

Conclusioni dell'avvocato generale Stix-Hackl del 9 novembre 2004

Commissione delle Comunità europee contro Regno di Spagna

Inadempimento di uno Stato - Direttive 68/360/CEE, 73/148/CEE, 90/365/CEE e 64/221/CEE - Diritto di soggiorno - Permesso di soggiorno - Cittadino di un paese terzo, membro della famiglia di un cittadino comunitario - Termine per il rilascio di un permesso di soggiorno

Causa C-157/03

raccolta della giurisprudenza 2005 pagina I-02911

I – Considerazioni introduttive

1. Con il presente procedimento per inadempimento la Commissione addebita al Regno di Spagna la violazione delle direttive 68/360/CEE (2), 73/148/CEE (3), 90/365/CEE (4) e 64/221/CEE (5), nel frattempo abrogate. Più in particolare, si tratta della questione del rilascio di un permesso di soggiorno a cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino comunitario che abbia esercitato il suo diritto di libera circolazione.

II – Contesto normativo

A – Normativa comunitaria

1. Disposizioni in materia di ingresso e soggiorno nel territorio

2. L'art. 1 della direttiva 73/148 prevede la soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno per i lavoratori autonomi che si siano stabiliti o che desiderino stabilirsi in un altro Stato membro per esercitarvi un'attività indipendente, o che desiderino effettuare una prestazione di servizi, nonché per i coniugi di tali lavoratori, qualunque sia la loro cittadinanza.

3. Ai sensi dell'art. 1 della direttiva 90/365 deve essere accordato il diritto di soggiorno ai cittadini di uno Stato membro che hanno esercitato nella Comunità un'attività di lavoro dipendente o autonomo nonché ai loro familiari, a condizione che essi beneficino di una pensione di invalidità, di un pensionamento anticipato o di una pensione di vecchiaia oppure di una rendita per infortunio sul lavoro o per malattia professionale di livello sufficiente per evitare che, durante il loro soggiorno, costituiscano un onere per l'assistenza sociale dello Stato membro ospitante, e a condizione che dispongano di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante.

4. Per quanto riguarda le relative formalità, l'art. 3 della direttiva 68/360 – che ai sensi dell'art. 2, n. 2, della direttiva 90/365 è applicabile anche ai beneficiari di tale direttiva – e l'art. 4 della medesima direttiva 68/360 dispongono quanto segue:

«Articolo 3

1. Gli Stati membri ammettono sul loro territorio le persone di cui all'articolo 1 dietro semplice presentazione di una carta d'identità o di un passaporto validi.

2. Non può essere imposto alcun visto d'ingresso né obbligo equivalente, salvo per i membri della famiglia che non possiedono la cittadinanza di uno degli Stati membri. Gli Stati membri accordano a tali persone ogni agevolazione per l'ottenimento dei visti ad esse necessari.

Articolo 4

1. Gli Stati membri riconoscono il diritto di soggiorno sul loro territorio alle persone di cui all'articolo 1, che siano in grado di esibire i documenti indicati al paragrafo 3.

2. Il diritto di soggiorno viene comprovato con il rilascio di un documento denominato "carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE". Tale documento deve contenere la menzione che esso è stato rilasciato in conformità del regolamento (CEE) n. 1612/68 e delle disposizioni adottate dagli Stati membri in applicazione della presente direttiva. Il testo di questa menzione figura in allegato alla presente direttiva.

3. Per il rilascio della carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE, gli Stati membri possono esigere soltanto la presentazione dei documenti qui di seguito indicati:

(...)

– dai membri della famiglia:

c) il documento in forza del quale sono entrati nel loro territorio;

d) un documento rilasciato dall'autorità competente dello Stato d'origine o di provenienza attestante l'esistenza del vincolo di parentela;

e) nei casi contemplati dall'articolo 10, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CEE) n. 1612/68, un documento rilasciato dall'autorità competente dello Stato d'origine o di provenienza, da cui risulti che sono a carico del lavoratore o che con esso convivono in detto paese.

4. Ai membri della famiglia che non abbiano la cittadinanza di uno Stato membro è rilasciato un documento di soggiorno di validità uguale a quello rilasciato al lavoratore da cui dipendono».

5. Per quanto riguarda le formalità di ingresso e soggiorno nel territorio si applicano anche gli artt. 3, 4 e 6 della direttiva 73/148.

6. Per quanto riguarda il rilascio della carta di soggiorno o del documento di soggiorno, ai sensi dell'art. 2 della direttiva 90/365 lo Stato membro può soltanto esigere dal richiedente di presentare una carta d'identità o un passaporto in corso di validità e di fornire la prova che egli soddisfa le condizioni previste all'articolo 1.

7. La direttiva 64/221 prevede alcune deroghe al diritto di ingresso e soggiorno. Gli artt. 2, 3 e 5, n. 1, così dispongono:

«Articolo 2

1. La presente direttiva riguarda i provvedimenti relativi all'ingresso sul territorio, al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno, o all'allontanamento dal territorio, che sono adottati dagli Stati membri per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica.

2. Tali motivi non possono essere invocati per fini economici.

Articolo 3

1. I provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale essi sono applicati.

2. La sola esistenza di condanne penali non può automaticamente giustificare l'adozione di tali provvedimenti.

Articolo 5

1. La decisione relativa alla concessione o al diniego del primo permesso di soggiorno deve essere presa nel più breve termine, ed al più tardi entro sei mesi dalla domanda.

L'interessato è autorizzato a dimorare provvisoriamente sul territorio fino a quando non intervenga la decisione di rilascio o di diniego del permesso di soggiorno».

2. Disposizioni in materia di visti

8. Inizialmente era in vigore il regolamento (CE) del Consiglio 12 marzo 1999, n. 574, che determina quali siano i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri (6). L'art. 5 del menzionato regolamento disponeva come segue:

«Ai fini del presente regolamento, per "visto" si intende ogni autorizzazione rilasciata o decisione presa da uno Stato membro, necessaria per l'ingresso nel suo territorio, per:

– un soggiorno previsto in tale Stato membro o in vari Stati membri per un periodo la cui durata globale non sia superiore a tre mesi;

– il transito nel territorio di tale Stato membro o di vari Stati membri, escluso il transito nella zona internazionale degli aeroporti e i trasferimenti tra aeroporti di uno Stato membro».

9. Tale regolamento è stato successivamente sostituito dal regolamento (CE) del Consiglio 15 marzo 2001, n. 539, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (7), il quale nel frattempo è stato a sua volta modificato. L'art. 2 di tale regolamento dispone quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento, per "visto" si intende ogni autorizzazione rilasciata o decisione presa da uno Stato membro, necessaria ai fini:

– dell'ingresso per un soggiorno previsto in tale Stato membro o in vari Stati membri per un periodo la cui durata globale non sia superiore a tre mesi,

– dell'ingresso per il transito nel territorio di tale Stato membro o di vari Stati membri, escluso il transito aeroportuale».

B – *Normativa nazionale*

10. La normativa nazionale è riportata in allegato alle presenti conclusioni. La disciplina di cui all'allegato è stata modificata con regio decreto 14 febbraio 2003, n. 178 (8).

III – Fatti, fase precontenziosa e procedimento

11. Il presente procedimento per inadempimento trae origine dai reclami presentati da due cittadini comunitari.

12. Il sig. Weber, cittadino tedesco, risiede e lavora in Spagna come lavoratore autonomo ed è in possesso di un permesso di soggiorno. Sua moglie, cittadina statunitense, non ha potuto ottenere alcun titolo di soggiorno poiché non aveva richiesto il visto di soggiorno al consolato del suo ultimo luogo di residenza. Dal consolato spagnolo di Düsseldorf essa aveva ricevuto un promemoria, in cui erano indicati i documenti necessari. Dal fascicolo non risulta che la sig.ra Weber abbia avviato il relativo procedimento.

13. Il sig. van Zijl, cittadino olandese residente in Lussemburgo, voleva stabilirsi in Spagna con sua moglie, sig.ra Rotte Ventura, cittadina dominicana. Il consolato spagnolo di Lussemburgo lo informava che non era necessaria alcuna formalità. Nell'aprile 1999 i due coniugi si trasferivano in Spagna, e il 14 di quel mese richiedevano un titolo di soggiorno. Il 3 maggio successivo il sig. van Zijl otteneva un permesso di soggiorno valido per cinque anni. La sig.ra Rotte Ventura otteneva il suo permesso di soggiorno soltanto dopo ripetute richieste, il 28 febbraio 2000.

14. Con lettera 26 aprile 1999 la Commissione prendeva contatto con le autorità spagnole. Nella propria lettera di risposta del 5 luglio 1999 le autorità spagnole segnalavano la necessità di un visto di soggiorno.

15. La Commissione, non essendo soddisfatta di tale risposta ed alla luce delle vicende sopra riferite, inviava il 16 marzo 2000 una lettera di diffida. In essa si affermava l'incompatibilità della legislazione e della prassi spagnole in materia di rilascio del permesso di soggiorno ai cittadini di paesi terzi familiari di cittadino comunitario, in particolare per quanto concerne, in primo luogo, la necessità di un visto di immigrazione e, in secondo luogo, il mancato rispetto del termine per il rilascio.

16. Poiché il governo spagnolo non forniva risposta alla lettera di diffida, la Commissione con lettera 3 aprile 2002 inviava al Regno di Spagna un parere motivato, nel quale veniva contestata la violazione delle direttive 68/360, 73/148, 90/365 e 64/221 e si ingiungeva alla Spagna di adottare i provvedimenti necessari entro due mesi. Il governo spagnolo rispondeva con lettera 10 ottobre 2002.

17. La Commissione, reputando che il Regno di Spagna non avesse adempiuto i propri obblighi, con atto introduttivo in data 31 marzo 2003, iscritto nel ruolo della Corte il 7 aprile 2003, ha proposto ricorso ai sensi dell'art. 226 CE, chiedendo alla Corte di:

1) dichiarare che il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato CE, a motivo del fatto che il detto Stato membro, in contrasto con le direttive 68/360/CEE, 73/148/CEE e 90/365/CEE, subordina il rilascio del permesso di soggiorno per i cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino comunitario che abbia esercitato il proprio diritto di libera circolazione, all'ottenimento di un visto di immigrazione e, in contrasto con la direttiva 64/221/CEE, non rilascia il permesso di soggiorno nel più breve termine, o comunque al più tardi entro sei mesi dalla presentazione della domanda;

2)

condannare il Regno di Spagna alle spese del procedimento.

IV – Valutazione

A – Considerazioni preliminari: l'oggetto del ricorso

18. In via preliminare è necessario precisare quale sia l'oggetto del ricorso, presentato ai sensi dell'art. 226 CE. In primo luogo occorre appurare se oltre alla prassi, vale a dire oltre ai due casi di reclamo riferiti dalla Commissione, costituisca oggetto del presente procedimento per inadempimento anche la normativa nazionale in generale. In caso affermativo si pone l'ulteriore questione di individuare le disposizioni nazionali coinvolte.

19. Per quanto riguarda l'estensione dell'oggetto del ricorso anche alle disposizioni normative in generale, occorre osservare che la Commissione, al punto 14 del suo atto introduttivo, menziona, come motivo della proposizione del ricorso, soltanto i due casi di reclamo sopra riferiti. Per contro, nella lettera di diffida si trova ancora l'affermazione esplicita che l'art. 10, n. 2, lett. d), del regio decreto n. 766/92 violerebbe il diritto comunitario. Nel parere motivato la Commissione richiama alcune disposizioni del diritto spagnolo che a suo avviso non sarebbero conformi al diritto comunitario. Nell'atto introduttivo (punti 40 e 51) la Commissione prende invece in esame il regio decreto n. 178/2003. Tuttavia, dal fatto che nell'atto introduttivo si fa riferimento al regime previsto dalla legislazione spagnola (punto 47 dell'atto introduttivo) ed alla sussistenza di un problema a prescindere dalla situazione specifica dei due casi di reclamo (punto 56 dell'atto suddetto), si può desumere che la Commissione intende includere nell'oggetto del ricorso la normativa spagnola senza ulteriori precisazioni.

20. Al fine di individuare la normativa spagnola costituente l'oggetto del presente ricorso, occorre ricordare che l'oggetto di un ricorso si determina in base alla situazione esistente ad una determinata data di riferimento. Tale data coincide con il momento della scadenza del termine stabilito nel parere motivato (9).

21. Se si parte da tale premessa, divenuta ormai pacifica, resta allora escluso dall'oggetto del presente ricorso il regio decreto n. 178/2003. Tale decreto, infatti, è stato adottato soltanto il 14 febbraio 2003 e pubblicato il 22 febbraio 2003. Entrambe tali date sono successive alla scadenza del termine di due mesi stabilito nel parere motivato del 3 aprile 2002. Il presente procedimento per inadempimento deve, pertanto, limitarsi alla precedente situazione normativa spagnola.

B – Primo motivo di ricorso: i presupposti per l'ingresso nel territorio

22. Con il primo motivo di ricorso la Commissione deduce la violazione delle direttive 68/360, 73/148 e 90/365. Secondo la Commissione, infatti, il cittadino di un paese terzo, membro della famiglia di un cittadino comunitario che eserciti il proprio diritto di libera circolazione, non potrebbe essere equiparato ad un cittadino di un paese terzo che non abbia una siffatta relazione familiare; spetterebbero invece al detto cittadino di paese terzo diritti comunitari derivati, ed egli beneficerebbe pertanto degli stessi diritti di ingresso e di soggiorno nel territorio di un altro Stato membro che spettano ad un cittadino comunitario.

23. Le formalità, il cui adempimento potrebbe essere richiesto dallo Stato membro al cittadino comunitario che eserciti il proprio diritto di libera circolazione ovvero ad un suo familiare (qualunque sia la sua cittadinanza), sarebbero chiaramente stabilite nella pertinente normativa comunitaria, sicché sarebbe in netto contrasto con la lettera e con lo spirito del diritto comunitario – quale risulta dalle direttive 68/360, 73/148 e 90/365 – il comportamento di uno Stato membro che imponesse requisiti formali diversi per l'ingresso o il soggiorno.

24. Nel caso Weber viene in rilievo la direttiva 73/148, applicabile ai familiari di lavoratori autonomi, e nel caso van Zijl, invece, la direttiva 90/365, applicabile ai familiari di cittadini degli Stati membri che abbiano prestato attività di lavoro dipendente o autonomo all'interno della Comunità.

1. Il requisito del visto di immigrazione

25. A parere della Commissione, il visto di immigrazione richiesto dal diritto spagnolo costituirebbe un mezzo attraverso il quale le autorità nazionali – prima dell'ingresso nel territorio spagnolo – controllerebbero i motivi per i quali il cittadino di un paese terzo intende soggiornare per un periodo di più di tre mesi nel territorio nazionale.

26. Secondo la Commissione, tuttavia, tale cittadino di un paese terzo non sarebbe tenuto a dimostrare alcun motivo specifico che giustifichi il suo ingresso nel territorio. Il suo diritto trarrebbe origine – in forza del diritto comunitario – dal diritto riconosciuto al cittadino comunitario, sicché l'eventuale obbligo di soddisfare determinati requisiti formali prima dell'ingresso nel territorio nazionale costituirebbe una restrizione non soltanto del suo diritto (derivato), ma anche del diritto primario del cittadino comunitario.

27. Come giustamente osservano sia la Commissione sia la Spagna, nel presente procedimento vengono in rilievo le disposizioni di cui all'art. 3 della direttiva 68/360 – per effetto del richiamo operato dalla direttiva 90/365 – e di cui all'art. 3 della direttiva 73/148. Tali disposizioni stabiliscono espressamente i requisiti il cui adempimento può essere richiesto dagli Stati membri per l'ingresso nel loro territorio. Si tratta di un elenco tassativo. Conseguentemente, per l'ingresso delle persone che rientrano nell'ambito di applicazione di tali disposizioni, gli Stati membri possono richiedere soltanto l'adempimento dei requisiti da queste stabiliti.

28. Pertanto, possono essere richiesti esclusivamente i documenti indicati agli artt. 3 della direttiva 68/360 e 3 della direttiva 73/148. Ciò è stato confermato anche dalla Corte nei seguenti termini: «di conseguenza, l'unico

presupposto al quale gli Stati membri possono subordinare il diritto d'ingresso nel loro territorio delle persone di cui alle direttive summenzionate è la presentazione di una carta d'identità o di un passaporto validi» (10).

29. Per le due vicende che hanno dato origine al presente procedimento assume, altresì, un rilievo decisivo la giurisprudenza della Corte secondo cui, «più in generale, l'obbligo di rispondere a domande rivolte dai funzionari incaricati della sorveglianza delle frontiere non può costituire un presupposto per l'accesso di un cittadino di uno Stato membro al territorio di un altro Stato membro» (11).

30. La Corte ha inoltre stabilito che «dal sistema istituito da tali atti normativi, e segnatamente dagli artt. 4 della direttiva 68/360 e 6 della direttiva 73/148, discende che soltanto in occasione del rilascio di una carta o di un titolo di soggiorno le autorità di uno Stato membro hanno facoltà di chiedere agli interessati, alle condizioni previste da tali articoli, di fornire la prova del loro diritto di soggiorno» (12).

31. Pertanto, dalle disposizioni delle direttive in materia di ingresso dei familiari, così come sono state interpretate dalla Corte, discende che le formalità di ingresso devono limitarsi alla presentazione dei documenti ivi espressamente indicati e che qualsiasi ulteriore procedura di autorizzazione all'immigrazione è illegittima.

32. Per i familiari che siano cittadini di paesi terzi, occorre altresì prendere in considerazione la sentenza nella causa MRAX, richiamata dalle parti, in cui la Corte ha statuito quanto segue:

«Cionondimeno, ai sensi degli artt. 3, n. 2, della direttiva 68/360 e 3, n. 2, della direttiva 73/148, quando un cittadino di uno Stato membro si sposta all'interno della Comunità al fine di esercitare i diritti che gli sono conferiti dal Trattato e dalle dette direttive, gli Stati membri possono imporre un visto d'ingresso o un obbligo equivalente ai suoi familiari che non possiedono la cittadinanza di uno degli Stati membri. L'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri è stato fissato dal regolamento n. 2317/95, sostituito dal regolamento n. 574/1999, a sua volta sostituito dal regolamento n. 539/2001» 13 –Sentenza 25 luglio 2002, causa C-459/99, MRAX (Racc. pag. I-6591, punto 56)..

33. La Corte ha da ciò desunto che, benché i cittadini di un paese terzo coniugati con un cittadino di uno Stato membro abbiano il diritto di entrare nel territorio degli Stati membri, l'esercizio di tale diritto può nondimeno essere subordinato, ai termini stessi degli artt. 3, n. 2, della direttiva 68/360 e 3, n. 2, della direttiva 73/148, al possesso di un visto (14).

34. Tuttavia, il governo spagnolo ritiene che i regolamenti comunitari in materia di visti disciplinino soltanto i visti a breve termine. Da ciò discenderebbe che gli Stati membri sarebbero tuttora competenti per i visti a lungo termine, in relazione ai quali non sarebbe stata realizzata alcuna armonizzazione. La Spagna potrebbe pertanto richiedere tali visti per l'ingresso di cittadini di paesi terzi.

35. Tale opinione va senz'altro respinta. Il fatto che i regolamenti in materia di visti valgano soltanto per i visti a breve termine non significa, infatti, che gli Stati membri possano richiedere un visto d'immigrazione per l'ingresso di cittadini di paesi terzi coniugati con cittadini comunitari.

36. Invero, il fatto che un atto normativo non contenga alcuna disposizione riguardante un determinato aspetto non basta ancora per ritenere che il diritto comunitario non contenga in assoluto alcuna disciplina di tale aspetto. Le disposizioni relative alla categoria dei soggetti in parola si trovano in altri atti normativi, segnatamente nelle direttive 68/360, 73/148 e 90/365. Le disposizioni contenute in tali direttive concernenti i cittadini di paesi terzi, familiari di cittadini comunitari, devono essere qualificate come norme speciali. Per tale motivo i soggetti in parola debbono ritenersi costituire una categoria di cosiddetti cittadini privilegiati di paesi terzi.

37. L'esistenza delle disposizioni indicate dalla Spagna, costituenti il fondamento normativo delle discipline in materia di attraversamento delle frontiere esterne [art. 62, n. 2, lett. b), CE] e di visti a lungo termine [art. 63, n. 3, lett. a), CE], è in questo contesto irrilevante.

38. Pertanto, dalle norme speciali sopra menzionate, e in particolare dall'art. 3 delle direttive 73/148 e 90/365, risulta il divieto per gli Stati membri di pretendere dai cittadini di paesi terzi, familiari di cittadini comunitari, l'adempimento di requisiti diversi da quelli stabiliti nelle disposizioni speciali che si applicano a questa categoria di soggetti. Si è già detto, infatti, che tali norme disciplinano in modo tassativo i presupposti necessari.

2. Il requisito del permesso di soggiorno

39. La Commissione ritiene che l'ingresso non possa essere subordinato al rilascio di un permesso di soggiorno. Pertanto, la condotta del Regno di Spagna sarebbe contraria al diritto comunitario, in quanto ai cittadini di paesi terzi, coniugati con cittadini comunitari, verrebbe riservato lo stesso trattamento previsto per i normali casi di immigrazione. In realtà siffatti cittadini di paesi terzi non dovrebbero essere considerati come stranieri nel senso di cui diritto spagnolo. Inoltre, ogni restrizione imposta a questa categoria di soggetti limiterebbe al contempo i diritti del cittadino comunitario alla cui famiglia i predetti appartengono.

40. In questo contesto occorre prendere in esame i presupposti che possono essere richiesti da uno Stato membro per il rilascio del permesso di soggiorno. Al riguardo vengono in rilievo l'art. 2 della direttiva 90/365, l'art. 4, n. 3, lett. c), d) ed e), della direttiva 68/360, nonché l'art. 6 della direttiva 73/148.

41. Da tali disposizioni risulta che gli Stati membri possono subordinare il rilascio del permesso di soggiorno alle seguenti condizioni:

in primo luogo, gli Stati membri possono richiedere la presentazione di un documento che soddisfi determinati requisiti. Tali requisiti, tuttavia, non sono disciplinati in modo uniforme [v. art. 2 della direttiva 90/365, art. 4, n. 3, lett. c), della direttiva 68/360, e art. 6, lett. a), della direttiva 73/148];

in secondo luogo, gli Stati membri possono richiedere la prova dell'appartenenza alla categoria dei soggetti privilegiati [art. 2 della direttiva 90/365, art. 4, n. 3, lett. d), della direttiva 68/360, e art. 6, lett. b), della direttiva 73/148]. Nel presente procedimento viene in rilievo il requisito del rapporto di coniugio con un cittadino comunitario;

in terzo luogo, gli Stati membri possono pretendere il soddisfacimento dei requisiti stabiliti dall'art. 2 della direttiva 90/365, nonché la presentazione di un documento ai sensi dell'art. 4, n. 3, lett. e), della direttiva 68/360.

42. Come è stato confermato dalla Corte in una serie di sentenze, i requisiti stabiliti dalle predette disposizioni sono tassativi.

43. Ad esempio, nella sentenza Royer la Corte ha statuito che «l'art. 4 della direttiva n. 68/360 implica, per gli Stati membri, l'obbligo di rilasciare il documento di soggiorno a chiunque dimostri, mediante gli appositi documenti, di appartenere ad una delle categorie contemplate dall'art. 1 della stessa direttiva» (15).

44. Nelle cause Roux (16) e Giagounidis (17) la Corte ha sottolineato che non possono essere fissati requisiti diversi da quelli previsti e che non è consentito richiedere prove diverse, ossia imporre la presentazione di documenti diversi.

45. Dalla giurisprudenza della Corte è inoltre possibile desumere una serie di esempi del fatto che – in linea generale – non può essere richiesto l'adempimento di requisiti non espressamente previsti.

46. Ai sensi della sentenza nella causa Roux (18), «la previa iscrizione di un lavoratore autonomo al regime previdenziale non può pertanto essere considerata un presupposto per il rilascio del permesso di soggiorno», in quanto né l'art. 4 della direttiva 68/360, né l'art. 6 della direttiva 73/148 subordinano il riconoscimento dei diritti da essi conferiti alla prova della previa iscrizione dell'interessato ad un regime previdenziale (19).

47. Nella causa MRAX la Corte ha espressamente negato agli Stati membri la facoltà di rifiutare il permesso di soggiorno a causa dell'«inosservanza, da parte dell'interessato, di formalità di legge relative al controllo degli stranieri» (20).

48. La Corte ha inoltre rilevato che «gli artt. 4, n. 3, della direttiva 68/360 e 6 della direttiva 73/148, benché autorizzino gli Stati membri a richiedere, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, la produzione del documento in forza del quale l'interessato è entrato nel loro territorio, non prevedono che tale documento debba ancora essere valido. Pertanto, nell'ipotesi del cittadino di un paese terzo soggetto all'obbligo di visto, il rilascio di un permesso di soggiorno a tale cittadino non può essere subordinato alla condizione che il suo visto sia ancora valido» (21). «Di conseguenza, uno Stato membro non può subordinare il rilascio di un permesso di soggiorno conformemente alle direttive 68/360 e 73/148 alla presentazione di un visto valido» (22).

49. Dalla citata giurisprudenza è possibile desumere che gli Stati membri possono subordinare il rilascio del permesso di soggiorno ai cittadini di paesi terzi, familiari di cittadini comunitari, soltanto ai requisiti espressamente stabiliti nelle disposizioni comunitarie surriferite. Nel presente procedimento, pertanto, possono essere richieste la prova del rapporto di coniugio, la presentazione di un determinato documento nonché, nell'ambito di applicazione della direttiva 90/365, la prova dei requisiti ulteriori di cui all'art. 2 della direttiva stessa.

50. La prassi spagnola, invece, non soddisfa queste condizioni, in quanto le formalità d'immigrazione richieste dalla Spagna devono essere adempiute già all'estero, e precisamente, di regola, nel paese di origine o di provenienza del cittadino di paese terzo o del cittadino comunitario. Ciò significa che la Spagna già per l'ingresso richiede l'adempimento di quei presupposti che dovrebbero essere accertati soltanto ai fini del rilascio del permesso di soggiorno.

51. Tuttavia, se si considera che i requisiti imposti dalla Spagna sono ammessi dalle direttive soltanto per il rilascio del permesso di soggiorno, e non già per l'ingresso, si comprende che la Spagna in realtà esercita poteri che non spettano agli Stati membri. Infatti, se le direttive impongono la sussistenza di determinati presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno, ciò non significa che tali presupposti siano necessari anche ai fini dell'ingresso nel territorio.

52. In questo contesto risultano irrilevanti anche le disposizioni, alle quali fa riferimento la Spagna, di cui all'art. 63, n. 3, lett. a), CE in materia di visti a lungo termine, e di cui all'art. 18 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 19 giugno 1990 (23).

53. Per la categoria privilegiata dei cittadini di paesi terzi che sono familiari di cittadini comunitari, valgono invero disposizioni diverse da quelle applicabili agli altri cittadini di paesi terzi.

54. Da quanto sopra deriva che il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza delle direttive 68/360, 73/148 e 90/365, in quanto ha subordinato il rilascio del permesso di soggiorno per cittadini di paesi terzi, familiari di cittadino comunitario che abbia esercitato il suo diritto di libera circolazione, all'ottenimento, prima dell'ingresso nel suo territorio, di un visto di immigrazione.

C – Secondo motivo di ricorso: il termine per il rilascio del permesso di soggiorno

55. Con il secondo motivo di ricorso la Commissione deduce la violazione della direttiva 64/221. Essa rileva, infatti, che in base al complessivo sistema della normativa comunitaria in materia di rilascio dei permessi di soggiorno, e in particolare in base all'art. 5 della direttiva 64/221, lo Stato membro deve adottare la decisione relativa al permesso di soggiorno nel più breve termine, e comunque al più tardi entro sei mesi dalla domanda, fermo restando che tale durata massima potrebbe naturalmente giustificarsi solo qualora in sede di valutazione della domanda vengano in questione motivi di ordine pubblico.

56. Pertanto, anche nell'ipotesi in cui si ritenesse che le disposizioni spagnole costituiscano una corretta trasposizione della normativa comunitaria, occorre chiedersi se le autorità spagnole facciano anche una corretta applicazione del diritto comunitario. Invero sugli Stati membri grava non solo l'obbligo di una corretta trasposizione, ma anche quello di una corretta applicazione del diritto comunitario, nel senso che essi sono responsabili anche dell'attuazione del diritto comunitario nel singolo caso.

57. La Commissione, pertanto, a prescindere dall'eventuale conformità delle disposizioni degli Stati membri al diritto comunitario, conserva comunque la facoltà di censurare la carente applicazione di tali disposizioni mediante un procedimento per inadempimento.

58. In un siffatto procedimento la Commissione non è obbligata a dirigere le proprie censure esclusivamente contro la prassi costantemente seguita dallo Stato membro interessato, ma può anche limitarsi a determinati casi singoli (24). La frequenza delle concrete violazioni del diritto comunitario assume rilievo solo ai fini della commisurazione della penalità pecuniaria nell'ambito di un eventuale successivo procedimento ai sensi dell'art. 228 CE.

59. Nel presente procedimento la Commissione lamenta che le autorità spagnole in determinati casi singoli non avrebbero rispettato il termine stabilito dall'art. 5 della direttiva 64/221.

60. A tal proposito occorre richiamare la giurisprudenza della Corte secondo la quale dall'obbligo stabilito agli artt. 3, n. 2, della direttiva 68/360 e 3, n. 2, della direttiva 73/148 di accordare a determinate persone ogni agevolazione per l'ottenimento dei visti ad esse necessari, discende «che, a pena di disconoscere la piena efficacia delle disposizioni citate delle direttive 68/360 e 73/148, il rilascio del visto deve avvenire immediatamente e, nella misura del possibile, nei luoghi di ingresso nel territorio nazionale» [\(25\)](#).

61. La Spagna e la Commissione concordano sul fatto che alla sig.ra Rotte Ventura, cittadina di un paese terzo coniugata con un cittadino comunitario che ha esercitato il suo diritto di libera circolazione, è stato rilasciato il permesso di soggiorno solo dopo dieci mesi.

62. In tal modo la Spagna ha comunque superato il termine di sei mesi stabilito dall'art. 5 della direttiva 64/221.

63. Già questo costituisce, di per sé, violazione dell'obbligo incumbente sulla Spagna. È invece a tal proposito irrilevante verificare se il superamento del termine rappresenti un ostacolo alla facoltà di prendere la residenza o all'esercizio di un'attività.

64. Da quanto sopra deriva che il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incumbenti in virtù della direttiva 64/221, in quanto non ha rilasciato il permesso di soggiorno nel più breve termine, o comunque al più tardi entro sei mesi dalla presentazione della domanda.

V – Conclusione

65. In forza di quanto sopra esposto propongo alla Corte di decidere come segue:

1)

Il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incumbenti in forza delle direttive 68/360/CEE, 73/148/CEE e 90/365/CEE, in quanto ha subordinato il rilascio del permesso di soggiorno a cittadini di paesi terzi, familiari di un cittadino comunitario che abbia esercitato il suo diritto di libera circolazione, all'ottenimento di un visto di immigrazione ancor prima dell'ingresso nel suo territorio.

Il Regno di Spagna ha violato la direttiva 64/221/CEE, in quanto non ha rilasciato il permesso di soggiorno nel più breve termine, o comunque al più tardi entro sei mesi dalla presentazione della domanda.

2) Il Regno di Spagna è condannato alle spese del procedimento.

ALLEGATO

Disposizioni della normativa nazionale

Alla data in cui si situano i fatti attualmente in esame 26 –La normativa generale in materia di stranieri è stata modificata successivamente alla data dei fatti oggetto dei reclami. Attualmente è in vigore il Real Decreto n. 178/2003 del 14 febbraio 2003, in materia di ingresso e soggiorno nel territorio di cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e degli Stati facenti parte dello Spazio Economico Europeo (Boletín Oficial del Estado n. 46 del 22 febbraio 2003, n. 3708). In forza delle disposizioni abrogative di tale provvedimento, sono stati abrogati il Real Decreto n. 766/1992 del 26 giugno 1992, il Real Decreto n. 737/1995 del 5 maggio 1995 ed il Real Decreto n. 1710/1997 del 14 novembre 1997, nonché «tutte le disposizioni, di rango uguale o inferiore, [con esso] contrastanti», erano applicabili le seguenti disposizioni di diritto spagnolo: l'art. 10, n. 3, del Real Decreto n. 766/1992 del 26 giugno 1992, in materia di ingresso e soggiorno nel territorio di cittadini degli Stati membri delle Comunità europee (come modificato dal Real Decreto n. 737/1995 del 5 maggio 1995 e dal Real Decreto n. 1710/1997 del 14 novembre 1997), nonché gli artt. 23, nn. 1 e 6, e 28, nn. 2 e 6, del Real Decreto n. 155/1996. Real Decreto n. 766/1992

«Articolo 10

(...)

3. Gli interessati, ove siano familiari delle persone indicate ai precedenti paragrafi, secondo quanto stabilito dall'art. 2, sono tenuti a presentare documenti rilasciati dalle autorità competenti atti a comprovare:

a) il rapporto di parentela;

b) il fatto che il loro mantenimento è a carico del cittadino [di uno Stato membro] con il quale sussiste il rapporto di parentela, ove sussista un diritto in tal senso;

c) nel caso di familiari di persone il cui soggiorno ricade sotto il paragrafo 1, lett. e), f) o g), che le risorse e l'assicurazione malattia ivi indicati sono sufficienti per la persona avente titolo ed i suoi familiari ai sensi della disciplina ivi dettata;

d) i familiari che non hanno la cittadinanza di uno Stato membro delle Comunità europee dovranno presentare, oltre ai documenti suddetti, un visto di soggiorno apposto sul passaporto, salva la possibilità di soprassedere a tale presentazione in casi eccezionali».

Real Decreto n. 155/1996

«Articolo 23

Categorie di visti di soggiorno

(...)

2. Il visto di soggiorno per ricongiungimento familiare può essere concesso ad uno straniero in uno dei casi indicati all'art. 54 del presente provvedimento, su domanda del predetto diretta al ricongiungimento con un membro della sua famiglia residente in Spagna, previo rilascio di attestato favorevole da parte della competente autorità di governo. Tale attestato è vincolante, ex art. 28, n. 1, del presente provvedimento, per quanto riguarda i presupposti che il richiedente deve soddisfare.

(...)

6. Il visto di soggiorno per attività non lucrative può essere concesso a pensionati stranieri, titolari di una pensione di vecchiaia o di una rendita, ovvero a stranieri in età lavorativa che non eserciteranno in Spagna un'attività necessitante di un permesso di lavoro o esonerata dall'obbligo di ottenere un tale permesso».

«Articolo 28

Documenti necessari per il visto di soggiorno

1. Qualora venga richiesto un visto di soggiorno per ricongiungimento familiare, la persona residente in Spagna con cui si effettua il ricongiungimento deve, prima della presentazione della domanda, chiedere all'autorità di governo della provincia di residenza un attestato che dichiara che egli soddisfa i requisiti di cui all'art. 56, nn. 5 e 7, del presente provvedimento ed è altresì titolare di un permesso di soggiorno già rinnovato. Il membro della famiglia rientrante in uno dei casi contemplati dall'art. 54, n. 2, del presente provvedimento deve presentare, insieme alla domanda di visto, una copia della domanda di attestato, registrata dall'autorità amministrativa suddetta, nonché i documenti comprovanti il rapporto di parentela ed eventualmente la situazione di dipendenza giuridica ed economica.

(...)

6. Qualora venga richiesto un visto di soggiorno per attività non lucrative, il cittadino straniero dovrà presentare documenti che provino che egli dispone dei necessari mezzi di sussistenza, ovvero di redditi regolari, sufficienti ed adeguati per lui ed i suoi familiari a carico. I mezzi di sussistenza necessari ed i redditi regolari dovranno essere sufficienti per l'alloggio, il mantenimento e l'assistenza sanitaria del richiedente e dei suoi familiari a carico».

1 –

Lingua originale: il tedesco.

2 –

Direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 13).

3 –

Direttiva del Consiglio 21 maggio 1973, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri all'interno della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi (GU L 172, pag. 14).

4 –

Direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale (GU L 180, pag. 28).

5 –

Direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU n. 56, pag. 850).

6 –

GU L 72, pag. 2.

7 –

GU L 81, pag. 1.

8 –

B.O.E. n. 46 del 22 febbraio 2003, n. 3708.

9 –

Sentenze 27 novembre 1990, causa C-200/88, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-4299, punto 13); 31 marzo 1992, causa C-362/90, Commissione/Italia (Racc. pag. I-2353, punto 10); 7 marzo 2002, causa C-29/01, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-2503, punto 11), e 10 aprile 2003, cause riunite C-20/01 e C-28/01, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3609, punto 32).

10 –

Sentenza 27 aprile 1989, causa 321/87, Commissione/Belgio (Racc. pag. 997, punto 11).

11 –

Sentenza 30 maggio 1991, causa C-68/89, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-2637, punto 13).

12 –

Sentenza Commissione/Paesi Bassi, cit. alla nota 11 (punto 12).

13 –

Sentenza 25 luglio 2002, causa C-459/99, MRAX (Racc. pag. I-6591, punto 56).

14 –

Sentenza MRAX, cit. alla nota 13 (punto 59).

15 –

Sentenza 8 aprile 1976, causa 48/75, Royer (Racc. pag. 497, punto 37).

16 –

Sentenza 5 febbraio 1991, causa C-363/89, Roux (Racc. pag. I-273, punti 14 e 15).

[17](#) –

Sentenza 5 marzo 1991, causa C-376/89, Giagounidis (Racc. pag. I-1069, punto 21).

[18](#) –

Sentenza Roux, cit. alla nota 16 (punto 16).

[19](#) –

Sentenza Roux, cit. alla nota 16 (punto 20).

[20](#) –

Sentenza MRAX, cit. alla nota 13 (punto 78).

[21](#) –

Sentenza MRAX, cit. alla nota 13 (punto 89).

[22](#) –

Sentenza MRAX, cit. alla nota 13 (punto 90).

[23](#) –

Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (GU 2000, L 239, pag. 19).

[24](#) –

V., ad esempio, la sentenza Commissione/Germania, cit. alla nota 9, e la sentenza 29 aprile 2004, causa C-117/02, Commissione/Portogallo (Racc. pag. I-5517). I più rigorosi requisiti posti dalla Corte nella sentenza 9 dicembre 2003, causa C-129/00, Commissione/Italia (Racc. pag. I-4637, punto 32), si riferiscono ad atti degli organi giudiziari e non – come accade invece nel presente caso – ad atti degli organi amministrativi. In tal senso depone, del resto, la sentenza 30 settembre 2003, causa C-224/01, Köbler (Racc. pag. I-10239, punti 33, 50 e 52), in cui la Corte ha ritenuto sufficiente a fondare la responsabilità degli Stati membri addirittura una singola decisione giurisdizionale.

[25](#) –

Sentenza MRAX, cit. alla nota 13 (punto 60).

[26](#) –

La normativa generale in materia di stranieri è stata modificata successivamente alla data dei fatti oggetto dei reclami. Attualmente è in vigore il Real Decreto n. 178/2003 del 14 febbraio 2003, in materia di ingresso e soggiorno nel territorio di cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e degli Stati facenti parte dello Spazio Economico Europeo (Boletín Oficial del Estado n. 46 del 22 febbraio 2003, n. 3708). In forza delle disposizioni abrogative di tale provvedimento, sono stati abrogati il Real Decreto n. 766/1992 del 26 giugno 1992, il Real Decreto n. 737/1995 del 5 maggio 1995 ed il Real Decreto n. 1710/1997 del 14 novembre 1997, nonché «tutte le disposizioni, di rango uguale o inferiore, [con esso] contrastanti».