva 2003/109 devono essere idonei a realizzare gli obiettivi perseguiti da tale normativa e non devono eccedere quanto è necessario per conseguirli.

76 Certamente, non si può escludere che l'importo dei contributi applicabili ai cittadini di paesi terzi rientranti nella direttiva 2003/109 possa variare in funzione del tipo di permesso di soggiorno richiesto e delle verifiche che lo Stato membro è tenuto a compiere in proposito. Come emerge dal punto 61 della presente sentenza, tale direttiva opera essa stessa una distinzione, al suo articolo 16, quanto al rilascio di permessi di soggiorno ai familiari del cittadino di paese terzo a seconda che la famiglia fosse o meno già unita nello Stato membro che ha concesso a detto cittadino lo status di soggiornante di lungo periodo.

77 Tuttavia, occorre rilevare che, nella fattispecie, gli importi dei contributi richiesti dal Regno dei Paesi Bassi variano all'interno di una forbice il cui valore più basso è all'incirca sette volte superiore all'importo dovuto per ottenere una carta nazionale d'identità. Anche se i cittadini olandesi ed i cittadini di paesi terzi nonché i loro familiari contemplati dalla direttiva 2003/109 non si trovano in una situazione identica, un simile divario dimostra la natura sproporzionata dei contributi richiesti in applicazione della normativa nazionale in esame.

78 Dato che i contributi richiesti dal Regno dei Paesi Bassi ai sensi della normativa nazionale che attua la direttiva 2003/109 sono, di per sé, sproporzionati e idonei a creare un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti da tale direttiva, non è necessario esaminare l'ulteriore argomento della Commissione secondo cui occorrerebbe confrontare i contributi richiesti ai cittadini di paesi terzi ed ai loro familiari in base alla suddetta direttiva con quelli riscossi dai cittadini dell'Unione per il rilascio di documenti analoghi ai sensi della direttiva 2004/38.

79 Di conseguenza, occorre dichiarare che, applicando ai cittadini di paesi terzi che presentano domanda intesa al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo nei Paesi Bassi e ai cittadini di paesi terzi che, avendo acquisito detto status in uno Stato membro diverso dal Regno dei Paesi Bassi, chiedono di esercitare il loro diritto di soggiorno in tale Stato membro, nonché ai loro familiari che chiedono di essere autorizzati ad accompagnarli o a raggiungerli, contributi eccessivi e

sproporzionati, idonei a creare un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti dalla direttiva 2003/109, il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza di tale direttiva.

Sulle spese

80 Ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 2, primo comma, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. In applicazione del paragrafo 4, primo comma, dello stesso articolo, gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese.

81 Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Regno dei Paesi Bassi, rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese. La Repubblica ellenica, intervenuta nella causa, sopporta le proprie spese.

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

- 1) **Applicando ai cittadini di paesi terzi che presentano domanda intesa al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo nei Paesi Bassi e ai cittadini di paesi terzi che, avendo acquisito detto status in uno Stato membro diverso dal Regno dei Paesi Bassi, chiedono di esercitare il loro diritto di soggiorno in tale Stato membro, nonché ai loro familiari che chiedono di essere autorizzati ad accompagnarli o a raggiungerli, contributi eccessivi e sproporzionati, idonei a creare un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti dalla direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza di tale direttiva.**
- 2) **Il Regno dei Paesi Bassi è condannato alle spese.**
- 3) **La Repubblica ellenica sopporta le proprie spese.**

Firme

* [Lingua processuale: l'olandese.](#)