

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

9 dicembre 2010\*

Nei procedimenti riuniti C-300/09 e C-301/09,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Raad van State (Paesi Bassi), con decisioni 24 luglio 2009, pervenute in cancelleria il 30 luglio 2009, nelle cause

**Staatssecretaris van Justitie**

contro

**F. Toprak (C-300/09),**

**I. Oguz (C-301/09),**

\* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. J.N. Cunha Rodrigues, presidente di sezione, dai sigg. A. Rosas, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh e dalla sig.ra P. Lindh (relatore), giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott

cancelliere: sig. A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo dei Paesi Bassi, dalle sig.re C.M. Wissels e B. Koopman, in qualità di agenti;
  
- per il governo danese, dalla sig.ra V. Pasternak Jørgensen e dal sig. R. Holdgaard, in qualità di agenti;
  
- per il governo tedesco, dai sigg. M. Lumma e N. Graf Vitzthum, in qualità di agenti;

— per la Commissione europea, dai sigg. G. Rozet e M. van Beek, in qualità di agenti,

vista la decisione adottata, dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare le cause senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale riguardano l'interpretazione dell'art. 13 della decisione del Consiglio di associazione 19 settembre 1980, n. 1/80, relativa allo sviluppo dell'associazione (in prosieguo: la «decisione n. 1/80»). Il Consiglio di associazione è stato istituito dall'Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, firmato il 12 settembre 1963 a Ankara dalla Repubblica di Turchia, da un lato, e dagli Stati membri della CEE e dalla Comunità, d'altro lato, e concluso, approvato e confermato a nome di quest'ultima con decisione del Consiglio 23 dicembre 1963, 64/732/CEE (GU 1964, 217, pag. 3685; in prosieguo: «l'Accordo di associazione»).
- 2 Queste domande sono state presentate nell'ambito di controversie che oppongono il sig. Toprak nella causa C-300/09 e il sig. Oguz nella causa C-301/09 allo Staatssecretaris van Justitie (segretario di Stato alla Giustizia), in merito al rifiuto di quest'ultimo di modificare il loro permesso di soggiorno a durata determinata.

## Contesto normativo

### *La normativa dell'Unione*

#### L'Accordo di associazione

- 3 In conformità al suo art. 2, n. 1, l'Accordo di associazione ha lo scopo di promuovere il rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche tra le parti contraenti, incluso il settore della manodopera, mediante la realizzazione graduale della libera circolazione dei lavoratori, nonché mediante l'eliminazione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, allo scopo di elevare il tenore di vita del popolo turco e di facilitare ulteriormente l'adesione della Repubblica di Turchia alla Comunità.

#### La decisione n. 1/80

- 4 L'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80 è redatto come segue:

«1. Fatte salve le disposizioni dell'articolo 7, relativo al libero accesso dei familiari all'occupazione, il lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro ha i seguenti diritti:

- rinnovo, in tale Stato membro, dopo un anno di regolare impiego, del permesso di lavoro presso lo stesso datore di lavoro, se dispone di un impiego;

- candidatura, in tale Stato membro, ad un altro posto di lavoro, la cui regolare offerta sia registrata presso gli uffici di collocamento dello Stato membro, nella stessa professione, presso un datore di lavoro di suo gradimento, dopo tre anni di regolare impiego, fatta salva la precedenza da accordare ai lavoratori degli Stati membri della Comunità;
  
- libero accesso, in tale Stato membro, a qualsiasi attività salariata di suo gradimento, dopo quattro anni di regolare impiego».

5 L'art. 13 di detta decisione dispone:

«Gli Stati membri della Comunità e la Turchia non possono introdurre nuove restrizioni sulle condizioni d'accesso all'occupazione dei lavoratori e dei loro familiari che si trovino sui loro rispettivi territori in situazione regolare quanto al soggiorno e all'occupazione».

Il protocollo addizionale

6 Il protocollo addizionale, firmato il 23 novembre 1970 a Bruxelles e concluso, approvato e confermato a nome della Comunità dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2760 (GU L 293, pag. 1; in prosieguo: il «protocollo addizionale»), costituisce parte integrante dell'Accordo di associazione, come risulta dal suo art. 62.

7 L'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale è così formulato:

«1. Le parti contraenti si astengono dall'introdurre tra loro nuove restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi».

*La normativa nazionale*

8 Il 1° dicembre 1980 l'accesso e il soggiorno degli stranieri nei Paesi Bassi erano disciplinati dalla legge relativa agli stranieri (Vreemdelingenwet) (Stb. 1965, n. 40), entrata in vigore il 1° gennaio 1967, nonché da un decreto di esecuzione relativo agli stranieri (Vreemdelingenbesluit) e da una circolare relativa agli stranieri del 1966 (Vreemdelingencirculaire del 1966).

9 Dalla decisione di rinvio risulta che il regime applicabile in data 1° dicembre 1980 era il seguente.

10 Uno straniero il cui matrimonio con una persona avente un diritto di soggiorno non temporaneo è durato almeno tre anni e che è risieduto nei Paesi Bassi del pari per un periodo di tre anni, titolare di un permesso di soggiorno legato a una condizione di «soggiorno presso il coniuge», poteva, in linea di principio, malgrado la rottura del matrimonio, aver diritto ad un permesso di soggiorno autonomo. Il rilascio di tale permesso poteva tuttavia essere rifiutato se lo straniero non disponesse di mezzi di sussistenza sufficienti. Peraltro, siffatto permesso poteva eccezionalmente essere accordato per motivi umanitari imperiosi o quando l'attività svolta dallo straniero rispondesse ad un interesse essenziale nel Regno dei Paesi Bassi.

- 11 Tale regime veniva modificato a partire dal 1° febbraio 1983 sotto due profili mediante una circolare sugli stranieri adottata nel 1982 (in prosieguo: la «circolare del 1982»). In primo luogo, la durata di residenza nei Paesi Bassi, prima della rottura o dello scioglimento del matrimonio, che era di tre anni è stata ridotta a un anno. In secondo luogo, la mancanza di mezzi di sussistenza era opponibile al cittadino straniero soltanto se le autorità competenti potessero esigere da questi l'iscrizione nelle liste di collocamento.
- 12 Il 1° aprile 2001, la legge del 23 novembre 2000, che modifica integralmente la legge sugli stranieri (Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) (Stb. 2000, n. 495), è entrata in vigore. Questa legge è stata accompagnata da un decreto adottato nel corso dell'anno 2000 relativo agli stranieri (Vreemdelingenbesluit 2000) (Stb. 2000, n. 497; in prosieguo: il «Vb 2000») e da una circolare del pari adottata nello stesso anno relativa agli stranieri (Vreemdelingencirculaire 2000; in prosieguo: la «circolare del 2000»).
- 13 Con l'entrata in vigore del Vb 2000 e della circolare del 2000, il 1° aprile 2001, sono state annullate le modifiche introdotte durante l'anno 1982 e sono state ristabilite le condizioni per il rilascio dei permessi di soggiorno autonomi previsti il 1° dicembre 1980.
- 14 Tuttavia, alcune norme transitorie, basate sull'art. 9.6 del Vb 2000, sono state previste per gli stranieri che avevano fruito, prima dell'11 dicembre 2000, di un permesso di soggiorno a causa del loro matrimonio. In forza di dette norme, nel caso in cui un cittadino straniero sia stato titolare, durante almeno un anno, di un permesso di soggiorno basato su un matrimonio che è durato tre anni prima della sua rottura o scioglimento, un permesso di soggiorno legato ad una condizione di «ricerca e di prestazione di un'attività subordinata o meno» può essere accordato a detto straniero.

## Cause principali e questione pregiudiziale

### *Causa Toprak (C-300/09)*

- <sup>15</sup> Il sig. Toprak, cittadino turco, ha contratto matrimonio con una cittadina olandese il 14 giugno 2001. Il 21 maggio 2002 si è recato nei Paesi Bassi fornito di un permesso di soggiorno provvisorio, il quale è stato sostituito da un permesso di soggiorno temporaneo recante l'indicazione «per soggiorno presso il coniuge», la cui durata di validità è stata prorogata fino al 24 settembre 2006.
- <sup>16</sup> Il matrimonio tra il sig. Toprak e sua moglie è cessato di fatto il 12 aprile 2004, vale a dire meno di tre anni dopo la sua celebrazione, e il divorzio è stato pronunciato il 30 dicembre 2004, vale a dire oltre tre anni dopo quest'ultima. Ne consegue che, tra la data del suo ingresso nei Paesi Bassi e quella in cui il suo matrimonio è cessato di fatto, il sig. Toprak ha soggiornato meno di tre anni presso la sua coniuge nei Paesi Bassi.
- <sup>17</sup> Dopo il suo divorzio il sig. Toprak ha presentato varie domande al fine di ottenere la sostituzione della menzione di «soggiorno presso il coniuge» con quella di «esercizio di attività subordinata» e la proroga del permesso di soggiorno a durata determinata.
- <sup>18</sup> Le domande del sig. Toprak sono state respinte dal ministro responsabile in quanto, a partire dalla data in cui il suo matrimonio era cessato di fatto, egli non soddisfaceva più la condizione di soggiorno presso il coniuge. Inoltre, benché avesse lavorato nei Paesi Bassi, il sig. Toprak non avrebbe neanche sufficientemente dimostrato che, in detta data, soddisfacesse le condizioni per ottenere un permesso di soggiorno per l'esercizio di un'attività subordinata in base all'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80. In particolare, egli non avrebbe dimostrato di aver lavorato durante un anno presso lo



stesso datore di lavoro, né che quest'ultimo fosse disposto a mantenere tale rapporto di lavoro. Inoltre, la sua attività subordinata non sarebbe corrisposta ad alcun interesse essenziale del Regno dei Paesi Bassi.

- 19 Il sig. Toprak presentava un ricorso di revisione dinanzi allo Staatssecretaris van Justitie. Quest'ultimo ha tuttavia dichiarato detto ricorso infondato.
- 20 Il sig. Toprak ha quindi adito il Rechtbank 's-Gravenhage. Questo organo giurisdizionale ha considerato che l'inasprimento della politica perseguita nei confronti di persone quali il sig. Toprak, che faceva seguito ad un periodo di ammorbidimento di detta politica, costituiva una «nuova restrizione» ai sensi dell'art. 13 della decisione n. 1/80. Di conseguenza, esso ha accolto il ricorso, annullato la decisione di rigetto dello Staatssecretaris van Justitie e ingiunto a quest'ultimo di adottare una nuova decisione. Questo ha interposto appello avverso detta sentenza dinanzi al Raad van State.

*Causa Oguz (C-301/09)*

- 21 Il sig. Oguz è un cittadino turco che aveva contratto matrimonio con una cittadina turca titolare di un permesso di soggiorno a durata indeterminata nei Paesi Bassi. Il loro matrimonio è stato celebrato il 12 agosto 2002. Recatosi nei Paesi Bassi un anno dopo, egli ha ottenuto un permesso di soggiorno temporaneo, legato ad una «condizione di soggiorno presso il coniuge», la cui durata di validità è stata prorogata fino all'agosto dell'anno 2009.

- 22 Il matrimonio fra il sig. Oguz e sua moglie è cessato di fatto il 16 ottobre 2005 e il divorzio è stato pronunciato il 21 luglio 2006, vale a dire, in ciascuna delle dette situazioni, oltre tre anni dopo il loro matrimonio. Tuttavia, fra la data del suo ingresso nei Paesi Bassi nel 2003 e quella in cui il suo matrimonio è cessato di fatto, il sig. Oguz è soggiornato meno di tre anni presso la sua coniuge nei Paesi Bassi.
- 23 Il 12 aprile 2006 il sig. Oguz ha chiesto che la condizione di rilascio del suo titolo di soggiorno, che recava la menzione «soggiorno presso il coniuge», fosse modificata e recasse ormai la menzione «per esercizio di un'attività subordinata». Dalla decisione di rinvio risulta che il sig. Oguz ha stipulato un contratto di lavoro con un datore di lavoro, dal 1° aprile al 1° ottobre 2004, che ha lavorato per un altro datore di lavoro a partire dal 16 ottobre 2005 e che è stato assunto da un terzo datore di lavoro a partire dal 1° febbraio 2006.
- 24 La domanda di modifica del permesso di soggiorno a durata determinata del sig. Oguz è stata respinta mediante varie decisioni del ministro responsabile, in quanto, a partire dalla rottura del suo matrimonio, egli non soddisfaceva più la condizione di «soggiorno presso il coniuge» cui è stato subordinato il rilascio del suo permesso di soggiorno. Inoltre, il sig. Oguz avrebbe insufficientemente dimostrato che egli poteva aver diritto ad un permesso di soggiorno per l'esercizio di un'attività subordinata in base all'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80. In particolare, egli non avrebbe dimostrato di aver lavorato durante un anno presso lo stesso datore di lavoro, né che questi fosse disposto a mantenere detto rapporto di lavoro. Peraltro, la sua attività subordinata non sarebbe corrisposta ad alcun interesse essenziale del Regno dei Paesi Bassi.
- 25 Il sig. Oguz ha presentato un ricorso di revisione dinanzi allo Staatssecretaris van Justitie che ha ritenuto infondata la sua contestazione.

- 26 Lo Staatssecretaris van Justitie ha sostenuto, in particolare, che il sig. Oguz non poteva aver diritto ad un permesso di soggiorno in base alle disposizioni transitorie fondate sull'art. 9.6 del Vb 2000, poiché il suo permesso di soggiorno non gli sarebbe stato accordato prima dell'11 dicembre 2000.
- 27 Il sig. Oguz ha adito il Rechtbank 's-Gravenhage. Questo organo giurisdizionale ha considerato che lo Staatssecretaris van Justitie si è basato, a torto, sul detto art. 9.6 del Vb 2000, mentre avrebbe dovuto applicare la politica seguita a partire dall'anno 1983. Detto organo ha accolto il ricorso del sig. Oguz, ritenendo che il regime più severo applicatogli dallo Staatssecretaris van Justitie, il quale faceva seguito ad un regime più flessibile a favore dei cittadini turchi, costituiva una «nuova restrizione», in contrasto con l'art. 13 della decisione n. 1/80. Di conseguenza, esso ha annullato le decisioni dello Staatssecretaris van Justitie e ha ingiunto a questo di adottare una nuova decisione. Quest'ultimo ha interposto appello contro la sentenza dinanzi al Raad van State.

### *La questione pregiudiziale*

- 28 Ciò premesso, il Raad van State ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte, in ciascuna causa, la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 13 della decisione n. 1/80 dev'essere interpretato nel senso che si deve considerare come una nuova restrizione ai sensi di detto articolo un inasprimento di una disposizione entrata in vigore dopo il 1° dicembre 1980, la quale prevedeva un ammorbidimento della norma applicabile il 1° dicembre 1980, qualora siffatto inasprimento non implichi un peggioramento rispetto alla norma vigente il 1° dicembre 1980».

29 Con ordinanza del presidente della Corte 2 ottobre 2009, le cause C-300/09 e C-301/09 sono state riunite ai fini della fase scritta e orale dei procedimenti nonché della sentenza.

## **Sulla questione pregiudiziale**

### *Osservazione preliminare*

- 30 Occorre rilevare, in via preliminare, che l'art. 13 della decisione n. 1/80 può applicarsi a disposizioni figuranti non solo in un testo legislativo o regolamentare, ma anche in una circolare che precisi il modo in cui il governo interessato intenda fare applicare la legge.
- 31 Detto art. 13 riguarda, in effetti, le restrizioni introdotte dagli Stati membri, senza che sia precisata la natura dell'atto che introduce siffatte restrizioni.
- 32 Nella sentenza 10 aprile 2008, causa C-398/06, Commissione/Paesi Bassi, la Corte ha esaminato la liceità di una circolare relativa agli stranieri, simile a quella di cui trattasi nelle cause principali, rispetto al diritto derivato dell'Unione relativo alla libera circolazione delle persone. Essa ha giudicato che detta circolare era in contrasto con detto diritto.
- 33 È pacifico che la circolare del 1982 e la circolare del 2000, alla guisa della circolare di cui trattavasi nella causa che è sfociata nella precitata sentenza Commissione/Paesi Bassi, producono effetti nei confronti degli stranieri interessati, ivi compresi dei cittadini turchi.

- 34 Ne consegue che l'art. 13 della decisione n. 1/80 può applicarsi alle disposizioni di tali circolari.

### *Risposta della Corte*

- 35 Con la sua questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, trattandosi di una disposizione nazionale relativa al rilascio di un permesso di soggiorno a favore di cittadini turchi, quali i sigg. Toprak e Oguz, se l'art. 13 della decisione n. 1/80 debba essere interpretato nel senso che costituisce una «nuova restrizione», ai sensi di detto articolo, un inasprimento di una disposizione adottata dopo il 1° dicembre 1980, la quale prevedeva un ammorbidimento della disposizione applicabile il 1° dicembre 1980, anche quando tale inasprimento non aggrava le condizioni di rilascio di tale permesso rispetto a quelle risultanti dalle disposizioni vigenti il 1° dicembre 1980.
- 36 La questione sollevata dal Raad van State verte così essenzialmente sulla determinazione della data pertinente ai fini dell'analisi dell'esistenza di una nuova restrizione ai sensi dell'art. 13 della decisione n. 1/80.
- 37 Anche se il governo olandese non nega che i sigg. Toprak e Oguz abbiano lavorato nei Paesi Bassi, esso sostiene tuttavia che non si deve risolvere tale questione, poiché l'art. 13 della decisione n. 1/80 non si applicherebbe nella fattispecie in quanto il regime di cui trattasi nella causa principale riguarda non le condizioni di accesso al lavoro dei cittadini turchi considerati da detto articolo, ma il diritto dei coniugi stranieri in materia di ricongiungimento familiare.

- 38 Occorre esaminare tale obiezione prima, se del caso, di risolvere la questione sollevata dal giudice del rinvio.
- 39 Il governo olandese osserva, infatti, che, dopo tre anni di matrimonio e un soggiorno avente la stessa durata nei Paesi Bassi accordato in considerazione di detto matrimonio, il cittadino straniero in via di principio ha diritto ad un titolo di soggiorno autonomo, senza condizione di soggiorno presso il suo coniuge. Tuttavia, il venir meno della necessità di un ricongiungimento familiare prima della scadenza di detti tre anni, a causa di una cessazione del rapporto coniugale, porrebbe fine, in via di principio, al diritto di soggiorno. Questo regime non riguarderebbe i lavoratori e l'art. 13 della decisione n. 1/80 non sarebbe quindi applicabile. Quanto ai cittadini stranieri di cittadinanza turca, qualora il rapporto coniugale sia cessato durante i detti tre anni, essi non fruirebbero di un diritto di soggiorno in forza del regime di cui trattasi e potrebbero basare tale diritto soltanto sull'art. 6 della decisione n. 1/80, se gli stessi soddisfano la condizione della regolarità del lavoro presso uno stesso datore di lavoro stabilita da detto articolo.
- 40 A questo proposito, è vero che detto regime non riguarda direttamente i lavoratori stranieri, ma concerne i cittadini stranieri coniugati con persone che fruiscono di un diritto di soggiorno a durata indeterminata nei Paesi Bassi.
- 41 Tuttavia, siffatto regime può avere un impatto sui lavoratori stranieri, in particolare sui lavoratori turchi, precisando le condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno autonomo, senza collegamento con la residenza presso il coniuge.
- 42 Risulta infatti dal fascicolo che la situazione dei lavoratori turchi coniugati con persone che fruiscono di un diritto di soggiorno non temporaneo nei Paesi Bassi, in particolare con cittadini olandesi, è mutata a partire dal 1° aprile 2001, per quanto riguarda il rilascio di tale permesso. Dopo detta data, e contrariamente alla situazione esistente

a partire dal 1° febbraio 1983, questi lavoratori sono nuovamente soggetti alla condizione di residenza presso il loro coniuge, in detto Stato membro, durante un periodo di tre anni.

- 43 La Corte si è già pronunciata su cambiamenti relativi alle condizioni di rilascio del permesso di soggiorno ai cittadini turchi con riguardo alle regole di «standstill» contenute nell'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale e nell'art. 13 della decisione n. 1/80. Essa ha affermato che l'introduzione di un obbligo, che non vigeva in occasione dell'entrata in vigore del protocollo addizionale, di detenere un visto per svolgere talune attività di prestazioni di servizi in Germania costituisce una «nuova restrizione», ai sensi dell'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale (sentenza 19 febbraio 2009, causa C-228/06, Soysal e Savatli, Racc. pag. I-1031, punto 57). La Corte ha del pari affermato che l'introduzione di diritti di un importo sproporzionato rispetto a quelli applicati ai cittadini degli Stati membri per il rilascio di un permesso di soggiorno costituisce una restrizione vietata dall'art. 13 della decisione n. 1/80 (sentenza 17 settembre 2009, causa C-242/06, Sahin, Racc. pag. I-8465, punto 74).
- 44 Nelle cause in esame il regime olandese di cui trattasi nella causa principale implica anche cambiamenti nelle condizioni di rilascio di taluni permessi di soggiorno. Nella misura in cui tali cambiamenti incidono sulla situazione di lavoratori turchi, quali i sigg. Toprak e Oguz, si deve considerare che siffatto regime rientra nella sfera d'applicazione dell'art. 13 della decisione n. 1/80.
- 45 Il fatto che i lavoratori interessati non siano già integrati nel mercato del lavoro dei Paesi Bassi, nel senso che non soddisfano le condizioni stabilite dall'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80, non costituisce affatto un ostacolo all'applicazione del detto art. 13. La Corte ha precedentemente affermato che la regola di «standstill» di cui all'art. 13 della decisione n. 1/80 non è destinata a tutelare i cittadini turchi già integrati nel mercato del lavoro di uno Stato membro, ma è volta ad applicarsi proprio ai cittadini turchi che non fruiscono ancora dei diritti in materia di occupazione e, correlativamente, di soggiorno in forza dell'art. 6, n. 1, di detta decisione (v. sentenze 21 ottobre

2003, cause riunite C-317/01 e C-369/01, Abatay e a., Racc. pag. I-12301, punto 83, nonché 29 aprile 2010, causa C-92/07, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-3683, punto 45).

- <sup>46</sup> Va pertanto respinto l'argomento del governo olandese secondo il quale l'art. 13 della decisione n. 1/80 non si applicherebbe al regime di cui trattasi nella causa principale, poiché questo tratterebbe non delle condizioni di accesso al lavoro dei cittadini turchi considerati da detto articolo, ma del diritto dei coniugi stranieri in materia di ricongiungimento familiare.
- <sup>47</sup> Occorre pertanto esaminare la data da prendere in considerazione ai fini dell'analisi dell'esistenza di una «nuova restrizione» ai sensi dell'art. 13 della decisione n. 1/80.
- <sup>48</sup> I governi olandese, danese e tedesco osservano che soltanto la data del 1° dicembre 1980 rileva per verificare se una legislazione o una particolare politica aggravi la situazione dei lavoratori turchi. Qualsiasi modifica successiva, che sia maggiormente favorevole a detti lavoratori, non dovrebbe essere presa in considerazione.
- <sup>49</sup> Va rilevato che, non indicando il testo dell'art. 13 della decisione n. 1/80 alcuna data specifica a partire dalla quale si applica la regola di «standstill», l'esistenza di «nuove restrizioni» ai sensi di detto articolo può valutarsi rispetto alla data di entrata in vigore del testo nel quale l'articolo si inserisce, nella fattispecie, la data di entrata in vigore della decisione n. 1/80. La Corte del resto ha avuto occasione più volte di riferirsi a tale data come punto di partenza. Così, al punto 49 della citata sentenza 29 aprile 2010, Commissione/Paesi Bassi, la Corte ha affermato che l'art. 13 della decisione n. 1/80 osta all'introduzione nella normativa olandese, a partire dalla data di entrata in vigore nei Paesi Bassi di detta decisione, di qualsiasi nuova restrizione all'esercizio



della libera circolazione dei lavoratori (v., del pari, citate sentenze Abatay e a., punto 74, nonché Sahin, punto 63; per analogia, trattandosi della regola di «standstill» contenuta all'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale, citate sentenze, Abatay e a., punto 66, nonché Soysal e Savatli, punto 47).

- 50 Non ne consegue tuttavia che soltanto tale data è pertinente.
- 51 Allo scopo di determinare la portata dei termini «nuove restrizioni» ci si deve riferire all'obiettivo perseguito dall'art. 13 della decisione n. 1/80.
- 52 Al punto 72 della citata sentenza Abatay e a., la Corte ha rilevato che le norme di «standstill» di cui all'art. 13 della decisione n. 1/80 e all'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale perseguono la medesima finalità, vale a dire la creazione di condizioni favorevoli all'attuazione progressiva, rispettivamente, della libera circolazione dei lavoratori, del diritto di stabilimento e della libera prestazione dei servizi mediante il divieto alle autorità nazionali di introdurre nuovi ostacoli alle dette libertà al fine di non renderne più gravosa la graduale realizzazione tra gli Stati membri e la Repubblica di Turchia.
- 53 Nella sentenza 20 settembre 2007, causa C-16/05, Tum e Dari (Racc. pag. I-7415, punto 61), la Corte ha aggiunto, quanto all'art. 41, n. 1, del protocollo addizionale, che detta disposizione mira a creare condizioni favorevoli all'attuazione progressiva della libertà di stabilimento mediante il divieto assoluto rivolto alle autorità nazionali di introdurre qualsiasi nuovo ostacolo all'esercizio della detta libertà rendendo più severe le condizioni esistenti in un dato momento.

- 54 Tenuto conto della convergenza d'interpretazione dell'art. 41 del protocollo addizionale e dell'art. 13 della decisione n. 1/80 per quanto concerne l'obiettivo perseguito, si deve considerare che la portata dell'obbligo di «standstill» contenuta nell'art. 13 si estende in modo analogo a qualsiasi nuovo ostacolo all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori consistente in un aggravamento delle condizioni vigenti in un dato momento.
- 55 Occorre quindi garantire che gli Stati membri non si allontanino dall'obiettivo perseguito ritrattando disposizioni che hanno adottato a favore della libera circolazione dei lavoratori turchi successivamente all'entrata in vigore della decisione n. 1/80 sul loro territorio.
- 56 Ne consegue che, in casi come quelli delle cause principali, la data a partire dalla quale occorre valutare se l'adozione di norme nuove dia luogo a «nuove restrizioni» è la data in cui siffatte disposizioni sono state adottate.
- 57 Questa interpretazione segue l'orientamento interpretativo della Corte sulle norme di «standstill» in altri settori giuridici dell'Unione, in particolare in quello del diritto alla detrazione dell'imposta sul valore aggiunto quale enunciato nella sesta direttiva del Consiglio 17 maggio 1977, 77/388/CEE, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati Membri relative alle imposte sulla cifra di affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme (GU L 145, pag. 1; in prosieguo: la «sesta direttiva»), e in quello della libera circolazione dei capitali.
- 58 In materia di imposta sul valore aggiunto, la Corte ha affermato che una normativa nazionale viola la norma di «standstill» di cui all'art. 17, n. 6, della sesta direttiva, se essa ha per effetto di estendere, successivamente all'entrata in vigore della medesima, l'ambito delle esclusioni esistenti, allontanandosi in tal modo dall'obiettivo di detta direttiva. La Corte ha precisato che lo stesso vale per qualsiasi modifica successiva

all'entrata in vigore della sesta direttiva che estenda l'ambito delle esclusioni applicabili immediatamente prima della detta modifica. Poco importa, in proposito, che la modifica non estenda l'ambito delle esclusioni applicabili al momento dell'entrata in vigore di detta direttiva (v. sentenza 14 giugno 2001, causa C-40/00, Commissione/Francia, Racc. pag. I-4539, punti 17-19).

- 59 La Corte si è pronunciata in un senso analogo quanto alla deroga di cui all'art. 57, n. 1, CE, in materia di libera circolazione di capitali, la quale consente il mantenimento delle restrizioni di movimenti di capitali, a destinazione di paesi terzi o provenienti dagli stessi, che esistevano nell'ordinamento giuridico nazionale il 31 dicembre 1993. Essa ha considerato che la nozione di restrizione vigente alla data indicata in detto articolo, vale a dire il 31 dicembre 1993, presuppone che l'ambito giuridico in cui si inserisce la restrizione di cui trattasi abbia fatto ininterrottamente parte dell'ordinamento giuridico dello Stato membro interessato a partire da quella data. Essa ha aggiunto che, se così non fosse, uno Stato membro potrebbe in qualsiasi momento reintrodurre restrizioni ai movimenti di capitali provenienti da paesi terzi o ad essi diretti che erano in vigore nell'ordinamento giuridico nazionale alla data del 31 dicembre 1993, ma che non sono state mantenute. La Corte ha quindi concluso che la deroga non riguarda una disposizione che reintroduce un ostacolo, il quale, a seguito dell'abrogazione della legislazione precedente, non esisteva più (sentenza 18 dicembre 2007, causa C-101/05, A, Racc. pag. I-11531, punti 48 e 49).
- 60 Pertanto, va considerato che, adottando disposizioni che aggravano le condizioni applicabili ai lavoratori turchi per il rilascio di un permesso di soggiorno, rispetto alle condizioni che erano loro applicabili precedentemente, quando erano in vigore le disposizioni adottate dopo l'entrata in vigore della decisione n. 1/80 sul territorio interessato, uno Stato membro introduce «nuove restrizioni» ai sensi dell'art. 13 di detta decisione.
- 61 In situazioni come quelle delle cause principali, è compito del giudice nazionale verificare se, tenuto conto della circolare del 1982, la circolare del 2000 renda più difficile

il conseguimento da parte dei lavoratori turchi di un permesso di soggiorno autonomo e se i sigg. Toprak e Oguz soddisfacessero le condizioni previste nella circolare del 1982. Qualora siffatto permesso sia più difficile da ottenere in applicazione della circolare del 2000, questa costituirebbe una «nuova restrizione» ai sensi dell'art. 13 della decisione n. 1/80, anche se tale circolare si limitava a reintrodurre disposizioni che vigevano nella normativa olandese il 1° dicembre 1980.

- 62 Alla luce delle precedenti considerazioni si deve risolvere la questione sollevata dichiarando che, in circostanze come quelle delle cause principali, riguardanti una disposizione nazionale relativa al rilascio di un permesso di soggiorno a favore di lavoratori turchi, l'art. 13 della decisione n. 1/80 deve essere interpretato nel senso che costituisce una «nuova restrizione», ai sensi di detto articolo, un inasprimento di una disposizione adottata successivamente al 1° dicembre 1980, la quale prevedeva un ammorbidimento della disposizione vigente il 1° dicembre 1980, anche quando tale inasprimento non aggrava le condizioni per ottenere detto permesso rispetto a quelle risultanti dalla disposizione vigente il 1° dicembre 1980, il che è compito del giudice nazionale verificare.

## Sulle spese

- 63 Nei confronti delle parti nelle cause principali il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

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

**In circostanze come quelle delle cause principali, riguardanti una disposizione nazionale relativa al rilascio di un permesso di soggiorno a favore di lavoratori turchi, l'art. 13 della decisione 19 settembre 1980, n. 1/80, relativa allo sviluppo dell'associazione, adottata dal Consiglio d'associazione istituito dall'accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, dev'essere interpretato nel senso che costituisce una «nuova restrizione», ai sensi di detto articolo, un inasprimento di una disposizione adottata successivamente al 1° dicembre 1980, la quale prevedeva un ammorbidimento della disposizione vigente il 1° dicembre 1980, anche quando tale inasprimento non aggrava le condizioni per ottenere detto permesso rispetto a quelle risultanti dalla disposizione vigente il 1° dicembre 1980, il che è compito del giudice nazionale verificare.**

Firme