



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GIOVANNI PITRUZZELLA
presentate l'8 settembre 2022¹

Causa C-279/21

X

contro

Udlændingenævnet

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Østre Landsret (Corte regionale dell'Est, Danimarca)]

«Rinvio pregiudiziale – Accordo di associazione CEE – Turchia – Ricongiungimento familiare tra coniugi – Articolo 13 della decisione n.º1/80 – Clausola di “standstill” – Lavoratore turco già titolare di un permesso di soggiorno permanente nello Stato membro ospitante – Requisito di superamento di un esame di lingua imposto al lavoratore turco nel contesto della trattazione della domanda di ricongiungimento familiare presentata dal coniuge – Nuova restrizione – Giustificazione – Motivo imperativo di interesse generale inteso al perseguimento di un'integrazione riuscita – Controllo del carattere necessario, adeguato e proporzionato»

Premessa

1. La Corte ha più volte fornito la propria assistenza ai giudici nazionali al fine di coadiuvarli nel valutare la conformità con il diritto dell'Unione di discipline o normative nazionali recanti i requisiti che i familiari di lavoratori turchi già presenti nel territorio dell'Unione e generalmente già inseriti nel mercato del lavoro regolare dovevano soddisfare per essere autorizzati a ricongiungersi con tali lavoratori. Alcuni Stati membri hanno scelto di richiedere a tali familiari la dimostrazione del possesso dei requisiti linguistici minimi ritenuti necessari per la loro futura integrazione nella società dello Stato membro interessato². La situazione di cui trattasi nel procedimento principale presenta il tratto atipico consistente nel fatto che il Regno di Danimarca ha scelto di imporre un siffatto requisito linguistico non ai familiari che desiderino raggiungere il lavoratore turco nel territorio danese, bensì al lavoratore turco stesso, già presente nel territorio danese e regolarmente inserito nel mercato del lavoro, prima di autorizzare il ricongiungimento familiare.

¹ Lingua originale: il francese.

² Su tale tematica, v. sentenza del 10 luglio 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

2. Y è un cittadino turco entrato il 27 settembre 1979 nel territorio danese, ove risiede da allora. Egli è titolare di un permesso di soggiorno permanente in Danimarca dal 1985. X è nata in Turchia ed è cittadina turca. Ha sposato Y in Turchia il 10 luglio 2015. Il 14 agosto 2015 è entrata nel territorio danese e successivamente ha presentato, il 21 ottobre 2015, una domanda di permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare in Danimarca in forza del suo matrimonio con Y.

3. Nell'ambito dell'esame da parte delle autorità danesi di tale domanda presentata da X, Y ha dovuto fornire alcune informazioni. In particolare, egli ha indicato di non avere superato il test «Prøve i Dansk 1» o un esame equivalente. Egli ha invece affermato di avere seguito una formazione di base in materia edilizia e di lavori pubblici sotto forma di 320 lezioni somministrate in lingua danese. Ha altresì indicato che, tenuto conto della sua attività professionale e in qualità di lavoratore turco, non era tenuto a soddisfare un requisito linguistico. Ha precisato di non essere affetto da alcuna disabilità né da alcun altro disturbo tale da giustificare una difficoltà che gli impedisse di superare detto test. Ha ricordato di lavorare in Danimarca dal 1980, di avere quattro figli adulti, che sua madre e i suoi otto fratelli e sorelle vivono in Danimarca e che nessuno dei suoi fratelli si trova in Turchia.

4. Il 1° marzo 2016, l'Udlændingestyrelsen (Ufficio immigrazione, Danimarca) ha respinto la domanda di X di permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare con Y in quanto quest'ultimo non aveva dimostrato di avere superato il test di lingua «Prøve i Dansk 1» o un esame equivalente. Ora, sebbene l'articolo 9, paragrafo 1, punto 1, lettera d), dell'udlændingeloven lovbekendtgørelse nr. 1021 af 19. September 2014 (legge sugli stranieri come pubblicata dal decreto di codificazione n. 1021 del 19 settembre 2014; in prosieguo: la «legge sugli stranieri») prevedesse la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno, su richiesta, a uno straniero di età superiore ai 24 anni, che convivesse, in forza di un legame matrimoniale, con una persona residente in Danimarca anch'essa di età superiore ai 24 anni e titolare di un permesso di soggiorno permanente in Danimarca da più di tre anni, il paragrafo 12, punto 5, di tale disposizione precisava che, salvo ragioni specifiche, attinenti segnatamente all'unità del nucleo familiare, il permesso di soggiorno di cui al paragrafo 1, punto 1, lettera d), di detta disposizione poteva essere rilasciato solo se la persona residente nel territorio danese avesse superato il test «Prøve i Dansk 1», ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl (legge sui corsi di lingua danese per stranieri maggiorenni), o un esame di lingua danese di livello equivalente o superiore. Peraltro, l'Ufficio immigrazione non ha ritenuto che sussistessero ragioni specifiche che avrebbero imposto l'accoglimento della domanda di X nonostante il mancato superamento del test da parte di Y, in quanto il rigetto di detta domanda non appariva a tale Ufficio, in particolare, contrario agli impegni internazionali della Danimarca. L'Ufficio immigrazione ha aggiunto che tale conclusione non era rimessa in discussione dalla clausola di «standstill» come interpretata dalla Corte nella sentenza Dogan³.

5. Il 25 aprile 2016 le autorità danesi hanno rilasciato a X un permesso di soggiorno in Danimarca per l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata, permesso che è stato rinnovato il 14 settembre 2017 fino al 13 settembre 2021.

6. X ha proposto un ricorso amministrativo dinanzi all'Udlændinge-Integrations-og Boligministerium (Ministero degli Stranieri, dell'Integrazione e delle Strutture abitative, Danimarca⁴) avverso la parte della decisione del 1° marzo 2016 relativa al diritto dell'Unione e ha chiesto, in particolare, che fosse riesaminata la compatibilità di tale decisione con la sentenza

³ Sentenza del 10 luglio 2014 (C-138/13, EU:C:2014:2066).

⁴ Divenuto da quel momento l'Udlændinge-og Integrationsministeriet (Ministero degli Stranieri e dell'Integrazione, Danimarca).

Dogan⁵. Il 6 dicembre 2017 il Ministero degli Stranieri, dell'Integrazione e delle Strutture abitative ha confermato la decisione dell'Ufficio immigrazione, ritenendo che quest'ultimo avesse proceduto a sufficienza a una ponderazione e valutazione concrete circa la sussistenza di ragioni specifiche che avrebbero potuto giustificare il rilascio a X di un permesso di soggiorno in Danimarca ai fini del ricongiungimento familiare, nonostante il fatto che Y non avesse superato l'esame di lingua danese. Con ordinanza del 22 novembre 2019, il ricorso di annullamento proposto da X avverso la decisione del 6 dicembre 2017 è stato rimesso al giudice del rinvio che statuisce in primo grado. Dinanzi ad esso, l'Udlændingenævnet (commissione per i ricorsi in materia di immigrazione, Danimarca; in prosieguo: la «commissione per i ricorsi») si è sostituita al Ministero quale resistente nel procedimento principale.

7. Dalla decisione di rinvio risulta che la formazione in lingua danese comprovata dal test «Prøve i Dansk 1» comprende corsi di lingua e cultura danesi nonché di educazione civica. Essa è organizzata per partecipanti non scolarizzati o aventi un livello poco elevato di istruzione e che non hanno imparato a leggere e a scrivere nella loro lingua madre. Il requisito del superamento di tale test, imposto al lavoratore turco per l'esame della domanda di permesso di soggiorno del coniuge che intende raggiungerlo nel territorio danese, è stato introdotto con una modifica della legge sugli stranieri intervenuta nel 2012⁶. Essa prevede un requisito che deve essere soddisfatto da ogni richiedente cittadino di Stati terzi⁷ al fine di ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno permanente in Danimarca. Si tratta di un requisito che è ormai imposto ai cittadini stranieri già titolari di un permesso di soggiorno permanente rilasciato in vigore di una normativa che non imponeva alcun requisito linguistico per beneficiare di un siffatto permesso di soggiorno, come è stato il caso di Y, quando tali cittadini chiedono di essere raggiunti dal proprio coniuge nel territorio danese. Il giudice del rinvio indica che, al momento dell'entrata in vigore della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione, del 19 settembre 1980, relativa allo sviluppo dell'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia⁸, non esisteva una norma che imponesse al lavoratore turco già presente in Danimarca di superare un esame di lingua danese affinché il suo coniuge fosse autorizzato a raggiungerlo.

8. In primo luogo, il giudice del rinvio si chiede se una misura nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che subordina l'ottenimento di un permesso di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare del coniuge di un cittadino turco che risiede legalmente e lavora nello Stato membro ospitante al requisito del superamento di un esame di lingua, costituisca una «nuova restrizione» ai sensi della clausola di «standstill» di cui all'articolo 13 della decisione n. 1/80⁹ e, in caso di risposta affermativa, se una siffatta restrizione possa essere giustificata dall'obiettivo di garantire l'integrazione riuscita del coniuge straniero.

⁵ Sentenza del 10 luglio 2014 (C-138/13, EU:C:2014:2066).

⁶ Legge n. 572 del 18 giugno 2012, recante modifica della legge sugli stranieri. Dalla decisione di rinvio risulta che la normativa precedentemente in vigore a partire dal 2011 richiedeva che lo straniero residente in Danimarca soddisfacesse il requisito del superamento di un esame di lingua danese di un livello leggermente più elevato, ossia l'esame «Prøve i Dansk 2».

⁷ Invero, tale requisito non si applica né ai cittadini dell'Unione né ai cittadini degli Stati membri dello Spazio Economico Europeo.

⁸ 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 ad Ankara dalla Repubblica di Turchia, da un lato, nonché dagli Stati membri della CEE e dalla Comunità, dall'altro, e che è stato concluso, approvato e confermato a nome di quest'ultima dalla decisione 64/732/CEE del Consiglio, del 23 dicembre 1963 (GU 1964, 217, pag. 3685).

⁹ L'articolo 13 della decisione n. 1/80 enuncia che «[g]li 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».

9. Il giudice del rinvio rileva, a tal proposito, che esiste un'abbondante giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 13 della decisione n. 1/80¹⁰, nella quale la Corte ha, in particolare, dichiarato che la clausola di «standstill» enunciata da tale disposizione osta all'introduzione da parte di uno Stato membro di nuove restrizioni alla possibilità di ottenere il ricongiungimento familiare, salvo laddove una tale restrizione sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale, sia idonea a garantire il raggiungimento dell'obiettivo legittimo perseguito e non ecceda quanto necessario per ottenerlo¹¹. Sebbene la Corte abbia già riconosciuto che l'obiettivo di garantire un'integrazione riuscita può costituire un motivo imperativo di interesse generale¹², essa ha tuttavia altresì dichiarato che un requisito che imponga al coniuge richiedente di un cittadino turco residente nello Stato membro interessato, che intenda fare ingresso nel territorio di tale Stato per ricongiungimento familiare, la condizione di provare previamente l'acquisizione di conoscenze elementari della lingua ufficiale di tale Stato andava concretamente al di là di quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito, dal momento che la mancata prova dell'acquisizione di conoscenze linguistiche sufficienti comportava automaticamente il rigetto della domanda di ricongiungimento familiare, senza tenere conto delle circostanze proprie di ciascun caso di specie¹³. Orbene, dinanzi al giudice del rinvio, X ha sostenuto che l'articolo 9, paragrafo 12, punto 5, della legge sugli stranieri non sarebbe compatibile con l'articolo 13 della decisione n. 1/80, poiché andrebbe al di là di quanto necessario per conseguire l'obiettivo di un'integrazione riuscita, dato che il superamento di un test di lingua costituirebbe il solo mezzo a disposizione dello straniero residente per dimostrare la propria capacità d'integrazione, senza che si tenga conto di altri criteri. X sostiene altresì che, in realtà, non vi sarebbe possibilità di derogare a tale requisito, in quanto il mancato superamento di tale esame comporterebbe il rigetto della domanda di permesso di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare.

10. In secondo luogo, il giudice del rinvio si chiede se il principio di non discriminazione in base alla nazionalità, enunciato all'articolo 10, paragrafo 1, della decisione n. 1/80¹⁴, osti a una misura nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in quanto essa non si applica ai cittadini danesi, né ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e dello Spazio economico europeo (SEE). Esso rileva, a tale proposito, che, conformemente alla sua formulazione, tale disposizione riguarda la retribuzione e le altre condizioni di lavoro e nutre dubbi quanto alla questione se la misura nazionale di cui trattasi nel procedimento principale possa essere considerata rientrante nell'ambito di applicazione *ratione materiae* di tale disposizione. Sebbene X sostenga che la normativa di cui trattasi nel procedimento principale rientri tra le «altre condizioni di lavoro» ai sensi di tale disposizione, la commissione per i ricorsi contesta tale conclusione e, in ogni caso, sostiene che la disparità di trattamento che l'applicazione del requisito linguistico comporta non sarebbe contraria al principio di non discriminazione al quale l'articolo 10 della decisione n. 1/80 dà attuazione.

¹⁰ Sentenze del 10 luglio 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punti 38 e 39); del 12 aprile 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, punti 51, 52, 66 e 67); del 29 marzo 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, punto 53); del 7 agosto 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, punto 72), e del 10 luglio 2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580, punti da 31 a 34 e da 45 a 47).

¹¹ Sentenza del 10 luglio 2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580.

¹² Sentenze del 12 aprile 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, punti 55 e 56), e del 10 luglio 2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580, punto 38).

¹³ Sentenza del 10 luglio 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punto 38).

¹⁴ L'articolo 10, paragrafo 1, della decisione n. 1/80, prevede che «[g]li Stati membri della Comunità concedono ai lavoratori turchi appartenenti al loro regolare mercato del lavoro un regime caratterizzato dalla mancanza di qualsiasi discriminazione basata sulla nazionalità rispetto ai lavoratori comunitari con riferimento alla retribuzione e alle altre condizioni di lavoro».

11. In terzo luogo, se la Corte dovesse ritenere che l'articolo 10, paragrafo 1, della decisione n. 1/80 non sia applicabile alla fattispecie, il giudice del rinvio si chiede se il principio generale di non discriminazione sancito dall'articolo 9 dell'Accordo di associazione sia applicabile¹⁵ e, in tal caso, se detta disposizione osti ad una misura nazionale come quella oggetto del procedimento principale. X sostiene che la normativa di cui trattasi nel procedimento principale costituirebbe una discriminazione diretta nei confronti dei cittadini turchi, fondata sulla cittadinanza, rispetto al trattamento riservato ai cittadini danesi e degli altri paesi nordici nonché ai cittadini dell'Unione che non dovrebbero soddisfare un requisito analogo per ottenere il ricongiungimento familiare. Al contrario, la commissione per i ricorsi afferma che la situazione di X sarebbe disciplinata esclusivamente dalla decisione n. 1/80, e non dall'Accordo di associazione stesso, poiché essa non trarrebbe diritti da tale accordo e che, in ogni caso, non vi sarebbe discriminazione. Ad ogni modo, i cittadini danesi, i cittadini degli altri paesi nordici e i cittadini dell'Unione non si troverebbero in una situazione analoga a quella dei lavoratori turchi.

12. In quarto e ultimo luogo, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 9 dell'Accordo di associazione abbia effetto diretto e possa quindi essere invocato direttamente dai singoli dinanzi ai giudici nazionali. X sostiene che la regola di non discriminazione enunciata in detto articolo 9 potrebbe essere invocata direttamente e si applicherebbe in modo autonomo. La commissione per i ricorsi afferma che il predetto articolo 9 sarebbe una norma generale specificata e concretizzata dall'articolo 10 della decisione n. 1/80 e che il suo carattere generale nonché la natura e l'oggetto dell'Accordo di associazione osterebbero al riconoscimento dell'effetto diretto a tale medesimo articolo 9.

13. In tale contesto l'Østre Landsret (Corte regionale dell'Est, Danimarca) ha deciso di sospendere il procedimento e, con decisione pervenuta nella cancelleria della Corte il 28 aprile 2021, di sottoporre a quest'ultima le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se la clausola di “standstill” di cui all'articolo 13 della decisione n. 1/80 1 osti all'introduzione e all'applicazione di una normativa nazionale che, come condizione per il ricongiungimento dei coniugi, impone – salvo ricorrano in un caso concreto ragioni molto specifiche – il requisito del superamento di un test di lingua nella lingua ufficiale dello Stato membro ospitante da parte del coniuge/convivente che, in qualità di lavoratore turco nello Stato membro dell'Unione interessato, sia soggetto all'Accordo di associazione e alla decisione n. 1/80, in una situazione come quella di cui al procedimento principale, in cui il lavoratore turco ha acquisito il diritto di soggiorno permanente nello Stato membro dell'Unione interessato ai sensi delle disposizioni precedentemente in vigore, che non prevedevano il requisito del superamento di un test nella lingua dello Stato membro interessato per l'acquisizione di tale diritto.
- 2) Se lo specifico divieto di discriminazione di cui all'articolo 10, paragrafo 1, della decisione n. 1/80 si estenda a una normativa nazionale che, come condizione per il ricongiungimento dei coniugi, impone – salvo ricorrano in un caso concreto ragioni molto specifiche – il requisito del superamento di un test di lingua nella lingua ufficiale dello Stato membro ospitante da parte del coniuge/convivente che, in qualità di lavoratore turco nello Stato membro dell'Unione interessato, sia soggetto all'Accordo di associazione e alla decisione n. 1/80, in una situazione come quella di cui al procedimento principale, in cui il lavoratore turco ha acquisito il diritto di soggiorno permanente nello Stato membro dell'Unione

¹⁵ Detto articolo 9 enuncia che «[I]e Parti Contraenti riconoscono che nel campo di applicazione dell'Accordo, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari eventualmente fissate in applicazione dell'articolo 8, qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità è vietata in conformità del principio enunciato nell'articolo 7 del Trattato che istituisce la Comunità».

interessato ai sensi delle disposizioni precedentemente in vigore, che non prevedevano il requisito del superamento di un test nella lingua dello Stato membro interessato per l'acquisizione di tale diritto.

- 3) In caso di risposta negativa alla seconda questione, se il divieto di discriminazione generale di cui all'articolo 9 dell'Accordo di associazione osti quindi a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi, in una situazione come quella di cui al procedimento principale, in cui il lavoratore turco ha acquisito il diritto di soggiorno permanente nello Stato membro dell'Unione interessato ai sensi delle disposizioni precedentemente in vigore, che non prevedevano il requisito del superamento di un test di lingua nella lingua ufficiale dello Stato membro ospitante per l'acquisizione di tale diritto, quando tale requisito non è imposto ai cittadini degli Stati membri nordici interessati (in questo caso, la Danimarca) e degli altri paesi nordici, né a coloro che sono cittadini di uno Stato membro dell'Unione (e non è quindi imposto ai cittadini UE/SEE).
- 4) In caso di risposta affermativa alla terza questione, se il divieto di discriminazione generale di cui all'articolo 9 dell'Accordo di associazione possa essere invocato direttamente dinanzi ai giudici nazionali».

14. Hanno presentato osservazioni scritte X, il governo danese e la Commissione europea, che sono stati altresì sentiti all'udienza tenutasi dinanzi alla Corte il 18 maggio 2022.

Analisi

15. Anzitutto, occorre sottolineare che, con le questioni pregiudiziali che sottopone alla Corte, il giudice del rinvio cerca di stabilire se la normativa nazionale secondo la quale una domanda di ricongiungimento familiare presentata dal coniuge di un lavoratore turco sarà accolta solo se tale lavoratore è in grado di dimostrare di aver superato un esame di lingua danese sia compatibile con la decisione n. 1/80 (più precisamente, con l'articolo 10, paragrafo 1, e con l'articolo 13) e/o con l'Accordo di associazione (nel caso di specie, l'articolo 9 di quest'ultimo). Tuttavia, la constatazione che una sola delle tre disposizioni considerate osta alla normativa oggetto del procedimento principale è sufficiente per consentire al giudice del rinvio di risolvere la controversia pendente dinanzi ad esso. Orbene, dalla mia analisi risulta che la situazione descritta dal giudice del rinvio e precisata in sede di discussione dinanzi alla Corte mi sembra palesemente contraria all'articolo 13 della decisione n. 1/80. In tali circostanze, le conclusioni che seguono saranno dedicate a questa sola disposizione, e pertanto alla sola prima questione pregiudiziale.

16. Con la sua prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 13 della decisione n. 1/80 debba essere interpretato nel senso che una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che subordina il ricongiungimento familiare del coniuge cittadino di un paese terzo di un lavoratore turco residente legalmente in Danimarca alla condizione che detto lavoratore superi un esame attestante un determinato livello di conoscenza del danese, costituisca una «nuova restrizione» e, in caso affermativo, se una siffatta misura possa essere giustificata.

Sull'esistenza di una nuova restrizione

17. Ricordo che la clausola di «standstill», prevista all'articolo 13 della decisione n. 1/80, proibisce in generale l'introduzione di qualsiasi nuova misura interna che abbia per oggetto o per effetto di assoggettare l'esercizio, da parte di un cittadino turco, della libera circolazione dei lavoratori sul territorio nazionale a condizioni più restrittive rispetto a quelle che gli erano applicabili al momento dell'entrata in vigore della decisione n. 1/80 nello Stato membro considerato¹⁶. La Corte ha ripetutamente dichiarato che una normativa nazionale che inasprisca le condizioni per il ricongiungimento familiare dei lavoratori turchi, residenti legalmente nello Stato membro interessato, rispetto a quelle applicabili al momento dell'entrata in vigore in tale Stato membro della decisione n. 1/80 costituisce una «nuova restrizione», ai sensi di tale disposizione, all'esercizio da parte dei suddetti lavoratori turchi della libera circolazione dei lavoratori in tale Stato membro¹⁷.

18. Dalla decisione di rinvio risulta che l'articolo 9, paragrafo 12, punto 5, della legge sugli stranieri, il quale, in caso di domanda di permesso di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare con un coniuge lavoratore turco, impone al coniuge cittadino di uno Stato terzo di fornire la prova del superamento, da parte di detto lavoratore, di un esame di conoscenza di base del danese, ha inasprito, in materia di ricongiungimento familiare, le condizioni di prima ammissione nel territorio danese dei coniugi di cittadini turchi residenti legalmente in Danimarca rispetto a quelle applicabili al momento dell'entrata in vigore in tale Stato membro della decisione n. 1/80¹⁸.

19. Infatti, secondo una giurisprudenza consolidata, il ricongiungimento familiare costituisce uno strumento indispensabile per permettere la vita in famiglia dei lavoratori turchi inseriti nel mercato del lavoro degli Stati membri, e contribuisce sia a migliorare la qualità del loro soggiorno sia alla loro integrazione in tali Stati¹⁹. La decisione di un cittadino turco di stabilirsi in uno Stato membro per esercitarvi un'attività economica in modo stabile può essere influenzata negativamente qualora la normativa di tale Stato membro renda difficile o impossibile il ricongiungimento familiare, con la conseguenza che detto cittadino possa eventualmente trovarsi costretto a scegliere tra la sua attività nello Stato membro interessato e la propria vita di famiglia in Turchia. In tali circostanze, una normativa che rende più difficile il ricongiungimento familiare inasprando le condizioni della prima ammissione, sul territorio dello Stato membro interessato, dei coniugi dei cittadini turchi rispetto a quelle applicabili al momento dell'entrata in vigore della decisione n. 1/80 costituisce una «nuova restrizione», ai sensi dell'articolo 13 di tale decisione²⁰.

20. Tale è quindi l'effetto dell'articolo 9, paragrafo 12, punto 5, della legge sugli stranieri, il quale, imponendo al lavoratore turco stesso un requisito non richiesto fino a quel momento e la cui soddisfazione è necessaria ai fini della concessione di un permesso di soggiorno al coniuge per

¹⁶ V., tra una copiosa giurisprudenza, sentenze del 17 settembre 2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554, punto 63 e giurisprudenza ivi citata); del 7 novembre 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, punto 33); del 29 marzo 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, punto 25); del 10 luglio 2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580, punto 23), e del 2 settembre 2021, Udlændingenævnet (C-379/20, EU:C:2021:660, punto 19).

¹⁷ V. sentenze del 12 aprile 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, punti da 39 a 42 e giurisprudenza ivi citata) e del 2 settembre 2021, Udlændingenævnet (C-379/20, EU:C:2021:660, punto 20).

¹⁸ V., per analogia, sentenza del 2 settembre 2021, Udlændingenævnet (C-379/20, EU:C:2021:660, punto 21).

¹⁹ Sentenza del 10 luglio 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

²⁰ V., per analogia, sentenza del 10 luglio 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punti 35 e 36). A proposito della decisione n. 1/80, v. sentenza del 12 aprile 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, punti 39, 40, 44 e 50).

motivi attinenti al ricongiungimento familiare, costituisce quindi effettivamente una «nuova restrizione» ai sensi dell'articolo 13 della decisione n. 1/80, il che non è peraltro contestato dal governo danese.

21. Orbene, una restrizione siffatta è vietata a meno che essa rientri nelle limitazioni di cui all'articolo 14 della decisione n. 1/80²¹ o sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale, sia idonea a garantire il raggiungimento dell'obiettivo legittimo perseguito e non vada al di là di quanto necessario per ottenerlo²². Poiché dagli atti di causa non risulta che la normativa di cui trattasi nel procedimento principale rientri nelle limitazioni di cui all'articolo 14 della decisione n. 1/80, occorre stabilire, in primo luogo, se tale nuova restrizione possa essere giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.

Sull'esistenza di un motivo imperativo di interesse generale

22. Il governo danese sostiene che l'obiettivo asseritamente perseguito dall'articolo 9, paragrafo 12, punto 5, della legge sugli stranieri è quello di garantire un'integrazione riuscita. La ratio legis dell'articolo 9, paragrafo 12, punto 5, della legge sugli stranieri è stata peraltro specificata dal giudice del rinvio, che ha citato il progetto di legge n. L 180 del 26 aprile 2012 (da cui discende l'adozione della legge sugli stranieri nella sua versione applicabile al procedimento principale), e in particolare la sezione 3.8 di detto progetto, in cui il governo ricordava che, «per poter far venire un coniuge straniero in Danimarca, gli *stranieri residenti* devono essere *ben integrati* e avere un legame con la società danese. *L'integrazione di un coniuge straniero* nella società danese è agevolata se il residente può essere di sostegno al proprio coniuge e aiutarlo a stabilirsi, a imparare il danese e ad accedere al mercato del lavoro»²³. Pertanto, il ricongiungimento familiare dei coniugi dovrebbe essere subordinato alla condizione che gli stranieri residenti siano titolari di un permesso di soggiorno permanente la cui concessione è d'ora in poi subordinata al superamento di un esame di lingua, dato che lo straniero residente deve poter contribuire all'integrazione del proprio coniuge nella società danese. Gli stranieri residenti che hanno ottenuto un tale permesso di soggiorno prima dell'introduzione di tale condizione, sempre secondo quanto affermato dal governo danese nel progetto di legge di cui trattasi, non avranno attualmente dimostrato di essere ben integrati. Per tale motivo il governo danese ha proposto di imporre ai residenti stranieri che chiedono il ricongiungimento familiare con il coniuge cittadino di uno Stato terzo e che sono già titolari di un permesso di soggiorno permanente alcuni dei nuovi requisiti per la concessione di tale permesso, tra i quali il superamento di un esame di lingua danese.

23. Pertanto, le autorità danesi hanno sostenuto dinanzi al giudice del rinvio che l'articolo 9, paragrafo 12, punto 5, della legge sugli stranieri era giustificato da un motivo imperativo di interesse generale attinente alla garanzia di un'integrazione riuscita. Il governo danese ha inoltre precisato dinanzi alla Corte che il requisito del superamento di un esame di lingua danese si basa sull'idea che, se il residente conosce la lingua danese, egli potrà accompagnare meglio il coniuge nel processo di integrazione nella società danese.

²¹ L'articolo 14, paragrafo 1, della decisione n. 1/80 prevede che «[l]e disposizioni della presente sezione vengono applicate fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, di sicurezza e di sanità pubbliche».

²² V. sentenze del 7 novembre 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, punto 40); del 12 aprile 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, punto 51); del 29 marzo 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, punto 33); del 7 agosto 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, punto 72); del 10 luglio 2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580, punto 31), e del 2 settembre 2021, Udlændingenævnet (C-379/20, EU:C:2021:660, punto 23).

²³ Il corsivo è mio.

24. La Corte ha già riconosciuto che, quando una misura persegue l'obiettivo dichiarato di garantire un'integrazione riuscita dei cittadini di paesi terzi nello Stato ospitante, un siffatto obiettivo può, in linea di principio, costituire un motivo imperativo di interesse generale ai fini dell'articolo 13 della decisione n. 1/80²⁴.

25. Osservo tuttavia che gli argomenti addotti dal legislatore danese e poi dal governo danese dinanzi alla Corte non sono privi di ambiguità quanto al gruppo specificamente oggetto dell'obiettivo di integrazione riuscita. La condizione di superamento di un esame di lingua è imposta al lavoratore turco, del quale sembra si voglia saggiare il grado di integrazione o la sua «capacità di integrazione», per riprendere l'espressione utilizzata da X²⁵, prima di stabilire se sarà in grado di accompagnare il proprio coniuge nel percorso d'integrazione. Tale ambiguità appare problematica sotto diversi profili. Anzitutto, come ho ricordato, la Corte ha dichiarato che il ricongiungimento familiare contribuisce proprio a migliorare la qualità del soggiorno e dell'integrazione del lavoratore turco nello Stato membro ospitante²⁶. Inoltre, come ha ricordato la Commissione, non credo sia possibile pretendere da un lavoratore turco la cui situazione sia consolidata con riferimento all'articolo 6 della decisione n. 1/80 che egli dimostri l'intensità della sua integrazione.

26. In tali circostanze, si ritiene che l'articolo 9, paragrafo 12, punto 5, della legge sugli stranieri persegua un obiettivo legittimo solo nella misura in cui il motivo imperativo di interesse generale invocato non abbia altro scopo se non quello di garantire l'integrazione riuscita dei coniugi dei cittadini di paesi terzi che chiedono di beneficiare del ricongiungimento familiare con questi ultimi.

27. Fatta salva questa riserva, resta quindi da verificare se l'articolo 9, paragrafo 12, punto 5, della legge sugli stranieri sia idoneo a garantire il conseguimento dell'obiettivo legittimo perseguito e non vada oltre quanto necessario per raggiungerlo.

Sull'adeguatezza della nuova restrizione

28. Come ho già rilevato, il legislatore danese parte dalla premessa che, se il lavoratore turco è «bene» integrato nella società danese, l'integrazione del coniuge che intende raggiungerlo sarà agevolata. I lavori preparatori menzionano studi che attesterebbero tale nesso. Posso ammettere che un lavoratore che intende accogliere nel proprio nucleo familiare il proprio coniuge e che è presente in Danimarca da un certo periodo, padroneggia il danese, è coinvolto nella vita locale e ha amici danesi potrà effettivamente influire positivamente sul processo di acculturazione del coniuge²⁷.

29. Tuttavia, una prima difficoltà sorge nell'analisi dell'articolo 9, paragrafo 12, punto 5, della legge sugli stranieri alla luce del requisito di adeguatezza, dal momento che occorre constatare che tale disposizione istituisce un legame esclusivo tra l'integrazione, da un lato, e il livello di conoscenza della lingua danese, dall'altro. Orbene, l'integrazione di un individuo in una società

²⁴ Sentenze del 12 aprile 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, punti 55 e 56); del 10 luglio 2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580, punto 34), e del 2 settembre 2021, Udlændingenævnet (C-379/20, EU:C:2021:660, punti 26 e 27).

²⁵ V. paragrafo 9 delle presenti conclusioni.

²⁶ V. paragrafo 19 delle presenti conclusioni.

²⁷ Occorre tuttavia constatare che ciò che posso ammettere in questa sede si basa già su una concezione notevolmente arricchita del processo di integrazione, rispetto a quella che sembra essere stata adottata dal legislatore danese.

ospitante è un processo complesso e multifattoriale, che non può ridursi al solo possesso di alcune conoscenze linguistiche di base, per di più quando ciò non si richiede all'individuo stesso ma al suo coniuge.

30. Si presenta ora una seconda difficoltà, a mio avviso ancora più grave. Se posso ammettere che l'integrazione del coniuge possa essere eventualmente agevolata laddove il lavoratore turco già presente nel territorio danese possieda conoscenze di base in termini di lingua, cultura e civiltà danesi, per contro, non sono assolutamente d'accordo con l'idea secondo la quale l'integrazione del coniuge sarebbe *ostacolata o destinata al fallimento* se così non fosse. In altri termini, non è possibile emettere un pronostico di incapacità a integrarsi nei confronti del coniuge per il solo fatto che il lavoratore turco non fornisca egli stesso prova del superamento dell'esame richiesto.

31. Mi sembra inoltre estremamente problematico, nell'ottica di una giustificazione della nuova restrizione esaminata, che il governo danese abbia ammesso, in risposta ad un quesito della Corte, che se anche fosse risultato che la moglie di Y fosse bilingue e padroneggiasse perfettamente il danese, la sua domanda di ricongiungimento familiare sarebbe stata, nonostante tutto, respinta perché Y non aveva ancora dimostrato di aver superato il test «Prøve i Dansk 1». Tale affermazione è in diretta contraddizione con la premessa alla base dell'articolo 9, paragrafo 12, punto 5, della legge sugli stranieri, secondo cui esiste un legame inscindibile tra la capacità di esprimersi nella lingua dello Stato ospitante e la riuscita dell'integrazione, poiché un coniuge che, secondo tale logica, ha tutte le opportunità di integrarsi facilmente nella società dello Stato membro ospitante grazie alle proprie conoscenze linguistiche, si vedrebbe ciononostante rifiutare il permesso di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare. Tale dichiarazione induce quindi necessariamente, come presagivo, a mettere in discussione la vera natura dell'obiettivo perseguito dalla misura di cui trattasi.

32. Pertanto, poiché dagli atti di causa risulta che il superamento di tale test è una condizione *necessaria* affinché al coniuge del lavoratore turco già presente nello Stato ospitante e regolarmente inserito nel suo mercato del lavoro sia rilasciato un permesso di soggiorno senza che si prendano in alcuna considerazione le capacità d'integrazione proprie di detto coniuge, sebbene l'obiettivo asseritamente perseguito sia quello dell'integrazione riuscita di quest'ultimo, la misura nazionale di cui trattasi nel procedimento principale, in quanto non consente di valutare le reali prospettive di integrazione del richiedente un permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare, non sembra idonea a garantire l'integrazione riuscita di tali cittadini di Stati terzi in Danimarca²⁸.

Sul carattere proporzionato

33. Qualora la Corte dovesse dichiarare che la nuova restrizione costituita dall'articolo 9, paragrafo 12, punto 5, della legge sugli stranieri è idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo legittimo perseguito, essa dovrà ancora verificare che tale disposizione non ecceda quanto necessario per conseguirlo.

34. A tal riguardo, in primo luogo, osservo che il requisito del superamento del test «Prøve i Dansk 1» è imposto a tutti i lavoratori turchi a prescindere da qualsiasi valutazione delle altre circostanze che attestino la loro effettiva integrazione nella società danese. Pertanto, come nel caso di Y, una vita di lavoro, ma anche di contributi di vario tipo alla società danese, non appare sufficiente a esimerlo da tale requisito di superamento nel momento in cui il coniuge chiede di

²⁸ V., per analogia, sentenza del 10 luglio 2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580, punto 45).

raggiungerlo nel territorio danese. L'articolo 9, paragrafo 12, punto 5, della legge sugli stranieri sembra quindi sancire una presunzione assoluta secondo cui il lavoratore turco che non può dimostrare di aver superato l'esame di lingua non sarebbe integrato. Orbene, trattandosi di un lavoratore turco presente sul territorio danese dal 1979 – vale a dire da 36 anni al momento in cui il coniuge ha chiesto di raggiungerlo –, si dovrebbero prendere in considerazione altri elementi atti a dimostrare la sua capacità di sostenere il coniuge nel processo di integrazione, come, ad esempio, i corsi di formazione in lingua danese da lui seguiti²⁹. L'assenza di qualsiasi proporzionalità diviene abbastanza evidente in quanto non vi sono ponderazione o compensazione possibili tra, da un lato, la mancata dimostrazione del superamento del test «Prøve i Dansk 1» e, dall'altro, il condizionamento sociale e culturale che deve naturalmente derivare da 36 anni di vita lavorativa in un paese ospitante o, quantomeno, gli altri fattori che possono dimostrare che il coniuge, ove necessario, potrà essere accompagnato nel processo d'integrazione dal lavoratore turco già presente nello Stato membro ospitante.

35. Non è nemmeno comprensibile la ragione per la quale la prova del superamento del test «Prøve i Dansk 1» sia una condizione a tal punto necessaria per l'autorizzazione al ricongiungimento familiare con il coniuge, in quanto dalla normativa nazionale risulta che, una volta che il coniuge sarà autorizzato a soggiornare ai fini del ricongiungimento familiare, egli stesso dovrà sottoporsi, entro sei mesi dal suo arrivo in Danimarca, a un test diretto a valutare le competenze acquisite nell'ambito del programma di formazione obbligatoria che lo stesso deve seguire, il cui obiettivo sembra anch'esso essere quello di garantire al coniuge un'integrazione riuscita, *una volta entrato nel territorio danese*.

36. A questo proposito, senza pretendere di sostituirmi al legislatore nazionale ma cercando, al contrario, di comprendere le norme applicate, non posso fare a meno di notare una certa incoerenza consistente nel negare a X un permesso di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare con il marito per il motivo che quest'ultimo non ha fornito la prova di aver superato il test «Prøve i Dansk 1», che dovrebbe dimostrare che egli possiede conoscenze di base della lingua danese e della società danese che saranno utili per l'integrazione del coniuge in tale società, e, allo stesso tempo, nel concedergli, nel 2016, un permesso di soggiorno per lavoro subordinato, che sarà rinnovato fino al 2021³⁰.

37. In secondo luogo, è vero che dalla prassi amministrativa descritta dal giudice del rinvio e poi dal governo danese non emerge una prassi di rigetto sistematico delle domande di permesso di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare³¹ se il coniuge non soddisfa il requisito del superamento dell'esame di lingua. Tuttavia, ciò non rende detta prassi necessariamente proporzionata. Occorre infatti che esistano reali possibilità di derogare a tale requisito. Dagli atti di causa risulta che tali ipotesi sono molto limitate e non consentono mai di tenere sufficientemente conto delle circostanze particolari relative a ciascuna domanda di ricongiungimento familiare e attinenti alla persona del richiedente stesso. Ho infatti già dimostrato che, anche nel caso di un coniuge che conoscesse perfettamente la lingua dello Stato ospitante, la sua domanda di permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare sarebbe respinta se il lavoratore turco già presente in tale Stato non fosse in grado di dimostrare di avere superato il test di lingua. Ciò dimostra, a mio avviso, il fatto che non esistono vere e proprie deroghe previste o, quanto meno, che non esiste una considerazione sufficiente delle circostanze proprie di ciascun caso di specie³².

²⁹ V. paragrafo 3 delle presenti conclusioni.

³⁰ Dagli atti di causa non risultano i requisiti linguistici ai quali tale permesso è eventualmente soggetto.

³¹ Sul carattere sproporzionato di una prassi siffatta, v. sentenza del 10 luglio 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punto 38).

³² V., per analogia, sentenza del 10 luglio 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punto 38).

38. Contrariamente a quanto sostenuto dal governo danese, non ritengo che ci troviamo in presenza di una normativa del genere di quella oggetto della causa che ha dato luogo alla sentenza *Udlændingenævnet*³³. Infatti, in tale sentenza, la Corte si pronunciava su una nuova restrizione consistente nella riduzione dell'età limite affinché il figlio di un lavoratore turco residente legalmente nel territorio dello Stato membro ospitante potesse presentare una domanda di ricongiungimento familiare. La Corte ha dichiarato che una siffatta misura era proporzionata, in quanto il diritto danese prevedeva delle eccezioni all'applicazione della disposizione oggetto del procedimento principale, in particolare qualora lo esigesse l'interesse superiore del minore, nel qual caso le autorità danesi erano tenute a procedere ad una valutazione individuale della situazione del minore e, in ciascun caso di specie, a prendere in considerazione tale interesse³⁴. La presente causa si distingue da quella appena menzionata in quanto non sembra che si procederà a una valutazione individuale avente ad oggetto le capacità linguistiche o le prospettive d'integrazione in relazione al richiedente medesimo al fine di stabilire se occorra concedere una deroga a tale requisito che il lavoratore deve soddisfare.

39. Al contrario, dall'analisi degli atti di causa³⁵ risulta che si potrà derogare a tale requisito di superamento del test «Prøve i Dansk 1» solo con riferimento a «ragioni specifiche» attinenti in particolare agli impegni internazionali della Danimarca e unicamente qualora non sia possibile invitare il lavoratore turco a proseguire la sua vita familiare nel paese d'origine senza che un tale invito costituisca una violazione di tali impegni³⁶.

40. In tali circostanze, la nuova restrizione costituita dall'articolo 9, paragrafo 12, punto 5, della legge sugli stranieri risulta andare oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito che, lo ricordo, consiste in un'integrazione riuscita del coniuge che chiede di raggiungere nello Stato membro ospitante il lavoratore turco.

Conclusiones intermedia

41. Al termine dell'analisi e per tutti i motivi indicati, una misura nazionale come l'articolo 9, paragrafo 12, punto 5, della legge sugli stranieri, che subordina il ricongiungimento familiare tra un lavoratore turco, regolarmente inserito nel mercato del lavoro e legalmente residente nello Stato membro interessato, e il suo coniuge alla condizione che detto lavoratore abbia superato un esame di lingua al fine di assicurarsi che l'integrazione di tale coniuge, una volta entrato nel territorio dello Stato membro in questione, sia riuscita, costituisce una «nuova restrizione» ai sensi dell'articolo 13 della decisione n. 1/80. Una simile restrizione non risulta giustificata.

³³ Sentenza del 2 settembre 2021 (C-379/20, EU:C:2021:660).

³⁴ V. sentenza del 2 settembre 2021, *Udlændingenævnet* (C-379/20, EU:C:2021:660, punti da 31 a 33).

³⁵ V. relazione esplicativa relativa all'articolo 9, paragrafo 12, punto 5, e sezione 2.5.3 del progetto di legge citate ai punti 14 e 15 della domanda di pronuncia pregiudiziale.

³⁶ La domanda di pronuncia pregiudiziale menziona anche il caso in cui il lavoratore turco sia, ad esempio, affetto da una disabilità che gli impedirebbe di superare l'esame di lingua, anch'essa idonea a costituire una ragione specifica, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 12, punto 5, della legge sugli stranieri, sempre in virtù del suo nesso con un obbligo internazionale della Danimarca.

Conclusione

42. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere come segue alle questioni pregiudiziali sollevate dall'Østre Landsret (Corte regionale dell'Est, Danimarca):

Una misura nazionale che subordina il ricongiungimento familiare tra un lavoratore turco, regolarmente inserito nel mercato del lavoro e legalmente residente nello Stato membro interessato, e il suo coniuge alla condizione che detto lavoratore abbia superato un esame di lingua al fine di assicurarsi che l'integrazione di tale coniuge, una volta entrato nel territorio dello Stato membro in questione, sia riuscita, costituisce una «nuova restrizione» ai sensi dell'articolo 13 della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione, del 19 settembre 1980, relativa allo sviluppo dell'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia.

Una siffatta restrizione non è giustificata.